

ITU

NUEVA EXPANSIÓN DEL COMPLEJO FORESTAL - SU EXPRESIÓN TERRITORIAL EN DIFERENTES ESCALAS

Aportes del Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo (ITU)
Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo
Universidad de la República



Ramiro Rodríguez Barilari - Contenedores - Exposición Ghierra Intendente

1 – INTRODUCCIÓN.

Aspectos a considerar

La anunciada localización de una tercera planta de pasta de celulosa en el centro del país, con una capacidad de producción estimada en más de 2 millones de toneladas anuales (la planta de UPM de Fray Bentos produce 1,3 millones), provocará fuertes transformaciones en el territorio y éstas se producirán en varias escalas. Implicará no solamente la construcción de la planta o el traslado de la producción y su salida anunciada por el puerto de Montevideo. También podrá incrementarse la demanda en forestación para abastecer a la planta, el desarrollo de nuevas áreas a forestar, la caminería afectada desde las áreas forestadas hasta la procesadora con todas sus derivaciones de logística asociada. En particular, el trazado de la eventual vía férrea por la que saldrá la producción en su atravesamiento o proximidad a centros poblados en su recorrido y la eventual llegada a la ciudad capital y su puerto son aspectos relevantes a ser estudiados.

El presente documento pone en consideración algunas reflexiones al respecto, procurando esbozar un marco conceptual y el análisis integral de los procesos, sustentado en las definiciones de política pública sobre el Ordenamiento del Territorio y sus transformaciones. Particularmente, las políticas promovidas en los últimos años, las definiciones de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS) y los Instrumentos desarrollados en su aplicación.

Asimismo, analiza y se posiciona sobre algunos temas específicos que han ocupado la escena pública desde el anuncio de la instalación de la tercera planta de celulosa.

Cabe indicar que la información que se maneja y analiza sobre aspectos particulares de la nueva expansión del Complejo Forestal en todas sus fases, es aquella expuesta a disponibilidad pública, por diferentes medios y vías. Por tanto, no se tiene referencia alguna sobre eventuales análisis de escenarios que contemplen y evalúen alternativas de localización de actividades en las distintas fases, sobre: la expansión territorial de la producción primaria y su logística asociada; los sitios o plantas de transformación y procesamiento; las formas de comercialización y transporte para los insumos, la materia prima, los productos procesados.

2- ¿ POR QUÉ ANALIZAR LA EXPANSIÓN DEL COMPLEJO FORESTAL COMO UN TEMA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL ?

Desde el concepto del OT

El OT es reconocido legalmente, como el “...conjunto de acciones transversales del Estado” que buscan alcanzar fines y objetivos definidos “...*tienen por finalidad mantener y mejorar la calidad de vida de la población, la integración social en el territorio y el uso y aprovechamiento ambientalmente sustentable y democrático de los recursos naturales y culturales*”.

Asimismo en la LOTDS se declara que es una función pública que ejercen “...*las instituciones del Estado con competencia a fin de organizar el uso del territorio*”. Se reconoce de modo expreso, “...*la concurrencia de competencias e intereses*...” y se

asume que la resolución de los eventuales conflictos entre instituciones cuyas competencias concurren, y entre intereses contrapuestos, públicos y/o privados, encuentran en los Instrumentos de OT (IOT) un camino para su tratamiento y dilucidación.

Los anuncios generados en los últimos tiempos, -tanto desde el ámbito del Estado como desde los actores e instituciones privados, empresarios, trabajadores, ONG's. otros- relacionados a la expansión del complejo forestal en su integralidad o en sus partes, planta procesadora, transporte y exportación, han puesto en tensión y visibilidad pública esas "competencias e intereses" que "concurren y confrontan".

Desde las materias del OT

En el Art. 4 de la Ley 18.308 se pone de manifiesto en sus dos primeros ítems que:

Artículo 4º. (Materia del ordenamiento territorial).- El ordenamiento territorial y desarrollo sostenible comprende:

- a) La definición de estrategias de desarrollo sostenible, uso y manejo del territorio en función de objetivos sociales, económicos, urbanísticos y ecológicos, a través de la planificación.
- b) El establecimiento de criterios para la localización de las actividades económicas y sociales.

Resulta claro que la implantación de una nueva Planta de Celulosa -expresión inequívoca de la expansión y profundización del complejo forestal en todas sus fases, producción, procesamiento, comercialización-, constituye materia propia del OT. Por tanto las definiciones y decisiones que se vayan adoptando, tanto desde el ámbito institucional público, como desde la esfera de los actores privados, deberían tener un claro anclaje y contexto en estas políticas públicas.

Desde la institucionalidad del OT

También en forma legal el país ha definido un "espacio-ámbito" y las correspondientes formas de "tránsito institucional" para abordar estas "complejas materias", en un contexto donde los "conflictos de interés" y la "conurrencia de competencias" se expresan de manera frecuente.

Al respecto:

Artículo 75. (Comité Nacional de Ordenamiento Territorial).- Créase el Comité Nacional de Ordenamiento Territorial para la debida coordinación de las estrategias nacionales con incidencia en el territorio,

Su jerarquizada integración, con miembros del gobierno Nacional y Departamental, lo presenta como el único espacio -de creación legal- que integra los ámbitos de "gobiernos" existentes en su momento, para encauzar los necesarios procesos de coordinación, articulación y cooperación en la definición e implementación de políticas públicas sectoriales de desarrollo social y económico, en tanto tengan incidencia territorial.

Se plantean entre sus potestades:

Artículo 76. (Cometidos del Comité Nacional de Ordenamiento Territorial).-
Corresponde al Comité Nacional de Ordenamiento Territorial:

- a) Contribuir a la formulación de las Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, así como los Programas Nacionales y efectuar sus seguimientos.
- c) Efectuar la declaración de interés nacional y urgente ejecución de las obras públicas promovidas por los órganos del Gobierno Nacional cuando éstas resulten incompatibles con cualquiera de los instrumentos de ordenamiento territorial, promoviendo su revisión.
- e) Pronunciarse sobre la adecuación de los grandes proyectos de infraestructura u otros a las Directrices y Programas Nacionales.

Se podría entender que todos los temas relacionados a la Expansión del Complejo Forestal, que han tomado estado de conocimiento público en el último año, poseen relación más o menos directa y clara, con el ejercicio de los cometidos y funciones de este nuevo organismo jerarquizado como espacio de coordinación interinstitucional de gobiernos nacional y departamentales.

Aproximación a un posicionamiento

Finalmente, respondiendo de alguna forma a la interrogación planteada parece evidente que las definiciones y decisiones sustantivas relacionadas con la expansión del Complejo Forestal, se asocian a procesos de adopción de políticas públicas de transformación territorial que lo concretan y constituyen:

- a) claras materias del OT y DS
- b) promueven escenarios de concurrencia de competencias y conflictos de intereses
- c) necesitan por tanto, de un ámbito potente, de integración jerarquizada, para articular y coordinar decisiones de diferentes espacios de gobierno, nacional y departamental

Condicionantes de los instrumentos de ordenamiento territorial

¿Cuáles son algunas definiciones de Ordenamiento Territorial y Desarrollo sostenible vigentes que se relacionan con la expansión del complejo forestal y lo contextualizan?

De los Instrumentos de OT y sus efectos vinculantes

La realización de múltiples estudios y análisis del territorio y sus transformaciones han prologado en los últimos años, la elaboración e implementación de variados y diversos IOT generados en todas las escalas territoriales. Sus disposiciones, al alcanzar el nivel de aprobación legal que corresponde, son de “orden público” y sus “determinaciones serán vinculantes para los planes, proyectos y actuaciones de las instituciones públicas, entes y servicios del Estado y de los particulares”. (Artículo 2º)

Por tanto, las disposiciones o determinaciones de distintos IOT generan –de modo directo o indirecto- un marco de contexto: tanto para abrir oportunidades como para generar restricciones, para la expansión del Complejo Forestal que se promueve.

Algunas determinaciones son de escala nacional, regional o departamental y en su conjunto, no exento de contradicciones, orientan los procesos de transformaciones territoriales que derivan de la implementación de políticas públicas sectoriales de desarrollo. Es en este contexto que se ubica y analiza la nueva expansión del Complejo Forestal.

