

Ponencia: El acercamiento turístico en la costa del Uruguay. Entre la imprevisión y los intentos de regulación del espacio. (1900-1950)

Nelly Da Cunha

Introducción *

El Uruguay, situado en el cono sur de América del Sur se inició en la actividad turística a partir del proceso modernizador –político, económico y social- que se sitúa a partir del último cuarto del S. XIX. Su economía, con un fuerte perfil agroexportador comienza un lento proceso diversificador en el que se ubica la expansión del turismo, cuyo principal atractivo fue el área costera sobre el Río de la Plata y el Océano Atlántico. Se inauguró entonces, una problemática compuesta de dos vertientes que aún perduran: el turismo estacional (el de veraneo) al que se le asocia la sobre explotación del recurso, y la dependencia al mercado turístico argentino, con un perfil excesivamente regional.

La ponencia, refiriéndose a la primer vertiente, sintetiza las diferentes formas de apropiación de arenas desiertos.

Este proceso del que nos referiremos como la “construcción del paisaje costero” transcurrió por diferentes etapas, adoptó diferentes formas, construyendo diferentes paisajes balnearios que entendemos respondieron al contexto cultural y social, condicionando la potencialidad de los atractivos, por lo tanto consideramos que el atractivo turístico es una construcción mental producto del sistema de valores del conjunto de la sociedad que elige un determinado destino turístico, el ideal de las vacaciones es expresión de una cultura y funciona como disparador de la oferta. Nadie invierte sin tener al menos la sospecha de que obtendrá beneficios. Es posible descubrir peculiaridades en las instalaciones de uso social. Se comparan las primeras instalaciones balnearias (para baño de mar, de paseo y hospedaje) en las playas de Montevideo, como desarrollo acelerado en los inicios del s. XX, con las del extremo costero del país en el departamento de Rocha, como ejemplo de expansión tardía y lenta a partir de la década del 30. Integramos la forestación debido a que formó parte de las primeras intervenciones. Por razones de síntesis la información la presentamos en forma de esquema y luego algunos comentarios, intentado vincular los acondicionamientos específicos con las prácticas sociales de una época determinada.

Los agentes comerciales y el Estado fueron los protagonistas de los cambios. Una de nuestras preocupaciones es el tipo de gestión en los diferentes espacios, en un país como el Uruguay donde el Estado tuvo un fuerte protagonismo a partir de la segunda década del s. XX en inversiones de infraestructura y servicios.

Por último, rescatamos el inicio de la preocupación ambiental –llamada en su momento “la defensa de la costa”- como producto de los impactos de la construcción del nuevo paisaje. En ese sentido la década del 30, con algunos antecedentes en las autoridades de Montevideo, se revela como el momento en el que comienza el avance de la conciencia de preservación de los recursos.

En resumen: tipo de instalaciones, agentes privados y públicos, y surgimiento asociado de preocupaciones ambientales, son los puntos en que se centra nuestra propuesta de trabajo.

Consideraciones preliminares

El primer concepto a desarrollar es qué concebimos como turismo. Como afirma el analista de turismo Daniel Hiernaux (1989), el turismo es una práctica generadora de actividad económica, que implica prácticas sociales colectivas en las que se establece un relacionamiento diferente con el

espacio, de gran multiplicidad. Por su parte Alain Corbin (1993), en su estudio histórico sobre el proceso de apropiación de las costas europeas con fines recreativos, parte de la idea de que los espacios costeros fueron de uso libre, como ámbito de trabajo y provisión de alimentos. A partir del S. XVIII la realeza, luego la burguesía, los transformaron en un proceso de apropiación para el disfrute y placer social, trasladando sus lugares vacacionales mediterráneos. Elabora la diferencia entre lugares de esparcimiento espontáneo y los de “equipamiento racional” para un público distinguido, lo que llama el “despliegue de la arquitectura del mar” con el surgimiento a partir de 1820-60 de la moda del baño en agua salada. Así como la participación municipal delimitando espacios y controlando el baño popular. La diferencia que el autor remarca entre lo espontáneo y lo social resulta de fundamental importancia. En este marco conceptual el turismo puede ser concebido como fenómeno social, que implica el acondicionamiento de recursos naturales para la explotación racional, la instrumentación de diversos servicios con el objetivo de satisfacer las necesidades de los consumidores bajo modalidades predeterminadas por el uso, las costumbres y la moral imperante en un tiempo histórico.

Lo que supuso un nuevo concepto de ciudad, si nos remitimos a Montevideo, como ámbito de trabajo y de residencia pero también de recreación para los visitantes y los residentes. Se construyeron extensos parques, diseminados en el espacio urbanístico, algunos sobre las costas, y con especial entusiasmo se bordeó la costa siguiendo su sinuosa morfología con paseos marítimos, en ciertos casos robándole terreno al mar. De tal forma, que en este sentido el aspecto de Montevideo fue establecido en las primeras décadas del S. XX.

