



# Asamblea General

Distr. general  
7 de febrero de 2018  
Español  
Original: inglés

---

## Consejo de Derechos Humanos

37º período de sesiones

26 de febrero a 23 de marzo de 2018

Tema 3 de la agenda

**Promoción y protección de todos los derechos humanos,  
civiles, políticos, económicos, sociales y culturales,  
incluido el derecho al desarrollo**

## **Informe del Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relativas al disfrute de un medio ambiente seguro, limpio, saludable y sostenible sobre su misión al Uruguay**

### **Nota de la Secretaría\***

La Secretaría tiene el honor de transmitir al Consejo de Derechos Humanos el informe del Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relativas al disfrute de un medio ambiente seguro, limpio, saludable y sostenible, John H. Knox, sobre su visita al Uruguay, del 24 al 28 de abril de 2017. Durante la visita, el Relator Especial identificó buenas prácticas y examinó los desafíos que enfrenta el país en la promoción y protección de los derechos humanos relacionados con el medio ambiente.

---

\* Este informe se presentó después del plazo establecido con el propósito de incluir información sobre los acontecimientos más recientes.

GE.18-01828 (S) 220218 270218



\* 1 8 0 1 8 2 8 \*

Se ruega reciclar



**Informe del Relator Especial sobre la cuestión  
de las obligaciones de derechos humanos relativas  
al disfrute de un medio ambiente seguro, limpio,  
saludable y sostenible sobre su misión al Uruguay\*\***

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción .....	3
II. Marcos jurídico e institucional .....	3
A. Marco jurídico .....	3
B. Marco institucional .....	4
III. Condiciones ambientales.....	6
IV. Las buenas prácticas y los problemas.....	7
A. Cambio climático.....	8
B. Acceso a la información .....	9
C. Participación pública en la adopción de decisiones relativas al medio ambiente .....	11
D. Acceso a recursos eficaces.....	15
V. Conclusiones y recomendaciones.....	17

---

\*\* Se distribuye únicamente en el idioma en que fue presentado y en español.

## I. Introducción

1. El Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relativas al disfrute de un medio ambiente seguro, limpio, saludable y sostenible, John H. Knox, visitó el Uruguay del 24 al 28 de abril de 2017, por invitación del Gobierno. Los objetivos de la visita fueron examinar la forma en que el Uruguay cumple sus obligaciones en materia de derechos humanos relativas a la protección del medio ambiente, identificar las buenas prácticas y examinar los desafíos que enfrenta el país en la promoción y protección de los derechos humanos relacionados con el medio ambiente.
2. El Relator Especial expresa su gratitud al Gobierno por su invitación y por su cooperación en la preparación de la visita y a todo lo largo de ella. Durante su visita, el Relator Especial se reunió con el Vicepresidente de la República, Raúl Sendic; el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, Jorge O. Chediak; la Ministra de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, Eneida de León; el Subsecretario de Relaciones Exteriores, José Luis Cancela; el Secretario de Derechos Humanos de Presidencia de la República, Nelson Villarreal; el Secretario Nacional de Ambiente, Agua y Cambio Climático, Carlos Colacce; la Presidenta de la Institución Nacional de Derechos Humanos, Ariela Peralta Distéfano, y muchos otros funcionarios gubernamentales, miembros del Parlamento, representantes de organizaciones de la sociedad civil, académicos y miembros del sector empresarial.
3. Durante una visita de un día a las comunidades de la cuenca del río Santa Lucía, el Relator Especial se reunió con miembros de una asociación comunitaria de mujeres dedicada a la replantación de plantas nativas, otra asociación de mujeres que llevan a cabo actividades de divulgación, los propietarios de un alojamiento de ecoturismo, granjeros que utilizan tecnologías de saneamiento innovadoras y voluntarios que replantan árboles nativos y construyen vallas para proteger el embalse de Paso Severino, que suministra agua a Montevideo.
4. El Relator Especial agradece al Coordinador Residente de las Naciones Unidas y al equipo de las Naciones Unidas en el Uruguay por su valioso apoyo antes y durante la visita. Expresa su sincero agradecimiento a todas las personas con las que se reunió, por su hospitalidad y apertura en el intercambio de sus experiencias con él.

## II. Marcos jurídico e institucional

### A. Marco jurídico

#### 1. Marco jurídico internacional

5. El Uruguay es parte en numerosos tratados de derechos humanos, entre ellos el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Desde 2013, es parte en el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que permite a las personas o grupos de personas presentar comunicaciones sobre denuncias de los derechos protegidos por el Pacto. En 2009, durante su examen periódico universal, el Uruguay se comprometió a ratificar el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169), de la Organización Internacional del Trabajo.
6. El Uruguay también es parte en numerosos acuerdos ambientales multilaterales, entre ellos la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, el Convenio sobre la Diversidad Biológica, el Protocolo de Montreal Relativo a las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono, el Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes y el Convenio de Minamata sobre el Mercurio. En 2015, el Uruguay fue elegido para presidir el Comité Permanente de la Conferencia de las Partes en la Convención de Ramsar sobre los Humedales para 2015-2018. El Uruguay desempeñó un importante papel en la negociación del Acuerdo de París, que ratificó el 19 de octubre de 2016. A nivel regional, participa activamente en la negociación de un instrumento sobre

el derecho de acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales.