3 – ESTRUCTURA TERRITORIAL

Para caracterizar la estructura territorial nacional se parte de que dicha estructura se define como la expresión física de vínculos y relaciones sociales, económicas y productivas de una sociedad, siendo sus componentes básicos las infraestructuras, el sistema urbano, los grandes equipamientos y los usos del suelo a escala nacional.

El territorio nacional continúa signado por la estructura radio-céntrica histórica, donde las principales rutas nacionales, de Norte a Sur, confluyen a la ciudad capital, consolidando un modelo territorial fuertemente centralista. Si bien las vías Este-Oeste ya están definidas, aún hoy no se ha materializado la totalidad de sus trazados, salvo la ruta 26, que conecta la ciudad de Paysandú con Río Branco, pasando por las ciudades capitales de Tacuarembó y Melo; y la 11 que conecta Ecilda Paullier con Atlántida.

Esta matriz, que se ha ido conformando desde la fundación de Montevideo por los españoles, como estrategia de control territorial y por el desarrollo de su puerto, a finales del S. XIX y principios del XX, se materializa en la red ferroviaria que se transforma en la columna vertebral de la estructuración territorial.

En lo que refiere al sistema urbano nacional, Montevideo y el área metropolitana lo protagonizan, ya que es donde vive el 52% (censo de 2011) de la población total del país. Su consolidación se realiza a partir de los corredores urbanos que integran el sistema vial nacional vinculando la capital con el resto del territorio nacional, por lo tanto, se basa en una estructura territorial de tipo tentacular que además contiene las diversas redes que vinculan estos espacios.

Las ciudades intermedias más pobladas, se ubican sobre todo en los límites del territorio nacional y establecen así una colonización básica de sus bordes. De modo que el grueso de la población nacional reside en estas ciudades localizadas, mayoritariamente, en los bordes fluviales y en la costa Sur, generando un vacío interior, ocupado por extensas áreas rurales productivas.

Existen una serie de pueblos y parajes dispersos en las áreas menos dinámicas del interior del país, que no llegan a constituir centralidades territoriales, por su escasa población (menores a 5000 habitantes) y su nivel de servicios. Particularmente los parajes se encuentran en vías de desaparición por una serie de causas, particularmente la suspensión del servicio ferroviario que les dio origen.

Resulta importante señalar que el territorio uruguayo presenta características diferenciales entre el Sur y el Norte del Río Negro, en aspectos territoriales, urbanos y

de comunicación. Mientras que en el Sur se localizan una serie de ciudades y pueblos inter-relacionados, al Norte se ubica una zona central prácticamente vacía, que se la reconoce como 'basáltica'. De acuerdo a la somera caracterización realizada, el modelo territorial del país presenta profundos desequilibrios entre el Norte y el Sur del Río Negro, una ocupación mayormente perimetral y una expansión hasta hoy "imparable", de su área metropolitana.

También merecen atención, las transformaciones operadas en las áreas rurales, que presentan requerimientos de todo tipo, que implican una nueva racionalidad en el uso y ocupación del territorio. Los cambios de la sociedad contemporánea: las nuevas formas de producción que demandan infraestructuras acordes, la presión de usos urbanos, la producción energética, las nuevas formas de disfrute del tiempo libre donde se revaloriza la alta naturalidad, la necesaria preservación de los recursos naturales, hacen que lo rural esté transitando hacia una nueva funcionalidad. En este marco la noción de la Nueva Ruralidad, propone una nueva forma de pensar y entender los procesos territoriales que se están operando, no solamente en nuestro país sino también en Latinoamérica. Alude a las interrelaciones que existen entre las actividades agropecuarias y no agropecuarias, rurales y urbanas, sociales, económicas y los ecosistemas.

En este escenario, en lo que refiere a la forestación, el censo agropecuario de 2011¹ demuestra que no sólo han aumentado significativamente las explotaciones forestales, sino que también la distribución espacial de la actividad ha ocupado una diversidad de territorios, afectando las producciones que tradicionalmente se realizaban en esas áreas, como la ganadería extensiva, con el consiguiente desplazamiento de población rural hacia los centros urbanos. Por otro lado se utilizan tierras con aptitud para otro tipo de cultivos, poniendo en cuestión la conservación del suelo como recurso natural, fundamentalmente al perder oportunidad de uso para producciones consideradas más importantes (consumo humano – agricultura – ganadería - lechería). Cabe destacar que no se verifica actividad forestal significativa en la región basáltica al tiempo que la cuenca arrocerá y de la lechería son producciones de importante incidencia en la economía nacional.

La forestación no solamente ha cambiado la fisonomía del paisaje rural, incluso comprometiendo valores paisajísticos como las sierras, sino que también ha comprometido a la estructura vial del territorio nacional, considerando el transporte de madera por carretera hacia la planta UPM y hacia los puertos de Montevideo, Nueva Palmira y desde 2013 hacia La Paloma, generando la necesidad de importantes áreas de acopio en la infraestructura portuaria.

Considerando estas disfuncionalidades, la localización de la nueva planta de UPM y la salida de la producción que se proponen van a seguir profundizando el modelo territorial heredado, si no se incorpora en el análisis la oportunidad de dinamizar áreas y centralidades deprimidas, que permitan reducir los desequilibrios aludidos.

¹ Ver figura 2, DIEA-MGAP, "Resultados preliminares del censo de 2011."

4- ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA EXPANSIÓN DEL COMPLEJO EN SU FASE PRIMARIA

Sin duda la anunciada expansión del Complejo Forestal demandará un incremento en las áreas forestadas, más allá de una posible intensificación de las actuales. Mayores áreas forestadas a su vez significarán transformaciones territoriales en todas sus dimensiones (ecológicas, productivas, sociales, institucionales, urbanas, entre otras)

Sin embargo es muy escaso o nulo el nivel de información pública sobre cuáles serían las eventuales zonas para la expansión de las plantaciones forestales y cuáles los criterios a utilizar en su fomento y gestión. Más allá de la rica y amplia experiencia -en aciertos y errores- que nos dejó como país, la aplicación de la política pública de desarrollo forestal, profundizada a partir de 1987.

Por tanto casi 30 años de su aplicación permiten poner en consideración algunos aspectos (positivos y negativos) aprendidos en este tiempo que será necesario considerar al momento de concretar, desde la re-elaboración de la política pública, hacia qué lugares del país, en cuales localizaciones, se orientará y promoverá esta nueva expansión de tierras bajo producción forestal para celulosa. Ahora, incorporando de modo explícito en estas decisiones algunas dimensiones que han ido ocupando la atención de la institucionalidad, como consecuencia de problemas surgidos.

Particularmente, los aspectos ambientales en su diversas dimensiones, ecosistémicas relacionados con la biodiversidad y valores de conservación, el ciclo hidrológico y su necesario funcionamiento, atendiendo particularmente, a la áreas de nacientes de cursos y cuencas altas; el conjunto de variables hoy incluidas dentro del gran paraguas del “cambio climático”; los factores socioeconómicos asociados a producciones alternativas o en competencia por territorios, entre otros tantos aspectos.

Sobre todos ellos, el país ha generado experiencia y conocimiento que deberían ser considerados en la eventual redefinición de la política pública de promoción y desarrollo de nuevas áreas de plantaciones forestales.

Algunos aspectos a considerar como resultados del proceso experimentado son:

- a) la ocupación de extensas áreas con aptitudes para cultivo agrícola
- b) hay casi 3.000.000 hás. vacantes, dentro de las denominadas áreas de prioridad forestal, más allá de que habría que revisar las ya definidas o imponer claras restricciones en su ocupación, atendiendo a criterios ambientales o sociales (ej. de forestaciones que rodean pueblos)
- c) el criterio negativo asumido socialmente, y que debe ser erradicado, de que se puede plantar en cualquier lugar y no existen impedimentos
- d) el impacto en la infraestructura vial ocasionado por el traslado de la madera
- e) se han eliminado los beneficios impositivos

Estos aspectos fundamentales son los que debieran analizarse y el ITU desde el OT, pretende aportar al respecto.

Parece interesante indagar y preguntar cómo se han definido o se definirán las áreas más adecuadas para la promoción de la expansión primaria forestal o si las decisiones serán dejadas a las libres reglas del mercado, como mayormente lo han sido.