Desde el punto de vista de la ecología y coincidente con lo planteado anteriormente, la ciudad es fruto de las percepciones y valores que a lo largo de la historia han tenido sus habitantes de lo que es la naturaleza y de que forma se la puede transformar. Así lo ha planteado el ecologista Eduardo Gudynas (2000).

Y como bien advierte el historiador Josep Fontana analizando las relaciones de la Historia con el estudio de los recursos naturales, es improductivo “reducir el estudio del medio a una serie de problemas que deben ser considerados únicamente desde la perspectiva científico-natural y de la tecnología de su uso. Es necesario que introduzcamos en el análisis elementos “sociales” sin los cuales toda explicación de lo ocurrido será insuficiente y toda propuesta de remedio puede quedar en mera retórica moralizante.¹

Ahora bien, cabe preguntarnos quiénes fueron los gestores. En primer lugar, las empresas de transporte colectivo de capitales privados y extranjeros (inicialmente inglés y alemán) participaron en la expansión de la ciudad, incluyendo un servicio diferenciado para el entorno costero que en el S. XIX se conservaba aislado de una ciudad que había crecido dándole la espalda. Otros empresarios intervendrían, como Francisco Piria, que concretaría su balneario, Piriápolis, a 90 Km. de Montevideo. Luego, las autoridades municipales, comenzaron a regular el uso de la costa, apropiándose de terrenos para parques o paseos marítimos. Antiguos terrenos privados se convirtieron en patrimonio municipal, proceso que como hemos dicho data de principios del S. XX. Esta acción municipal es el inicio del ordenamiento territorial costero y de la regulación de su uso, en el que es posible constatar contradicciones, y que pronto sería imitada al menos por los seis municipios costeros a los márgenes del Río de Plata y el Océano Atlántico, de 600 Kms de extensión ubicados en los Departamentos de Colonia, San José, Montevideo, Canelones, Maldonado y Rocha.²

El atractivo turístico consistió en arcos de playas y puntas rocosas bordeados por un cordón de dunas arenosas, paisaje que al ser transformado con una sucesión de intervenciones de variado porte, por forestaciones con especies exóticas, puertos, paseos marítimos, hoteles y residencias, dio lugar a la ruptura del equilibrio con el que se mantenía. El mantenimiento de las dunas oceánicas depende del equilibrio dinámico entre el viento, el oleaje, las mareas y la libertad de movimiento. Este planteo científico, propio del desarrollo de las ciencias fue precedido por los fundamentos de la teología natural de principios del S. XVIII, que comenzó a borrar la imagen negativa –los miedos– del mar y de sus riberas, abriendo el camino a sistemas de apreciación científica de la naturaleza,

alejándola del providencialismo. Pese al aceleramiento del conocimiento y de la tecnología, la humanidad aún no ha logrado la conservación respetuosa y equilibrada de los recursos.

La construcción del paisaje costero de Montevideo y Rocha

Hacia el 1900 es posible visualizar cambios perdurables en la fisonomía de la ciudad de Montevideo que con diferente ritmo irán construyendo su imagen y expandiéndose por otros puntos del país. Lo cual implicó la adopción de nuevas pautas de consumo y de acceso social a bienes y servicios públicos en el marco del uso del tiempo libre. Entre 1900 y 1950 se suceden el auge del turismo en Montevideo y su decadencia como centro de estada veraniega y el surgimiento de nuevos polos de desarrollo. Los balnearios Atlántida, La Floresta, Piriápolis, Punta del Este, La Paloma y La Pedrera como ejemplos más perdurables sientan sus primeros emprendimientos en las tres primeras décadas del S. XX. Diversas circunstancias, como el desarrollo de las vías de comunicación acortando las distancias geográficas, permite esta sustitución. Proceso en el cual intervendrán otros factores, a los que haremos referencia en esta ponencia.

A continuación presentaremos esquemáticamente las modalidades de la “arquitectura del mar”, que dio lugar a sucesivos paisajes costeros, teniendo en cuenta la *función* en el entendido que atienden prácticas sociales y formas de disfrute del atractivo propios de la época, *las características* o el tipo de acondicionamiento predominante y correspondiente, los *agentes comerciales* privados y públicos y el tipo de gestión para el último caso, finalmente el *paisaje resultante*.

S. XIX - el tránsito por los “baños techados” y las quintas, como lugares de veraneo de clase alta montevideana.

S. XIX e inicios S. XX

- instalaciones de baño y parque en Ramírez y Pocitos en la costa sur-este.
- instalaciones de baño y parque en Capurro en la costa norte. Zona recostada a la bahía y cercana al puerto.
- construcción de los espacios verdes recreativos. Surgimiento del tiempo libre colectivo.