## 2. Marco jurídico nacional

7. La Constitución del Uruguay (art. 47) consagra la protección del medio ambiente como una cuestión de interés general y establece que las personas deben abstenerse de cualquier acto que “cause depredación, destrucción o contaminación graves al medio ambiente”. La Constitución codifica los derechos humanos relacionados con la protección ambiental, entre ellos el derecho a la vida (art. 7), el principio de no discriminación (art. 8), el derecho a la libertad de expresión (art. 29) y los derechos de acceso al agua potable y al saneamiento (art. 47).

8. La Ley de Protección del Medio Ambiente, núm. 17283 (2000), reconoce el derecho de las personas a un medio ambiente sano y equilibrado (art. 2). Desarrolla el artículo 47 de la Constitución, estableciendo que la protección de la calidad del aire, del agua, del suelo y del paisaje, la conservación de la diversidad biológica, la reducción de las sustancias tóxicas y la prevención, eliminación, mitigación y la compensación de los impactos ambientales negativos son cuestiones de interés general (art. 1). Dispone que es deber fundamental del Estado propiciar un modelo de desarrollo ambientalmente sostenible, protegiendo el ambiente y, si este fuere deteriorado, recuperarlo o exigir que sea recuperado (art. 4).

9. Numerosos otros reglamentos y leyes del Uruguay son pertinentes para la protección del medio ambiente<sup>1</sup>. Por ejemplo, las Leyes núms. 15239 (1981) y 18564 (2009) regulan el uso y la conservación del suelo y el agua, y la Ley núm. 13663 (1968) rige la producción, importación y exportación de fertilizantes. Las empresas que se ocupan de sustancias químicas deben cumplir el Decreto núm. 307/2009, que exige que se preparen fichas de datos de seguridad que se ajusten a las directrices del Sistema Globalmente Armonizado de Clasificación y Etiquetado de Productos Químicos. La Ley núm. 16466 (1994) establece el marco jurídico para las evaluaciones del impacto ambiental. Requiere una autorización ambiental previa para las obras y actividades incluidas en la lista, como la construcción de carreteras, la extracción de minerales o combustibles fósiles y la explotación o la reglamentación de los recursos hídricos. La Ley núm. 18381 (2008) garantiza el derecho de las personas a tener acceso a la información pública, sin discriminación por motivos de nacionalidad o cualquier otra condición.

10. En enero de 2016, el Uruguay finalizó su Estrategia Nacional para la Conservación y Uso Sostenible de la Diversidad Biológica, 2016-2020, para abordar los principales problemas y las causas de pérdida y degradación de la biodiversidad en el país, en un contexto de expansión e intensificación del uso de los recursos naturales. En la Estrategia se identifican ocho temas: la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad; la incorporación sectorial de las consideraciones sobre diversidad biológica; la educación, comunicación y difusión de información relativa a la conservación; la generación de conocimiento; la gestión de la información; la actualización del marco normativo; el fortalecimiento de la participación y acceso a los beneficios; y la movilización de recursos<sup>2</sup>.

## B. Marco institucional

11. El Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente es la principal institución de supervisión de la protección del medio ambiente en el Uruguay. Se encarga de formular y hacer aplicar las leyes y las políticas nacionales para la protección del medio ambiente. Está integrado por cinco direcciones: la Dirección Nacional de Medio Ambiente, la Dirección Nacional de Aguas, la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial, la Dirección Nacional de Vivienda y la Dirección General de Secretaría. La

<sup>1</sup> Las leyes ambientales se pueden consultar en el sitio web del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, [www.mvotma.gub.uy/evaluacion-de-impacto-ambiental/itemlist/category/147-leyes.html](http://www.mvotma.gub.uy/evaluacion-de-impacto-ambiental/itemlist/category/147-leyes.html).

<sup>2</sup> Se puede consultar en [www.cbd.int/doc/world/uy/uy-nbsap-v2-es.pdf](http://www.cbd.int/doc/world/uy/uy-nbsap-v2-es.pdf).

Dirección Nacional de Medio Ambiente tiene a su cargo la formulación, la aplicación, la supervisión y la evaluación de los planes nacionales para la protección del medio ambiente, y la proposición y ejecución de la política nacional sobre la protección del medio ambiente, en el marco del desarrollo sostenible. La Dirección Nacional de Aguas tiene el mandato de regular y supervisar las actividades relacionadas con el agua.