Sería importante, para ello, considerar algunas aproximaciones de este tratamiento que están en los diversos IOT y que en el fondo apuntan a un cambios en las modalidades anteriores de expansión territorial de las plantaciones.

En particular, parece imprescindible la incorporación de una mirada integral a través de un instrumento de Ordenamiento Territorial como las Directrices Nacionales donde se incorporaran, entre otros, la producción agropecuaria, las infraestructuras de conectividad, las potencialidades del desarrollo local y el reconocimiento de la diversidad de situaciones en el territorio para la definición de áreas de prioridad forestal y la definición de criterios para su plantación.

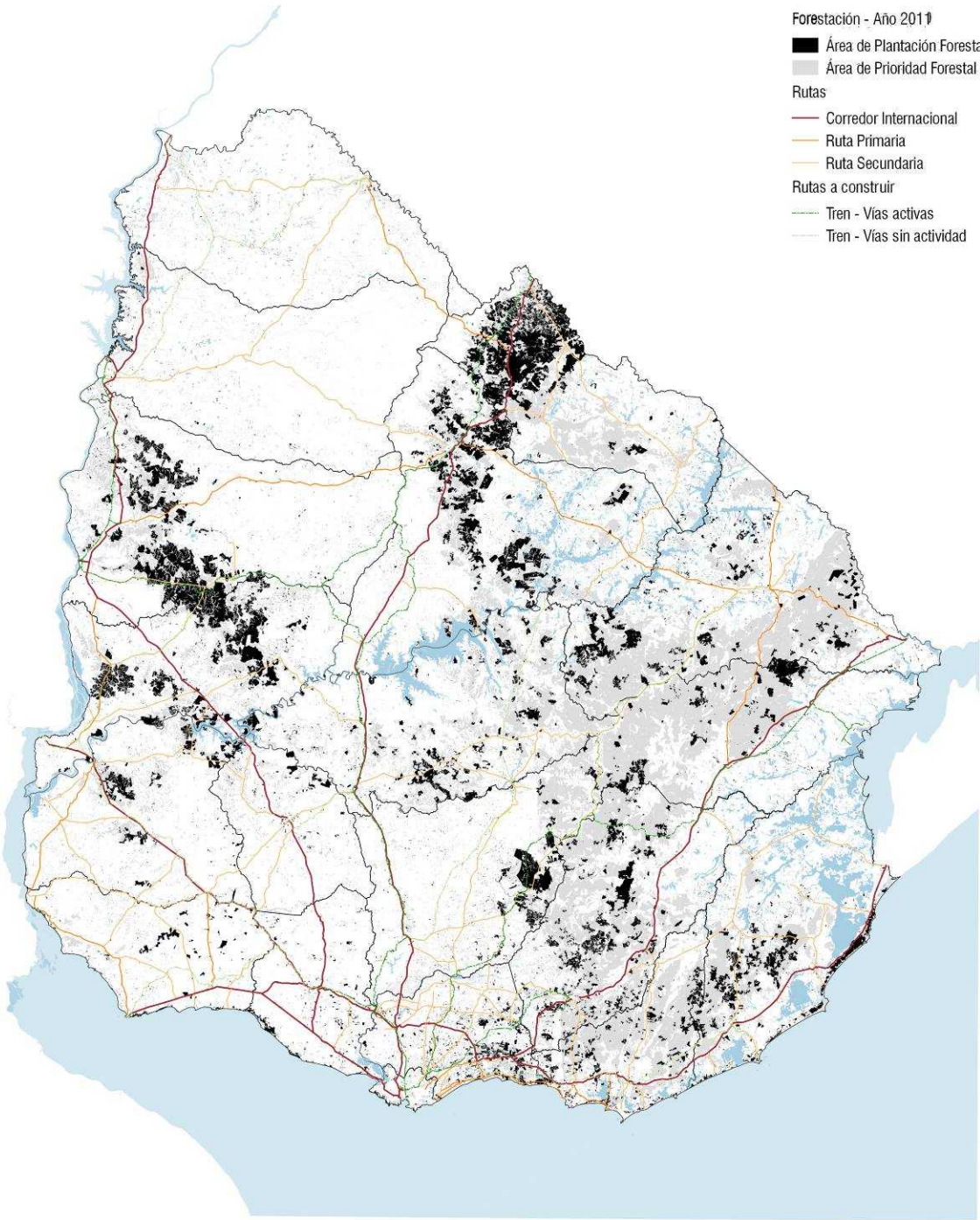


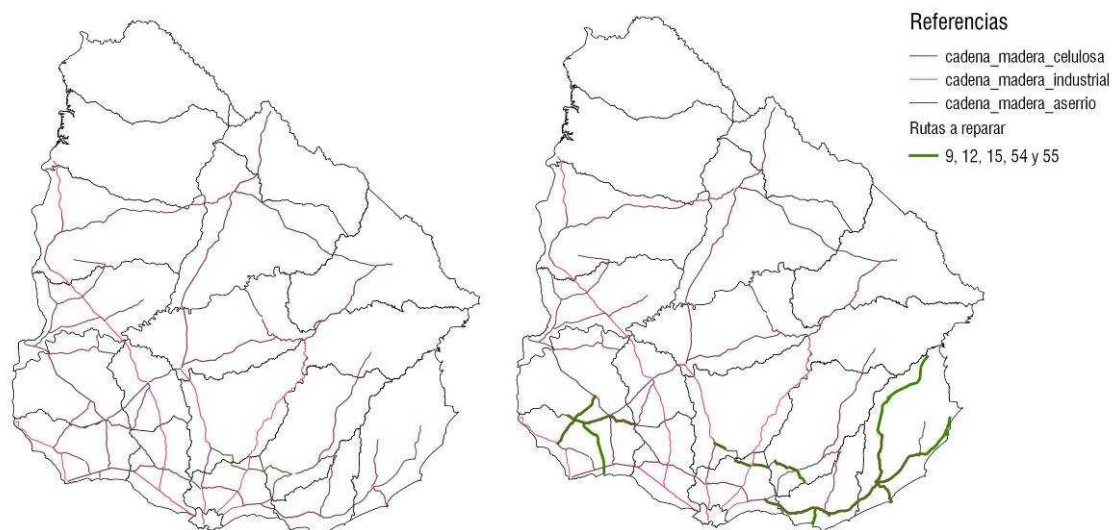
Figura 2.1. Forestación

Fuente: elaboración propia (Base extraída del IDE y del MGAP)

5- EVENTUAL RESIGNIFICACION DEL TRAZADO FERROVIARIO

Según el diario 'El País' del 30 de noviembre de 2016, en declaraciones desde España del Ministro de Transporte y Obras Públicas V. Rossi considera que, *si bien se puede llevar adelante la planta de celulosa sin el ferrocarril, en ese caso los efectos positivos del emprendimiento serían menores por el costo que representaría asegurar las condiciones necesarias para el traslado de la carga. Por otro lado agrega que la concreción del ferrocarril sería una buena oportunidad de mejorar el desarrollo del país. Al día de la fecha (comienzos del 2017), éste parece ser el escenario con mayor grado de interés por parte del Estado.*

Si bien ésta sería la inversión mayor en infraestructuras y la de mayor impacto a diversas escalas territoriales; no es la única, ya que el abastecimiento de la planta implica la mejora de infraestructura vial (caminería y puentes) desde las zonas de forestación. Esto puede representar una mejora sustancial en la conectividad de vastas zonas de nuestro territorio, atendiendo a la dispersión en que esta forestación podría estar localizada. El MTOP habla de 1000 km de rutas; específicamente menciona las Rutas 9, 15, 12, 54, 55 y el puente sobre el arroyo Las Vacas (datos brindados por el Ministro V. Rossi en la mencionada entrevista, noviembre de 2016).



Fuente: elaboración propia (con base del SIG del IDE)

El trazado ferroviario en estudio responde al escenario en que la salida de la producción de la planta de UPM se realiza por el puerto de Montevideo (tema que se discute en el siguiente punto de este informe). Corresponde a la actual línea desde Rivera, que atraviesa el país en dirección Norte-Sur.