Peculiaridades de las primeras instalaciones costeras en el acercamiento social al mar.

Función:

- respirar brisas marinas.
- proporcionar comodidades para el baño privado en el mar en espacios públicos.

Características: abigarradas y superpuestas instalaciones de madera

- terrazas
- escaleras descendientes al mar
- instalaciones deportivas
- bares y restoranes
- se acentúa la privacidad con el uso de carritos de baño
- poca expansión residencial veraniega.

Los agentes comerciales en la apropiación del espacio:

- empresas privadas de tranvías La Comercial, La Transatlántica ocupan zonas de Ramírez y Pocitos en doble función de transporte y servicios de baños.

- concesión de predio municipal para la construcción del Parque Hotel en playa Ramírez. Inicio de los hoteles-balnearios.
- ausencia de planificación en el uso del territorio.

Paisaje resultante:

- espacio costero fragmentado.
- invasión “total” en espacios reducidos.
- confusión entre instalaciones de baño y paseos marítimos.
- predominio de actividad privada.
- predominio de instalaciones de baño sobre residencias.

El cambio (1909-50)

Función:

- habilitación del espacio costero para el uso social y colectivo. Aprobación de legislación social a partir de 1915 legaliza el tiempo libre del trabajador.
- proporcionar servicios y comodidades acordes a la progresiva popularización del baño de mar y de nuevas motivaciones. Hacia 1935 se hace visible el cambio de la imagen de “balneario”, priorizándose el contacto con el mar, el sol y las arenas.
- proporcionar nuevos lugares de características elitistas, alejados de lo popular.

Características:

- construcción de los paseos marítimos, llamados “ramblas” (1909-1940).
- separación de espacios para el paseo y el baño de mar.
- Hotel Pocitos (1912-1935), surgió como transformación de la plataforma de baños construida en la arena.
- balneario Carrasco (1912) como nueva propuesta elitista, primer balneario que surge en función de la rambla, en el límite departamental Este.
- especulación inmobiliaria otorgó valor comercial a la costa.

El control municipal:

- decisiva intervención municipal en la apropiación del espacio y su reconstrucción. Comienzo de planificación en el uso del territorio.
- comienzo de defensa de la costa de contenido ambiental (1931).
- empresas de tranvías pierden el espacio comercial, excepto el de transporte.
- adquisición municipal de los hoteles Casino Parque Hotel y Hotel Casino Carrasco.
- demolición del Hotel Pocitos (1935) para destinar ese terreno a la unión de la rambla Pocitos hacia el Este hasta el límite departamental, Carrasco.

Paisaje resultante:

- paisaje abierto en los nuevos desarrollos.
- territorio costero parcialmente ocupado.
- invasión parcial de servicios de baños del espacio controlado por el Municipio.
- interconexión de los balnearios.
- impacto negativo de la especulación inmobiliaria, profundizado a partir de 1945 con la aprobación de la Ley de Propiedad Horizontal .
- distorsiones ambientales.
- deterioro paisajístico de diverso orden: pérdida de arenales, barrera de edificios rompen el equilibrio costero.

La forestación costera (a partir de fines de S. XIX)

Función:

- contención de las arenas para desarrollos turísticos, recreativos y urbanísticos.
- instrumento ornamental, predominando el rol paisajístico sobre el industrial.

Características:

- con límite espacial preciso y diversidad de componentes vegetales e integración de lagos y minerales. Caso Parque Urbano y Parque Central.
- sin límite espacial. Diversidad de vegetales restringida. Caso Carrasco y alrededores. Predominio de especies coníferas y de eucalipto de origen extranjero.
- simultánea en el territorio costero del país. Casos Atlántida, Piriápolis, Punta Ballena, Punta del Este, en menor medida costa de Rocha.

Agentes:

- privados y posterior participación municipal.

Paisaje resultante:

- componente importante en la definición del paisaje costero. No se reproducen especies autóctonas predominantes en los márgenes de ríos, las especies introducidas resultaron de fácil arraigo en las costas del Río de la Plata y Océano Atlántico.

El surgimiento turístico tardío de Rocha. Costa Atlántica.

Características:

- lento desarrollo durante la etapa de turismo elitista, anterior a 1950.
- condición geográfica restringe su crecimiento. Lejanía de los centros emisores de turistas, Argentina y Montevideo.
- balnearios impulsados por la población local.

Resultado:

- freno al crecimiento.
- relativa preservación ambiental.

1930 en adelante

Continuidades:

- búsqueda del acercamiento social al mar.
- la hotelería posibilita modalidad turística elitista y minoritaria, aunque de crecimiento restringido.
- forestación más limitada y lenta dejando espacios vacíos.
- planificación del uso del territorio acotada a los inicios del balneario La Paloma.