Si bien no se manifiesta explícitamente en las declaraciones de prensa, se entiende que se está considerando el desafío de mejorar el trazado de toda la línea hasta la ciudad de Rivera, lo que permitiría consolidar el eje ferroviario Norte-Sur. Esto no sólo daría respuesta a las demandas de la nueva planta de pasta de celulosa, sino que además, acercaría la carga del Sur Brasileño al puerto de Montevideo. El reacondicionamiento de la ferrovía Rivera-Santana do Livramento-Cacequí y del tramo Rivera-Montevideo, es uno de los proyectos del COSIPLAN (Consejo Suramericano de

Infraestructura y Planeamiento) que aparece en el informe de 2013, dentro de los proyectos del Eje Mercosur-Chile, grupo 2. Dentro de las funciones estratégicas de este grupo de proyectos están: *“Alcanzar, consolidar y mejorar los estándares de infraestructura y logística necesarios para un buen desempeño de la región en los mercados globales. Aprovechar las condiciones de escala y demanda de la zona para atraer la participación público-privada y difundir la experiencia a otros Ejes y Optimizar la base logística para que la industria localizada en este espacio fortalezca su competitividad a nivel global.”* (Informe 2013, p.209) En el informe 2016 plantea la fecha marzo 2018 para la culminación del tramo Rivera Montevideo. En anexos de este informe se adjunta la ficha del proyecto extraída de http://iirsa.org/proyectos/detalle_proyecto_api.aspx?h=28, en enero de 2017.

Vía férrea y localidades urbanas

Según la información disponible, desde la planta de celulosa hacia el Puerto de Montevideo, los trenes cargarán más de dos millones de toneladas de pasta de celulosa al año (estimado de producción de la nueva planta). Esto implica trenes que tendrán entre 500 y 800 metros de largo, que circularán a una velocidad promedio de 60 km por hora y que tendrán una frecuencia aproximada de 14 a 16 veces al día (teniendo en cuenta ambas direcciones, ver Informe de Brecha del 25 de noviembre de 2016).

En este recorrido atraviesan 29 localidades hasta Progreso en Canelones y 4 paradas actuales no asociadas directamente a centros poblados. El impacto en estas pequeñas y medianas localidades debe ser tenido en cuenta, tanto si su atravesamiento se produce por el tejido urbano consolidado, como si lo hace lateral o tangencialmente. La mitigación de este impacto o su impedimento debe ser incorporado tempranamente a los instrumentos de OTyDS cuando estos existan o debe procurarse su rápida formulación, tomando las medidas cautelares necesarias para no generar situaciones de riesgo y difícil solución en la población residente.

En este capítulo se describen las distintas situaciones por la que atraviesa esta vía, con el propósito de poner en evidencia un tema no menor, que hasta este momento parece no formar parte del centro del debate.

Se considera el tramo desde Paso de los Toros hasta Canelones en esta parte del informe, ya que el acceso a Montevideo y las posibles alternativas se considerarán en otro apartado.

La imagen adjunta en la página siguiente presenta las diferentes situaciones de atravesamiento de las localidades por la traza ferroviaria actual:

PASO DE LOS TOROS
Estación Paso de los Toros
12.985 habitantes
Plan Estratégico Paso de los Toros, 2005. Suelo urbano y áreas bajo de la vía

SANTA BERNARDINA
Estación Yí
1.094 habitantes
Plan Local Ciudad de Durazno D 99215 (2014). Suelo urbano consolidado y áreas bajo de la vía

GOÑI
246 habitantes
Decreto 33/14. Dir. Dep. de Florida

SARANDÍ GRANDE
6.130 habitantes
Decreto 33/14. Dir. Dep. de Florida. Suelo urbano y áreas bajo de la vía

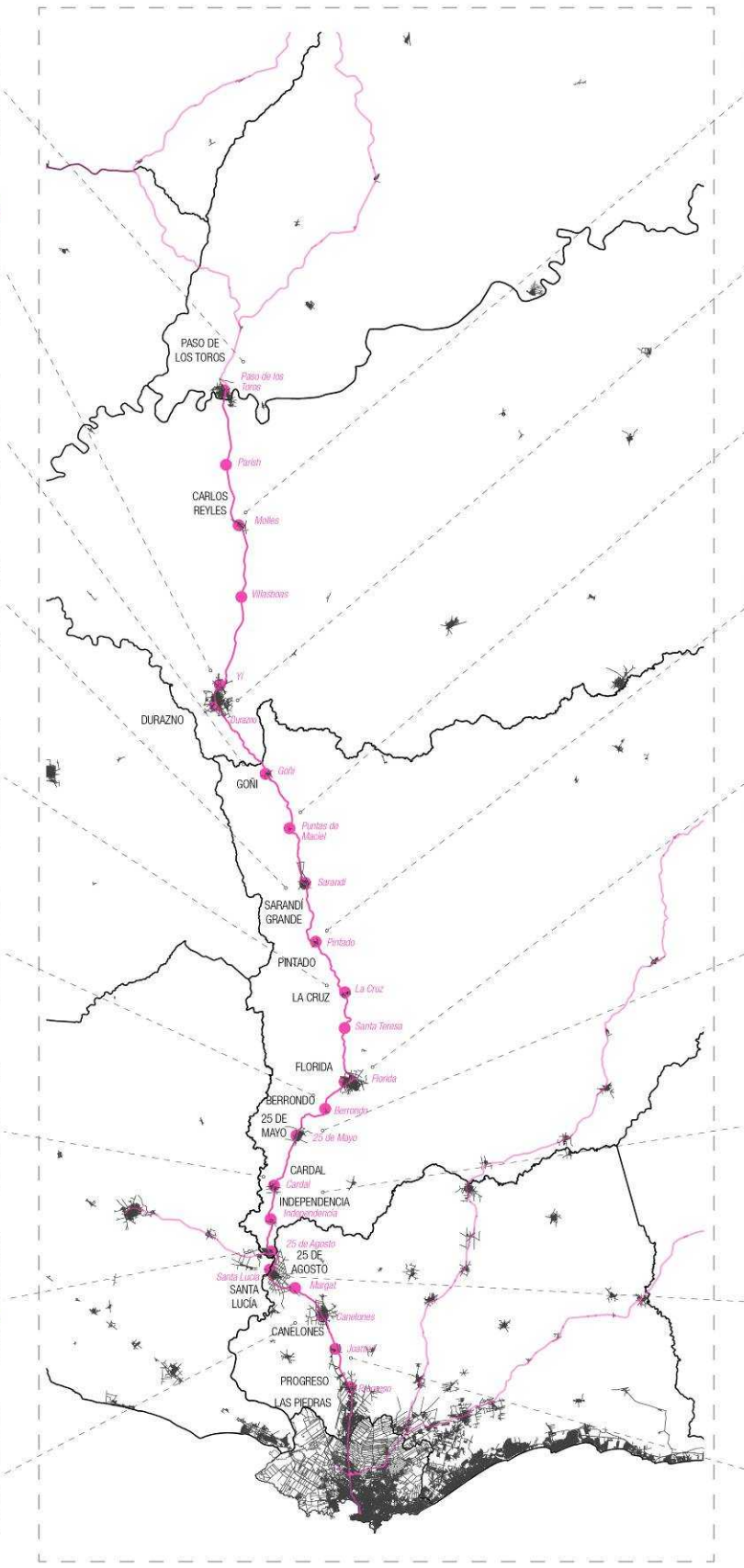
LA CRUZ
747 habitantes
Decreto 33/14. Dir. Dep. de Florida. Suelo urbano y áreas bajo de la vía

BERRONDO
166 habitantes

CARDAL
1.202 habitantes
Decreto 33/14. Dir. Dep. de Florida. Suelo urbano y áreas bajo de la vía

25 DE AGOSTO
1.849 habitantes
Decreto 33/14. Dir. Dep. de Florida. Suelo urbano y áreas bajo de la vía

CANELONES
19.865 habitantes
Plan de Desarrollo Estratégico Canelones Capital. Dirección Departamental de Canelones. Suelo urbano y áreas bajo de la vía



CARLOS REYLES
Estación Molles
976 habitantes
Dir. Dep. de Florida, 2011. Suelo urbano y áreas bajo de la vía. Al ser rural productivo con apt. en urbano

DURAZNO
Estación Durazno
34.372 habitantes
Plan Local Ciudad de Durazno D 99215 (2014). Suelo urbano consolidado y áreas bajo de la vía

PUNTAS DE MACIEL
160 habitantes
Decreto 33/14. Dir. Dep. de Florida. Suelo urbano y áreas bajo de la vía ya consolidado en urbano

PUEBLO BARCELÓ
Estación Pintado
170 habitantes

FLORIDA
33.640 habitantes
Decreto 33/14. Dir. Dep. de Florida. Suelo urbano y áreas bajo de la vía

25 DE MAYO
1.852 habitantes
Decreto 33/14. Dir. Dep. de Florida. Suelo urbano y áreas bajo de la vía

INDEPENDENCIA
396 habitantes

SANTA LUCÍA
16.742 habitantes
Proyecto de revisión de los límites autoritarios rural en la ciudad de Santa Lucía. Hábitat autoritario al no estar de la vía

JOANICÓ
1.305 habitantes
Plan de Desarrollo Estratégico Canelones Capital. Dirección Departamental de Canelones

**ATRASAMIENTO VÍAS
CRUCES POR CIUDADES Y PUEBLOS**

Fuente: elaboración propia (con base del SIG del IDE e imágenes satelitales de Google Earth)

6- TRANSPORTE Y SALIDA DE LA PRODUCCIÓN EN EL AREA METROPOLITANA EN EL CONTEXTO DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

El aspecto que ha acaparado la atención de la prensa en los últimos meses es el debate sobre la llegada de la carga de UPM al puerto de Montevideo. El mismo refiere a dos salidas, la Bahía de Montevideo y Puntas de Sayago; y al menos tres posibles trazados de llegada a las mismas: la utilización del actual trazado ferroviario; la posibilidad de desviarlo desde el norte de Progreso, desarrollándose paralelo a la Ruta N°5, y luego hacia el Este paralelo a la Ruta N°1, hasta el puerto; y la generación de una nueva traza sobre suelo rural al oeste de Ruta N°5.

En este punto las alternativas se enmarcan en el contexto jurídico de los instrumentos de ordenamiento vigentes según la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTyDS), aprobada en junio del 2008.

Plan de Ordenamiento Territorial (Dto. 28.242 del 16 de setiembre de 1998)

En la Memoria de Ordenación, entre sus lineamientos estratégicos se propone el re-equilibrio socio-urbano en la construcción de una ciudad equilibrada, mejorando la movilidad de personas y mercaderías, facilitando las conectividades viales. Con respecto al puerto de Montevideo, si bien reconoce la necesidad de suelo para su expansión y su fortalecimiento en la región, defiende la mejor articulación entre ciudad y puerto. El POT define Áreas de Promoción como *“unidades geográficas, objeto de intervención urbana prioritaria, cuyo desarrollo tendrá proyecciones en todo el territorio y se impulsará mediante distintos programas y planes ya sean sectoriales y/o especiales.”* *“En este enfoque, se integra la dimensión físico-ambiental, social y espacial, así como los aspectos relativos a la calidad del paisaje urbano, previendo la necesaria coordinación de acciones municipales, estatales y privadas”*. (POT, 1998, p.167)

Dentro de estas Áreas de Promoción se encuentra la Bahía. Los objetivos formulados por el Plan para el Área de Promoción Bahía de Montevideo son:

- *“Recuperar su rol de protagonismo urbano, potenciando su utilización ciudadana mediante el conjunto de operaciones previstas.*
- *Potenciar la función residencial y densificar la ocupación y uso de sus edificaciones, atendiendo especialmente a las de mayor significación edilicia y patrimonial.*
- *Mejorar la articulación y relaciones puerto-ciudad mejorando la accesibilidad y posibilitando la utilización ciudadana de sectores del ámbito portuario sin menoscabo de su funcionalidad y riesgos.*
- *Impulsar la difusión de los efectos positivos que la recuperación de esta significativa parte de la ciudad tendrá sobre los tejidos urbanos adyacentes.*
- *Impulsar la recuperación y reciclaje de los edificios de mayor valor simbólico y arquitectónico existentes en número importante en el sector urbano objeto de este proyecto estratégico.”* (POT, 1998, p.169)

Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (Dto. 34.870 de XX de noviembre de 2013)

Estas Directrices Departamentales refieren a tres aspectos básicos: *“Los principales objetivos del ordenamiento territorial en el departamento. - Las grandes estructuras y sistemas territoriales, así como las actuaciones estratégicas propuestas. - La formulación de las orientaciones generales para las otras escalas del ordenamiento territorial y para las políticas sectoriales y los grandes proyectos con incidencia territorial.”* (Directrices Departamentales, 2013, p.6)

En los aspectos específicos de la demanda de suelo para infraestructura y producción reconocen que *“el funcionamiento de grandes infraestructuras de carácter nacional y regional en el área urbana de Montevideo genera serios conflictos con las áreas urbanas circundantes. Tres de estos grandes equipamientos (Puerto de Montevideo, planta de refinería de ANCAP y Central Batlle) se encuentran en el área central de la ciudad, en el borde de la Bahía de Montevideo. La actividad en cada uno de ellos se viene intensificando considerablemente por el crecimiento del tránsito y los volúmenes de mercadería como por la mayor demanda de energía y combustibles. Ello también hace aumentar la demanda de área para dichos usos, la circulación vehicular, las emisiones de gases a la atmósfera y los riesgos de incendios. La relación de estas infraestructuras con el resto del tejido urbano y la compatibilización de estas actividades con las otras actividades urbanas configuran un reto fundamental. En el caso de la relación del puerto con la ciudad el escenario de crecimiento económico trae aparejada una expansión considerable de sus actividades. Los futuros puertos de Pescadores y de punta de Sayago son dos mojones fundamentales de dicha expansión, que intentan responder y anticipar el crecimiento previsto. Por su parte, ambos equipamientos tendrán un impacto importante en los territorios del oeste urbano. En relación a estas dinámicas territoriales es fundamental resolver las distintas situaciones relacionadas al creciente transporte de mercaderías y su impacto en el área urbana inmediata y la región metropolitana y su vinculación con el resto del país. La transversalidad e inter-sectorialidad de dichas problemáticas obliga a una compleja coordinación de las instituciones públicas y privadas asociadas al tema, como el MTOP, la Administración Nacional de Puertos, la Administración de Ferrocarriles del Estado, el Ministerio de Economía y Finanzas, la Administración Nacional de Aduanas, la Cámara Logística, las empresas de transporte vial y de servicios marítimos y portuarios, entre otros.”* (Directrices Departamentales, 2013, p.31)

Define, entre los objetivos del ordenamiento territorial *“La mejora del vínculo de las grandes infraestructuras y equipamientos con la ciudad y el territorio, perfeccionando la interrelación ciudad-puerto a efectos de contemplar el crecimiento de las actividades portuarias, corrigiendo los vínculos con los grandes equipamientos productivos en especial aquellos productores de energía, y ordenando las actividades productivas y logísticas previendo los conflictos potenciales”* (Art. D.177), estableciendo como lineamiento para la movilidad *“concebir un sistema de transporte de cargas eficiente, multimodal, y que minimice los conflictos con la ciudad, en particular en lo referente al acceso al Puerto de Montevideo.”* (Art. D.179).

Asimismo y apuntando a la construcción del Proyecto Territorial define Territorios Estratégicos entendidos como “*territorios estructurantes del ámbito departamental*”, entre los que se encuentran el Frente Costero (incluyendo la Bahía) y la Interfase Urbano – Rural (Art. D.212)

Los lineamientos generales para la Bahía mantienen en términos generales lo establecido por el POT, en cuanto, “*en virtud de los proyectos de desarrollo y ampliación del Puerto de Montevideo y del fortalecimiento de su significación nacional y regional y con el objetivo de reconquistar para el uso público y valorizar el espacio de la Bahía de Montevideo, se reformulará el vínculo entre la ciudad y el frente costero. Se procurará recalificar las áreas urbanas contiguas y próximas a la bahía y se acordarán visiones estratégicas y actuaciones en común entre el Gobierno Departamental y las entidades públicas localizadas en el entorno de la bahía.*” (Art. D.213).