Innovaciones:

- no se construyen instalaciones de uso colectivo que invadan la costa.
- predominio del uso residencial particular sobre el hotelero.
- a largo plazo provoca la invasión costera individual, todos buscan su acercamiento a la costa.
- diversificación de la oferta turística con los "balnearios rurales". (Aguas Dulces, Valizas, La Pedrera).
- apertura de zona de uso colectivo en La Paloma (Parque Andresito, años 30), posibilita modalidad de camping, como primer acercamiento a la zona.
- desarrollo de los parques de reserva a partir de década del '40.
- predominio inicial del turismo local e interno.
- peso muy moderado de autoridades municipales frente al poder de los agentes privados.

Paisaje resultante:

- predominio de usos individuales sobre los colectivos.
- progresiva degradación ambiental por excesiva carga de actividades humanas comprometiendo los procesos regenerativos de la costa.
- extremo acercamiento al océano
- por la abundancia de espacios vacíos.
- por nulo control (o poder) gubernamental.
- grado urbanístico desparejo.
- tejido urbano de influencia europea en La Paloma.
- tejido urbano espontáneo en la mayoría de los balnearios.

Con este esquema se ha pretendido sintetizar la diversidad y continuidades de las transformaciones del paisaje urbanístico y natural. La recreación del paisaje europeo es el resultado indiscutible, lo cual es explicable. Los viajes de la clase alta a ese continente provocarán el traslado, con sus variantes al implantarse en el territorio uruguayo, de prácticas sociales, comportamientos y tipologías de acondicionamientos. Tampoco es desdeñable la consideración del alto componente de inmigrantes que han conformado nuestra sociedad, quienes traían semillas en sus valijas, y en su mente el paisaje que dejaban, el cual intentaron imponer.

Con la formación de bosques que fijarían las dunas móviles, el paisaje europeo de abundantes especies coníferas predominó sobre las especies autóctonas de menor tamaño. El modelo agropecuario del país se vio favorecido, las praderas se conservaron sin contaminarse con “improductivos” arenales. Los bañados se desecaron a partir de principios del S. XX por considerarlos improductivos y antihigiénicos. Con lo cual intentamos demostrar en apretada síntesis que cada intervención no fue casual, detrás de cada una de ellas se esconden firmes motivaciones, valores económicos y culturales, sumándose patrones estéticos asociados a la recreación y al ocio. Modificaciones que respondieron a acuerdos implícitos con el modelo de producción, y como resultado del conocimiento científico de la naturaleza. La valoración de los bañados como ricos ecosistemas y de su transformación en reservas naturales para su conservación son prácticas derivadas del avance de las ciencias, y al parecer el concepto de gestión ambiental llegó tarde, cuando un nuevo equilibrio caracteriza a buena parte de nuestra costa.

Las intervenciones en la costa varían y aparecen concentradas a lo largo de un siglo respondiendo a su vez a prácticas de ocio muy diferentes. Las primeras, que se ubicaron en Montevideo en la porción de costa más cercana al núcleo residencial de principios de siglo fueron emprendimientos privados que trataron de lograr el mayor lucro posible a raíz de los servicios brindados por un lado, y por otro, las construcciones de madera cumplían el rol de mantener consideraciones de orden moral, la separación de los baños de mar por sexo, la privacidad de los bañistas con los carritos, el estricto y recatado vestuario, conformando un modelo de balneario que concentraba los hoteles, los baños, parques y paseos para disfrutar las saludables brisas marinas, convirtiéndose en importantes centros de sociabilidad de las sociedades argentina y uruguaya.

La popularización generó estrictas normativas municipales –la de 1917 contaba con 41 artículos- y la apropiación de un espacio que se revelaba como generador de recursos económicos. Pero también generó la huida de la burguesía a lugares más selectos, con lo que se liberó no solo del contacto con “clases inferiores” sino de un paisaje controlado, inventando lugares exclusivos y alejados. Y cuanto más se alejaban, los acondicionamientos costeros se minimizaban a excepción de los hoteles. De esa huída surgieron Atlántida, Piriápolis, Punta del Este, balnearios ubicados en los departamentos de Canelones y Maldonado.

Por lo tanto la construcción del paisaje de Rocha, de desarrollo turístico tardío, adoptó otras modalidades, aunque con ciertas continuidades, como lo es la búsqueda del mayor acercamiento posible al mar, provocando a largo plazo el relativo deterioro ambiental. El ritual del paseo marítimo se sustituyó por la construcción de residencias sobre las arenas, aunque la abundancia del territorio en este caso parece disminuir la carga ambiental. La forestación ha presionado sobre la naturaleza preexistente en menor medida, no predominan los paseos marítimos, los “balnearios

rurales” forman parte del paisaje con su extremada sencillez y la conservación de la naturaleza ha hecho posible el establecimiento de una gran área de reserva.