Para ella se prevén las siguientes posibles intervenciones: “*- Plan de manejo integrado de la Costa Oeste - Plan del Cerro - Integración de proyectos portuarios (Punta Sayago, Puerto Pesquero) - Proyectos urbanos de borde en la bahía - Plan Bella Vista - Capurro - Relocalización progresiva de infraestructuras estatales en torno a la bahía (planta de refinería de ANCAP, Central Battle) - Reordenamiento La Aguada - Acciones Plan Especial Ciudad Vieja - Ordenamiento paisajístico de la Rambla de Montevideo.*”

En cuanto a la interfase urbano – rural, que “*comprende el borde urbano de la ciudad, en un espesor que incluye áreas urbanas, suburbanas y rurales, grandes infraestructuras, emprendimientos logísticos e industriales, asentamientos irregulares, centralidades periféricas y áreas de valor natural: se priorizarán las actuaciones tendientes a la protección y desarrollo de las potencialidades del suelo rural natural y productivo, la consolidación de un borde urbano pautado por enclaves logístico industriales y Cuñas Verdes, la definición de un eficiente sistema de infraestructuras del transporte de cargas, y la ordenación, calificación y equipamiento de las áreas residenciales urbanas y suburbanas existentes.*” (Art. D.214).

En relación al sector Ruta 5 Costa Oeste reconoce que “*concurren acciones desde el sector público con potencialidad para transformar el territorio que deben ser incorporadas en los procesos de estructuración de la interfase urbano-rural. Son los casos de la UAM, el Puerto de Punta de Sayago, el nuevo emisor subacuático de Punta Yeguas, el conector vial-ferroviario Punta de Sayago-La Tablada. Asimismo, se consolidará el ‘ex Sector 3’ como enclave para usos logístico - industriales, considerado clave en la ordenación del sector. Se protegerán las áreas rurales agrícolas y naturales y se promoverá la ordenación, calificación y equipamiento de las áreas residenciales urbanas y suburbanas y la consolidación de las centralidades periféricas existentes.*” (Art. D.214), previéndose entre las acciones el **Puerto Punta de Sayago - Conexión vial-ferroviaria Punta de Sayago - La Tablada - Ordenamiento del entorno de Paso de la Arena y concreción de la UAM - Plan Pantanoso.**

Las Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial Metropolitanas y el Programa Nacional de la Zona Oeste de Montevideo, aportan criterios para el Ordenamiento Territorial.

- **Análisis de las alternativas**

Utilización de la vía férrea existente vs trazado alternativo al Oeste

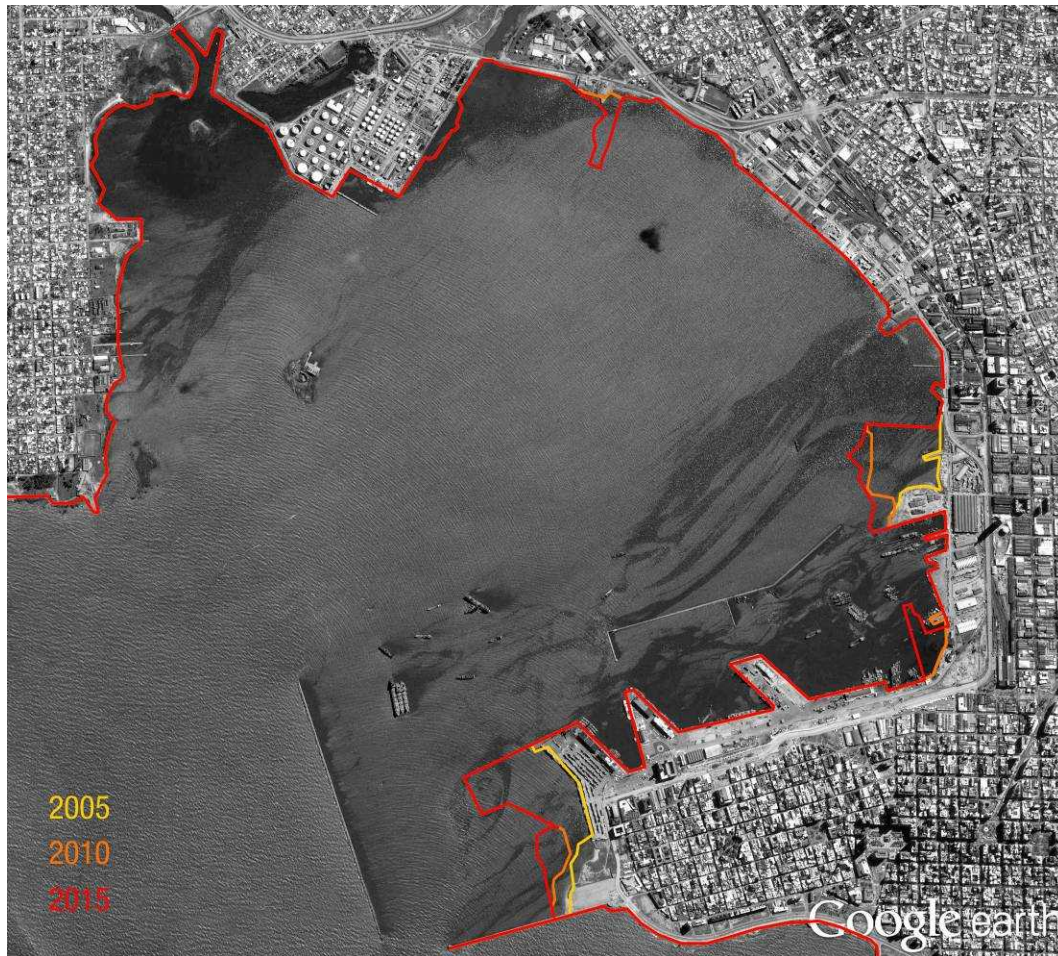
La utilización de la actual vía férrea, con el tránsito ferroviario ya descrito, provocará definitivamente importantes impactos en el atravesamiento de zonas urbanas consolidadas y densamente pobladas entre Progreso y el ingreso al puerto de Montevideo. En la capital, la traza ferroviaria atraviesa centralidades históricas, barrios de más reciente crecimiento y sectores con importante ocupación informal. En general las áreas urbanas se verían afectadas una fuerte barrera que dividiría en dos la planta urbana ocasionando problemas funcionales y afectaciones por contaminación sonora que afectarán la salud de la población además de afectar las construcciones. Para mitigar estos impactos serán necesarias operaciones de cruces a diferentes niveles, tanto vehiculares como peatonales y ejecutar las medidas necesarias para contrarrestar el impacto sonoro y el deterioro de las edificaciones afectadas. No se conocen, hasta el momento, estudios al respecto que incluyan el costo de las operaciones en infraestructura urbana y las externalidades ocasionadas en la población. En artículo de 'La Diaria', publicado el 9 de diciembre de 2016, se menciona un estudio realizado *"por una reconocida consultora local en ingeniería que concluye que esta operación implicaría anular 21 calles, poner barreras en 17 calles y hacer cruces subterráneos en 4 avenidas."* En este medio de prensa, el 8 de diciembre se habla de enterrar 5 km de vía de tren pero no se especifican plazos ni costos; o de establecer cruces aéreos, con un costo aproximado de 120 millones de dólares.

Asimismo, la reconfiguración del paisaje urbano asociado a la magnitud de las obras ameritaría un análisis profundo y la incorporación de criterios de diseño a los proyectos ejecutivos de las obras de ingeniería vial.

La Intendencia de Montevideo plantea un trazado alternativo hacia el Oeste, paralelo a la Ruta N°5 desde Progreso y entrando al puerto en paralelo a la Ruta N°1. Esta opción libera del impacto a gran parte de la ciudad de Montevideo y a las localidades afectadas en el departamento de Canelones. Esta alternativa, aun cuando claramente es de menor impacto en la ciudad, afectaría barrios al Oeste de Montevideo que hoy ya se presentan como socialmente vulnerables. Por otro lado habría que estudiar los impactos (en este caso positivos o negativos) en el Plan Parcial Distrito Productivo Ruta 5 de la Intendencia de Canelones.

Puntas de Sayago, una alternativa

En el diario El País, el 14 de setiembre de 2015, Emilio Cazalá se refiere al puerto en Puntas de Sayago como un proyecto de expansión del puerto de Montevideo "un centro logístico bien funcional con fluida conectividad, dotado de muelles de ultramar y fluviales para recibir a los megabarcos de hoy y oxígeno para el movimiento de cargas fluviales, sea en barcazas o en motonaves y transbordos". Menciona la exposición del Ing. Álvarez Mazza, que fuera presidente de la ANP que se refiere al proyecto destacando que éste no interferiría con la ciudad y alejaría el transporte pesado de Montevideo.

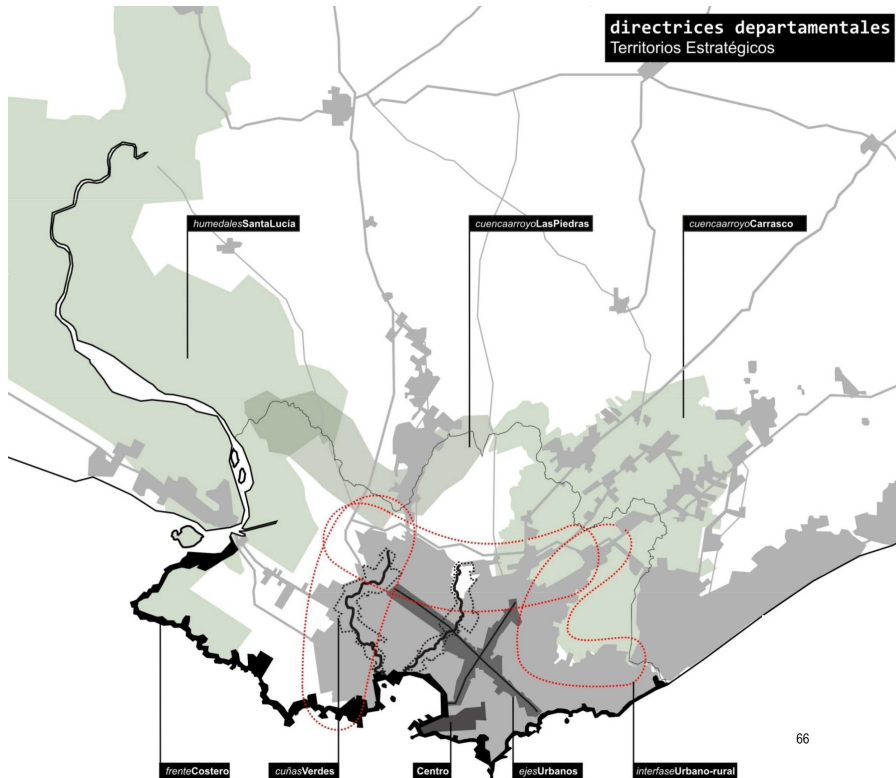


Crecimiento del Puerto de Montevideo en la última década
Fuente: elaboración propia en base a fotos históricas de Google Earth

El artículo termina con que "Obviamente hay que hacer escollera dos protectores, todo ubicado en la zona de puerto libre. Por aquí se puede manejar madera, soja, chips, fertilizantes y contenedores. Habrá que ir pensando en esta solución porque no será posible en un futuro ubicar en el puerto y hacer salir 400 mil viajes de camiones, desde los accesos de la rambla portuaria, para mover hoy 800 mil teus, con bocas de entrada al puerto a pasos de la Plaza Independencia y la principal ruta turística que conecta a los argentinos con Punta del Este."

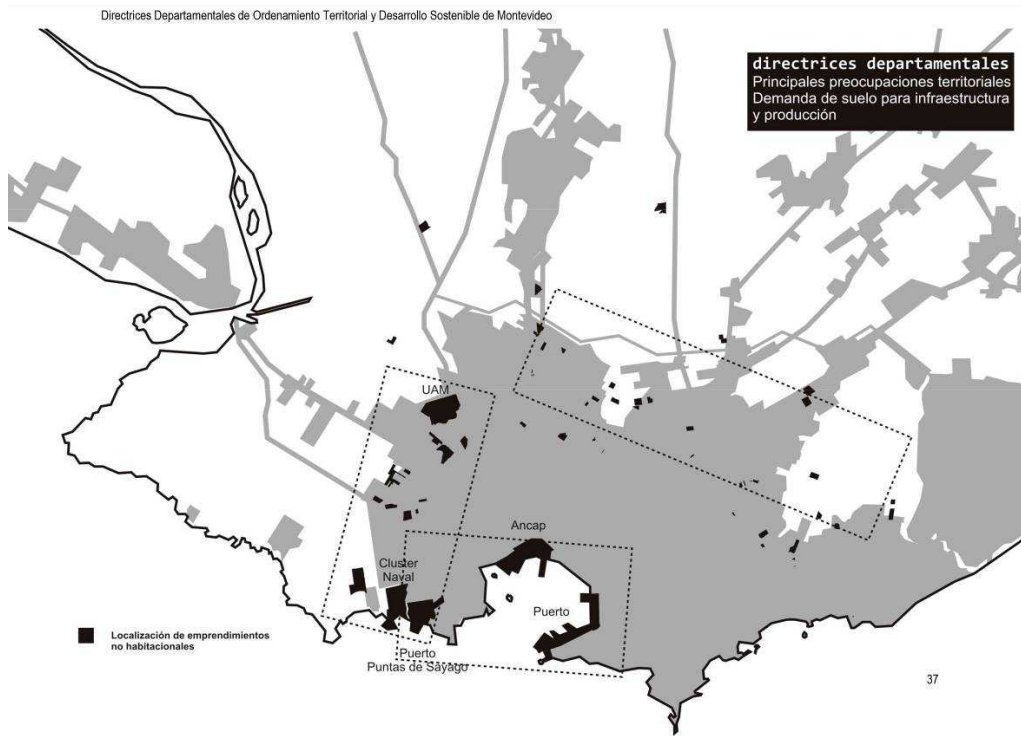
Esta terminal portuaria representaría, en el momento del artículo, una inversión de 400 millones de dólares.

Las 103 hás. disponibles en Puntas de Sayago permitirán el incremento de la capacidad y eficiencia logística del sistema portuario nacional y regional, consolidando el polo previsto en las Directrices Departamentales. El dragado ya está hecho lo que refuerza la oportunidad, si bien en un tramo la existencia de roca hace necesaria la utilización de explosivos y existe sedimentación natural que demandaría su limpieza.

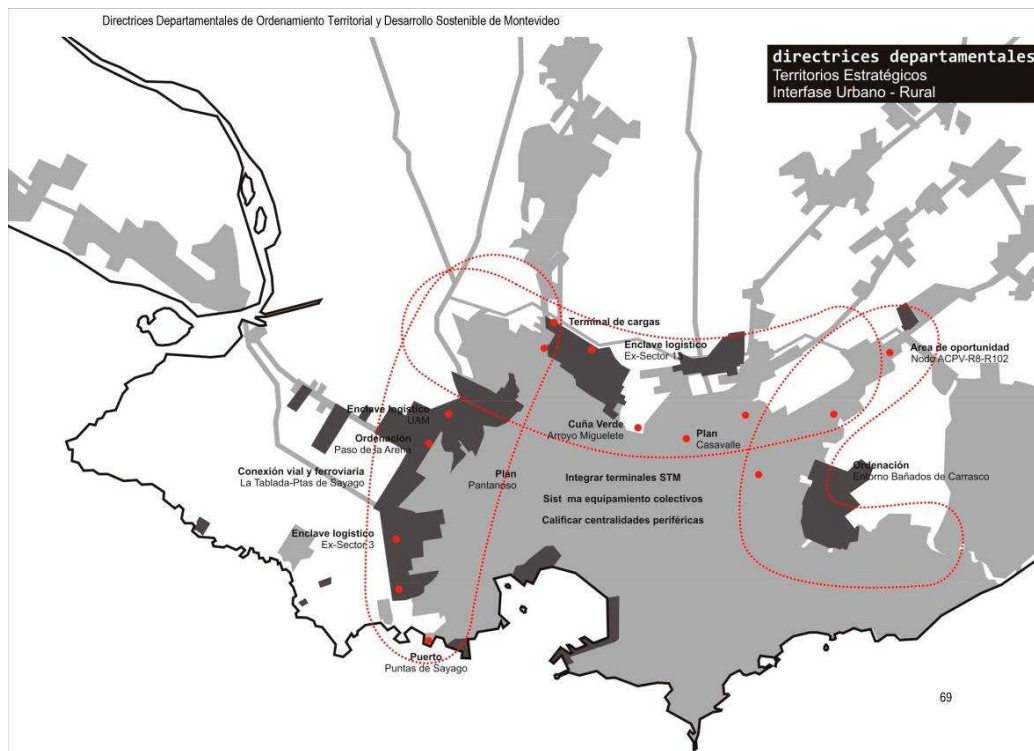


Fuente: Directrices Departamentales de Montevideo

Las Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial para el área metropolitana, en su Sección III: Localización de actividades y usos logísticos, proponen específicamente: *“Promover la localización ordenada de actividades y usos logísticos en suelo categoría urbana y suelo categoría suburbana, de modo integrado y compatible con otros usos y actividades, en áreas vinculados al Puerto y al Aeropuerto mediante la infraestructura vial y ferroviaria. Los instrumentos de ordenamiento territorial departamentales definirán zonas específicas para la ubicación preferente de estas actividades.”* (Estrategias Regionales, 2010, p.70); y exactamente esto es lo que determinan las Directrices Departamentales de Montevideo.