Condiciones que contrastan con la situación de balnearios más cercanos a Montevideo, construidos a partir del inicio del S. XX, predominando el modelo de balneario tradicional aunque sin la excesiva transformación y ocupación costera característica del inicio montevideano, como Punta del Este construida sobre extensos arenales, de importante desarrollo urbanístico.

La forestación, fue de las primeras formas de intervención. De hecho, se extendió un largo bosque paralelo a la costa, con especies exóticas, de poderoso arraigo en nuestros suelos. Con la intención de fijar molestas arenas que invadían campos y ciudades. De la ciudad de Maldonado existen numerosos testimonios de las penurias causadas a los primeros habitantes en los días ventosos. En 1942 se dicta la ley de Parque de Reserva Forestal proyectado inicialmente para 7.000 hectáreas, la Segunda Guerra Mundial hizo escasear la llegada de petróleo, y la búsqueda de combustible fue prioritaria. La forestación industrial recién adquirió auge a partir de 1980, abriendo una nueva etapa de este inconcluso capítulo.

Conviene detenernos en los fundamentos de la ley de Parque de Reserva Forestal (1942) en la que se integraba al proyecto forestador a los balnearios de Cabo Polonio y Aguas Dulces –lugares de concentración de dunas- como ejemplo cabal de las diferentes concepciones sobre las posibles intervenciones sobre la naturaleza. Contrastando la real necesidad de combustible con la “improductividad” de las dunas, se sostenía el “peligro latente por el avance de las arenas hacia terrenos fértiles (...) así como las ventajas que para el desarrollo de nuestra industria turística se derivarán de la arborización de un paraje cuyas extraordinarias bellezas naturales lo hacen especialmente apto para esa finalidad.”³ La idea entonces en la década del 40 era que la forma de salvaguardar los incipientes balnearios y sus playas ante la peligrosa movilidad dunar era forestando la zona, privilegiando la recreación, como actividad humana antes que la preservación del paisaje original. Sería aplicable la expresión del ecologista Gudynas de que “no se buscaron estrategias adaptadas al ambiente natural” aconteciendo la modificación del ecosistema original para adaptarlo a nuevos estilos.⁴ Habría que puntualizar nuevamente que culturalmente la opción se sustentó en poderosas razones económicas y culturales, tales como la búsqueda de combustible en un mundo en guerra, en la creencia de que la naturaleza está al servicio de la humanidad o de que la acción del hombre sobre ella siempre la mejora, en el arraigado aunque cambiante modelo de balneario como lugar de asentamiento de la segunda residencia bajo la permanente búsqueda de acercamiento al mar como lugar ideal para las vacaciones. Y de que si son complejos los sistemas naturales, también es complejo el medio social.

La costa como problemática

Se han planteado las sucesivas transformaciones que las actividades asociadas al turismo imprimieron a la costa, convirtiendo el recurso natural en un atractivo de índole regional. Desde la óptica histórica el surgimiento de lo que actualmente se ha catalogado como cuestión ambiental, tiene sus raíces en los años '30 conclusión que basamos en el análisis de un documento elaborado por los gobiernos municipales en 1931.

La preocupación ambiental a nivel mundial adquirió auge por los años 60' y 70', con planteos que promovieron un nuevo tipo de relacionamiento entre el hombre y la naturaleza. La ecología, nacida a fines del S.XIX, con su soporte teórico y conceptual contribuyó en la toma de conciencia de que crecimiento económico no redundaba necesariamente en desarrollo, por el contrario se constataba un continuo deterioro en la calidad de vida.

Pero en la década del 30 estos cuestionamientos y otros, no figuraban en primera plana y menos aún en el Uruguay. Lo que sí había adquirido auge era el turismo; una creciente demanda, sobre todo argentina, una infraestructura en plena expansión que adecuaba el recurso costero, permitían la construcción de la imagen de país turístico, que el Estado incentivaba de diferentes maneras. La apropiación del espacio desde Colonia a Rocha se fue dando paulatinamente desde el siglo pasado

aunque no sin conflictos con el medio físico, provocados por el acondicionamiento turístico: emplazamiento de carreteras, ramblas, hoteles e inclusive la forestación artificial.

Bajo esta óptica la Intendencia de Montevideo (gobierno municipal) promovió en 1931 la discusión pública sobre los impactos ambientales de ese acondicionamiento a nivel de los departamentos involucrados.

Entre el 1 y 4 de mayo se reunió la “Primera Conferencia Interdepartamental Pro Defensa de Nuestras Costas Balnearias” en la que participaron delegados municipales y comerciantes de Canelones, Colonia, Maldonado, Montevideo, San José y Rocha, con la intervención en carácter de técnicos del Arq. Mauricio Carvotto y del Ing. José Luis Buzzetti. Este documento merece al menos dos lecturas. Primero, es posible inferir la temprana conciencia del cuidado costa y su entorno, segundo, que su deterioro, tan discutido actualmente, comenzó por lo menos desde el inicio del delineado del espacio turístico. Dicho delineado comenzó con la forestación de amplias zonas destinada a fijar dunas que por causas climáticas, mareas, etc., invadían las tierras ganaderas y un espontáneo acondicionamiento.

Buena parte del deterioro fue provocado en atención a los comportamientos sociales de la época. Cuando el baño de mar era “privado” en lugares públicos y la separación de sexos exigía instalaciones que conservaran esa privacidad, éstas se internaban la mar. La flexibilización de formalismos registrada lentamente, permitió cuestionamientos de diversa índole, los cuales muestran signos de desequilibrio en el medio ambiente.

La Conferencia fue el ámbito donde se esbozaron esfuerzos sistemáticos –como conjunto coherente– por redefinir la acción humana en la construcción del paisaje. Veamos en primer lugar los términos manejados para describir los primeros impactos negativos provocados por la acción de empresarios privados y la desidia de las autoridades municipales.

*Nuestras costas – expresaba el Agrónomo y Concejal de Montevideo, Luis Mula- están dotadas de bellezas y condiciones naturales que asombran a los extranjeros, pero es necesario y urgente tomar medidas que impidan a los propietarios de terrenos costeros la destrucción de nuestras playas.(...) Es imprescindible un estudio detenido para adoptar disposiciones que no comprometan el porvenir de nuestras costas; no es posible dejar a la iniciativa privada la determinación de los espacios libres en las mismas; es tendencia general llevar los solares lo más cerca posible de la orilla del mar, sin tener en cuenta que en algunos casos se decreta la pérdida de las playas. Todavía estamos a tiempo (...).*⁵

Los objetivos propuestos fueron:

- 1-determinar los “espacios libres y trazados de las ramblas” y carreteras,
- 2-mejorar el aprovechamiento de la costa con actividades industriales,
- 3-arbitrar medidas en defensa de las “arenas voladoras”,
- 4- planificar la forestación del entorno costero,
- 5- promover medidas en defensa de la flora y fauna indígena,
- 6- fiscalizar, como tarea propia de los municipios el cumplimiento de las medidas a adoptar,
- 7-estudiar la legislación vigente con relación a los temas abordados en la conferencia,
- 8- instrumentar medios prácticos con el fin de llevar a la práctica las resoluciones. Dicho temario dio lugar al funcionamiento en cuatro Comisiones: de Playas, Flora y Fauna, Legislación y Urbanismo.

Uno de los problemas a resolver y en el que coinciden las cuatro comisiones era la falta de legislación específica en cuanto al retiro que se debía respetar en las áreas costeras. Bajo esa condición se había forestado, construido ramblas en Montevideo y Piriápolis, e inclusive hoteles, cuyo caso más llamativo lo constituía el Hotel de los Pocitos ubicado en las arenas.

La Comisión de Legislación estimaba que no era admisible, que los balnearios quedasen totalmente ocupados por construcciones de particulares. La primera conclusión fue que todas las playas debían ser de dominio público. Para su cumplimiento se recomendó establecer servidumbres legales, desde Colonia a Rocha, -non edificandi- no menores a 150 metros. Dichas servidumbres se medirían a

contar del límite marcado por las crecientes máximas ordinarias, siguiendo el clásico método de marcado de límite del dominio público en cauces de los ríos.

Al parecer hasta ese momento los permisos de construcción habían tomado del Código Rural (1875) la servidumbre de 20 metros en las orillas de arroyos y ríos. Sin embargo dicho Código resultaba claro en cuanto a la normativa que debía regir en terrenos de dominio público. El artículo 395 establecía: *En los terrenos de propiedad pública, limitados por ríos y arroyos, se designa como ribera de éstos la extensión de ciento cincuenta metros, medidos desde la mayor altura que alcanzan las aguas en las crecientes que no causan inundación. En las enajenaciones fiscales de la fracción adyacente, se pondrá por límite la ribera adyacente.*⁶

La solución arbitrada en el Conferencia era la extensión de este artículo a la propiedad privada, que recién tomará carácter de ley con la Ley de Centros Poblados de 1946. Parte del territorio costero formaba parte de las estancias –unidades productivas ganaderas- y en la medida que no eran tierras aptas para el cultivo y cría de ganado, se fueron enajenando para otro destino. Falta un estudio que desglose ese territorio en tierras públicas y privadas. Pero lo cierto es que entre el primer llamado de atención que significó esta Conferencia hasta la ley de Centros Poblados, la costa fue objeto de una peculiar especulación que tuvo como resultado su excesivo fraccionamiento. En 1911, el Municipio de Montevideo debió expropiar parte de la zona de Punta Carretas a Francisco Piria y a la Sociedad Comercial (de tranvías), entre otros, con el objetivo expreso de salvaguardar la costa de la edificación privada, hito que debiera ser considerado como el principal antecedente de preservación costera, a pesar de que en la oportunidad que estamos comentando, se criticó la excesiva cercanía de las ramblas al mar, prácticamente totalmente construidas en el tramo Ramírez-Carrasco.