Fuente: Directrices Departamentales de Montevideo



Fuente: Directrices Departamentales de Montevideo

Una nueva infraestructura proyectada: el viaducto de acceso al puerto

Hasta el momento las alternativas de ingreso de la vía ferroviaria al puerto no se vinculan a la propuesta de viaducto formulada por el MTOP, que responde a la necesidad de resolver el ingreso de camiones que llegan por las Rutas N°1 y N°5 al puerto. Este es otro tema que afecta radicalmente el vínculo entre la ciudad y la bahía al generar una barrera continua desde las inmediaciones del Palacio de la Luz (calle San Fructuoso) hasta la Rambla Portuaria (según declaraciones del Ministro V. Rossi a El País en abril de 2016 y la información del Boletín informativo del MTOP de ese mes). El proyecto, cuyo objetivo es resolver la entrada al puerto de manera eficiente, genera 1 km de vía sobre elevada, por debajo de la que se desarrollaría el tránsito con destino al puerto. Se anula (o altera) así toda relación, incluso visual, entre el puerto y su entorno urbano. Este es otro tema a ser considerado mientras que puede adelantarse que la realización del Puerto en Puntas de Sayago permitiría liberar la presión sobre el puerto de Montevideo y seguramente podría reconsiderarse si es necesaria esta inversión y el impacto previsible sobre la ciudad.

7- CONSIDERACIONES FINALES

En el presente documento se ponen a consideración algunas reflexiones acerca de los potenciales procesos y transformaciones territoriales en el escenario de expansión del complejo forestal generado por la instalación de una nueva planta de pasta de celulosa.

Se lo hace desde la perspectiva del Ordenamiento Territorial y en base a la información sobre su localización y el traslado y salida de la producción por Montevideo que hoy se está manejando públicamente. Sin embargo, otras alternativas deberían ser incorporadas para su análisis, incluyendo las posibilidades que brinda la infraestructura portuaria y ferroviaria del país.

Las decisiones tomadas deberían responder a un modelo de organización territorial que fuera producto de un abordaje integral en el que se incorporaran las dimensiones físico-espaciales, ambientales, sociales y productivas. Un proyecto territorial que debe construirse.

Bibliografía consultada

Trazado ferroviario

COSIPLAN, 2013. Cartera de proyectos 2013 disponible en <http://www.iirsa.org/>, consulta enero 2017

COSIPLAN, 2016. Cartera de proyectos 2016 disponible en <http://www.iirsa.org/>, consulta enero 2017

Artículos de prensa

Gil, V. (30 de noviembre de 2016). *El gran asunto es recuperar el ferrocarril*. El País. Recuperado de: <http://www.elpais.com.uy/informacion/victor-rossi-gran-asunto-ferrocarril.html>

Abreu, M. (25 de noviembre de 2016). *El tren pasará más de una vez*. Brecha. Recuperado de: <http://brecha.com.uy/tren-pasara-mas-una-vez/>

Bases de datos

Google maps. <https://www.google.com.uy/maps/place/Uruguay>

IDE. <http://descarga-cdp-ide.agesic.gub.uy/>

INE. www.ine.gub.uy

MVOTMA. www.mvotma.gub.uy - <http://sit.mvotma.gub.uy/>

Montevideo, relación bahía-puerto

Gobierno Nacional (2009). *Memoria Anual de la Gestión del Gobierno Nacional 2009, disponible en* <http://www.mtop.gub.uy/documents/20182/21240/Memoria+anual+2009/c326ef2d-8adf-4c17-aa61-73a9a9567c56?version=1.0>, consulta enero 2017.

IDM (2013). *Directrices Departamentales* DECRETO N° 34.870 de la Junta Departamental, aprobado el 14 de noviembre de 2013

Lombardo, C. (2013): Las transformaciones territoriales en el ámbito rural y su ordenamiento. Revista de la Facultad de Arquitectura Diseño y Urbanismo, R11 publicación digital.

MVOTMA - DINOT (2009): El modelo territorial y su lógica de conformación Documento de Trabajo.

MVOTMA - DINOT (2010): Directrices nacionales de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible aproximación básica. Documento de trabajo.

IMM (1998). Unidad Central de Planificación Municipal (1998) *Plan Montevideo. Plan de Ordenamiento Territorial. 1998-2005*. Ed. Intendencia Municipal de Montevideo. Montevideo. ISBN: 9974-600-07-3

Martínez, E. J., Viana, I., Pazos, I., Villamide, J., Franco, J., Álvarez, J., Tessore C. y Moraes, P. (2009): *Usos y precios del suelo en el área de Influencia del APCV*. Estudio realizado con patrocinio del Lincoln Institute of Land Policy-Referencia: LEB121307. El Estudio investigó la situación del uso y valor del suelo para: Escenario I- previo al anuncio definitivo y comienzo de las obras (2003 – 2007) y Escenario II-al inicio de las obras y culmina con el plazo de este Estudio (Abril – Diciembre de 2008).

Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, Intendencias de Montevideo, San José y Canelones (2010). *Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial*

MTOP (2016). *El MTOP presentó estudio sobre desarrollo de la zona portuaria de Montevideo*. Boletín informativo mensual. Abril de 2016. Recuperado de: <http://www.mtop.gub.uy/documents/20182/21237/Bolet%C3%ADn+informativo+-+abril+2016/2d15a30b-ec1d-493b-bf8b-da55811bb1ae?version=1.0>

Artículos de Prensa

Cazalá, E. (14 de setiembre de 2015). *Puerto: desarrollemos Puntas de Sayago* en: <http://www.elpais.com.uy/economia/noticias/puerto-desarrollemos-puntas-sayago.html>

Uval, N. (8 de diciembre de 2016). *La instalación de un tren subterráneo en Montevideo se maneja como alternativa para la salida de la producción de UPM*. La Diaria. Recuperado de: <https://ladiaria.com.uy/articulo/2016/12/la-instalacion-de-un-tren-subterraneo-en-montevideo-se-maneja-como-alternativa-para-la-salida-de-la-produccion-de-upm/>

Uval, N. (9 de diciembre de 2016). *Intendentes de Montevideo y Canelones le comunicarán a Vázquez su inquietud por trazado férreo previsto para UPM*. La Diaria. Recuperado de: <https://ladiaria.com.uy/articulo/2016/12/intendentes-de-montevideo-y-canelones-le-comunicaran-a-vazquez-su-inquietud-por-trazado-ferreo-previsto-para-upm/>

Uval, N. (14 de diciembre de 2016). *Intendencia de Montevideo presentó propuesta de trazado férreo alternativa para UPM*. La Diaria. Recuperado de: <https://ladiaria.com.uy/articulo/2016/12/intendencia-de-montevideo-presento-al-fa-propuesta-de-trazado-ferreo-alternativa-para-upm/>

Uval, N. (12 de enero de 2017). *Dinara reclama opinar sobre puerto pesquero chino en Uruguay*. La Diaria. Recuperado de: <https://ladiaria.com.uy/articulo/2017/1/dinara-reclama-opinar-sobre-puerto-pesquero-chino-en-uruguay/>

Diario El País (8 de abril de 2016) *MTOP pretende construir un viaducto en la rambla portuaria este año*. Recuperado de: <http://www.elpais.com.uy/informacion/mtop-estudia-construir-viaducto-rambla.html>

<http://www.montevideo.gub.uy/institucional/noticias/acuerdo-con-anp-y-mtop-para-polo-logistico-punta-de-sayago>