La Conferencia también inauguró el enorme “paraguas” de las excepciones, bajo el cual los gestores acostumbran acogerse. Entendió que los Municipios debían gozar de libertad para aplicar el área de dominio público con elasticidad, en reconocimiento de la variedad de nuestros recursos costeros. Si la solución era válida (150 metros) para ciertos lugares, por el contrario resultaría indiscriminada en las costas rocosas o de acantilado como Punta Ballena, en las cercanías de Punta del Este, de alto valor paisajístico y de menor fragilidad. Se señalaba que la construcción del paisaje debía admitir las variantes imprescindibles que conforman un determinado espacio. A la luz de la teoría del paisaje actual, era una formulación válida para mantener y acentuar la identidad paisajística. Sin embargo, la libre decisión de los municipios puede ser discutible, pues es bien conocida la presión que ejercen sobre éstos los intereses particulares no tan proclives a pensar en clave de conservación para las generaciones futuras.

La conservación de las playas fue otro de los temas ampliamente debatido. Diferentes aportes de las Comisiones, así como los del Ing. José Luis Buzzetti, coincidían en la extrema fragilidad del recurso y en que los cambios que se estaban operando ameritaban la permanente vigilancia para evitar su extinción y un pormenorizado estudio. Buzzetti aportó datos técnicos sobre la formación de las playas de río y océano, así como de su natural dinamismo por la acción de las olas, mareas, vientos, según su ubicación. Haciendo hincapié en que dichos cambios acontecen en un “frágil equilibrio”, por lo cual cualquier objeto que el hombre introduzca en el entorno es capaz de romper esa situación, haciendo desaparecer las dunas y arenas.

En cuanto a la problemática de la forestación, ya muy avanzada en esa época, el departamento de Rocha era el que contaba aún con grandes espacios vacíos. Por lo cual no resulta casual que la delegación rochense manifestara sus preocupaciones al respecto. En realidad, no les preocupaba la preservación de la movilidad del sistema dunar, sino que plantearon preocupaciones paisajísticas. Entendían, que las playas debían ser defendidas plantando pinos marítimos que por sus características resistían los vientos y fijaban el suelo. Sin embargo, expresaban que las plantaciones continuas resultaban monótonas y al bordear las playas provocaban la ruptura del paisaje natural. Los Municipios debían instrumentar ordenanzas que planificaran parcelamientos a forestar con espacios libres.

Finalmente, no faltó la conciencia de preservación de la flora y fauna autóctona. Se solicitó el cumplimiento de la ley de 1928 por la que se prohibía la caza indiscriminada de especies en peligro de extinción. El adecuado emplazamiento de un sistema de parques de reserva en las zonas de la

Laguna Negra, en los ríos Santa Lucía y San José y en los bañados de Carrasco, así como la reglamentación de la pesca en Rocha. Como forma de crear esa conciencia de preservación a largo plazo, la propuesta recomendaba una tarea educativa en las escuelas y liceos departamentales. Esta actitud apuntaba desde el punto de vista turístico a la diversificación del espacio, a avanzar en la oferta más allá del área costa-mar que los actores turísticos habían privilegiado.

La temática de la formación del paisaje de uso turístico, ya que el recurso debe de ser acondicionado y en última instancia el nuevo paisaje depende de ese acondicionamiento, está latente en los términos de la Conferencia. Es la preocupación por las distorsiones, como lo plantea actualmente el paisajista argentino César Naselli, tan comunes en zonas de explotación turística. Sugiriendo entender el planeamiento, ya no sólo como distribución de los recursos físico-económicos y del ordenamiento funcional del espacio urbano y de su tiempo, sino también “el de ordenar y construir la imagen y significado que tiene dicho territorio” en forma armónica con determinada calidad de vida y armonizando los conflictos generados con la intervención. Señala al menos tres formas instrumentales: 1- el paisaje como promotor de una delimitada política de desarrollo urbano o regional, 2- como instrumento para descubrir y actualizar potencialidades del territorio, 3- o por el contrario, para revertir situaciones degradadas o no atractivas. Pero como subyacen presiones de todo tipo, o diferentes concepciones que parten de la propia complejidad de la imagen paisajística, estas “pueden ser nefastas en el orden de su identidad, coherencia, calidad, estética y valor patrimonial entre otros problemas”.⁷

Uno de nuestros objetivos al rescatar este foro, donde los gobiernos municipales intentaban adquirir un rol protagónico en el control de los recursos naturales así como en la preservación del medio ambiente, es señalar la recurrencia de problemas que evidentemente han quedado sin resolver y que intentos como éste, terminan en declaraciones de buena voluntad o de muy lenta estructuración que dejan espacios vacíos, situaciones de excepción donde el peso político supera al de los generadores de conocimiento y en cambio es débil frente a la presión de los actores privados. Probablemente la participación y conciencia social son los instrumentos de cambio y de control más idóneos. Uruguay, concebido como centro turístico de cierta importancia en América Latina, no ha logrado instrumentar una política nacional de costas, ni políticas integradas que se debieran generar con la participación de las innumerables instituciones públicas y privadas involucradas en su uso y conservación.

BIBLIOGRAFÍA

Arana, Mariano, “Paisaje y medio ambiente: algunas consideraciones sobre las áreas costeras en el Uruguay”, en *Medio ambiente y turismo*. Buenos Aires, CLACSO, 1984.

Corbin, Alain, *El territorio del vacío. Occidente y la invención de la playa (1975-184)*. Barcelona, Grijalbo, 1993.

Da Cunha, Nelly, “Espacio recreativo, tiempo libre y ciudad. La intervención municipal en Montevideo. 1900 – 1940.” En CD Rom *Segundas Jornadas de Historia Económica*, Montevideo, AUDHE, 1999.

Fontana, Joseph, *La historia después del fin de la historia. Reflexiones acerca de la situación actual de la ciencia histórica*. Barcelona, Crítica, 1992.

Gudynas, Eduardo, “La Reconstrucción Social de la Naturaleza: la expansión urbana de Montevideo sobre ambientes costeros”. En *Revista Theomai/Theomai Journal. Estudios sobre Sociedad, Naturaleza y Desarrollo/Society, Nature an Development Studies*, No 1, primer semestre de 2000.

Hiernaux, Nicolás, *Teoría y praxis del espacio turístico*. México: Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco, 1989.

Jacob, Raúl, *La quimera y el oro*. Montevideo, Arpoador, 2000.

Naselli, César, *De ciudades, formas y paisajes. Textos para su debate*. Arqna, Córdoba, Argentina, s/f.

Concejo de Administración de Montevideo, *Boletín Municipal*, T.II, 1931, Separata “Primera Conferencia Interdepartamental Pro-Defensa de Nuestras Costas Balnearias”.

Código Rural de la República O. Del Uruguay, 4ª edición, Montevideo, Barreiro y Ramos, 1906.

Registro Nacional de Leyes y Decretos, 1942.

* La República Oriental del Uruguay limita al norte y noreste con Brasil, al sureste con el océano Atlántico, al sur con el estuario del Río de la Plata y al oeste con Argentina. El Río Uruguay marca la frontera con Argentina. Es el segundo país de menor superficie del continente. Su superficie es de 176.215 km². Su capital, Montevideo, es la ciudad más poblada y el principal puerto y centro económico. Cuenta con 193 km de costa atlántica y 813 km de litoral fluvial. Según el Censo de población de 1998 cuenta con 3.284.841 de habitantes, que se concentran en su mayoría en la costa del Río de la Plata y el océano Atlántico. Sus principales recursos naturales son agrícolas, con suelos de alta fertilidad. Cuenta con una densa red fluvial con bosques a lo largo de las riberas. El turismo es considerado como un importante generador de divisas, registrando un crecimiento más acentuado que las actividades tradicionales como la ganadería y la industria. Se aprovecha la cercanía con uno de los más importantes emisores de flujos turísticos, Argentina. Su tradicional oferta de “sol y playa” se ha diversificado con la integración de otros productos como las estancias turísticas, el litoral termal, turismo de negocios y congresos.

¹ Fontana, Joseph, *La Historia después del fin de la historia. Reflexiones acerca de la situación actual de la ciencia histórica*. Barcelona, Crítica, 1992, p. 76.

² Departamentos: 19 unidades administrativas y gubernamentales por las cuales se organiza el territorio nacional.

³ Registro Nacional de Leyes y Decretos: 16/9/42, p. 1061

⁴ Gudynas, Eduardo, “La reconstrucción social de la Naturaleza: la expansión urbana de Montevideo sobre ambientes costeros”. En *Revista Theomai. Estudios sobre sociedad, naturaleza y desarrollo*. No 1, primer semestre de 2000.

⁵ Concejo de Administración de Montevideo, *Boletín Municipal*, T.II, 1931. Separata “Primera Conferencia Interdepartamental Pro-Defensa de Nuestras Costas Balnearias”,

⁶ *Código Rural de la República O. Del Uruguay*. 4ª edición, Montevideo, Barreiro y Ramos, 1906, p.172.

⁷ César A. Naselli, *De ciudades, formas y paisajes. Textos para su debate*, Arquna ediciones, s/f, p. 18 y 19.