12. La Administración de las Obras Sanitarias del Estado se encarga de prestar servicios de abastecimiento de agua en todo el país y servicios de saneamiento en todos los departamentos, excepto en Montevideo. La Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua es un organismo regulador que supervisa los sectores del agua y la electricidad y protege los derechos de los usuarios de estos servicios.

13. En junio de 2016, el Decreto núm. 172/016 creó el Sistema Nacional Ambiental, integrado por los siguientes órganos: la Oficina de la Presidencia de la República, junto con los organismos ambientales, la Administración de Obras Sanitarias del Estado, el Instituto Uruguayo de Meteorología, el Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático y Variabilidad y el Sistema Nacional de Emergencias, con el fin de reforzar, articular y coordinar las políticas públicas relacionadas con el medio ambiente. El Decreto núm. 172/016 también creó el Gabinete Nacional Ambiental y le dio un mandato para proponer políticas públicas intersectoriales e integradas para la protección del medio ambiente. El Gabinete está integrado por la Oficina de la Presidencia de la República, la Secretaría Nacional de Ambiente, Agua y Cambio Climático, el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y varios otros ministerios, incluidos los encargados de la defensa, las finanzas, la salud pública, la agricultura y la minería. La Secretaría Nacional de Ambiente, Agua y Cambio Climático tiene el mandato de proporcionar apoyo técnico y operacional al Gabinete Nacional Ambiental y supervisar la aplicación de las políticas públicas relacionadas con el medio ambiente.

14. Creado en el seno de la Dirección Nacional de Medio Ambiente, con la participación de la Dirección Nacional de Aguas y otros organismos competentes, el Observatorio Ambiental Nacional está encargado de consolidar, actualizar y difundir la información ambiental. Debe prestar una atención especial a una serie de indicadores, incluida la identificación de mecanismos que aseguren la participación pública en los asuntos ambientales. Su primera fase de ejecución se llevó a cabo en junio de 2017.

15. El Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático fue creado por el Decreto núm. 238/09, con la finalidad de coordinar y planificar las acciones públicas y privadas necesarias para la prevención de riesgos, la mitigación y la adaptación al cambio climático. Está dirigido por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente con la participación de otros ministerios y del Congreso de Intendentes. Cuenta con una Comisión Asesora integrada por representantes de entidades académicas, técnicas y de investigación.

16. El Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y la Secretaría de Derechos Humanos de la Presidencia de la República firmaron un acuerdo de cooperación, en junio de 2016, a fin de fortalecer los vínculos entre los dos organismos. El Gobierno afirma que el acuerdo debe ayudar a incorporar una perspectiva de derechos humanos en las políticas ambientales.

17. La Institución Nacional de Derechos Humanos, creada por la Ley núm. 18446, promueve y supervisa la integración de las normas de derechos humanos en la legislación nacional, las políticas públicas y las prácticas administrativas. Aunque su mandato no menciona expresamente las preocupaciones ambientales, la Institución ha abordado cuestiones ambientales. En 2016, organizó un seminario sobre el derecho a la salud y el uso de productos químicos en el sector de la agricultura, y ha recibido y examinado solicitudes individuales sobre presuntos abusos de derechos humanos relacionados con el medio ambiente. En el Día Mundial del Medio Ambiente, el 5 de junio de 2017, la Institución emitió una declaración en la que señalaba los vínculos entre el derecho a vivir en un medio ambiente saludable y el ejercicio efectivo de muchos otros derechos humanos, como el derecho a la vida, la salud, el agua y los alimentos, y expresaba que los Estados tienen obligaciones específicas en relación con la garantía del goce efectivo del derecho a un medio ambiente saludable, así como del acceso a la información sobre el medio ambiente,

la participación pública en los procesos de adopción de decisiones sobre el medio ambiente y el acceso a procedimientos judiciales y administrativos para la prevención y el resarcimiento de los daños ambientales<sup>3</sup>.

### III. Condiciones ambientales

18. La población total del Uruguay es de 3,3 millones de habitantes, de los cuales más de la mitad viven en la capital, Montevideo, y sus alrededores. El Uruguay se encuentra en una región que incluye pastizales templados, humedales, bosques autóctonos y masas de agua, incluidas las lagunas costeras.

19. En comparación con la mayoría de los países, el Uruguay no tiene altos niveles de contaminación del aire. La Organización Mundial de la Salud (OMS) informa que los niveles anuales de partículas finas (PM<sub>2.5</sub>) en el Uruguay se encuentran dentro de un rango de 8 a 17 µg/m<sup>3</sup>, con una mediana de 11 µg/m<sup>3</sup><sup>4</sup>. Aunque la OMS destaca que la contaminación de partículas puede afectar a la salud humana incluso en concentraciones muy bajas, sus directrices sobre la calidad del aire sugieren una media anual no superior a 10 µg/m<sup>3</sup>. Los niveles de contaminación en el Uruguay están, pues, cerca del objetivo, aunque podrían mejorarse aún más.

20. El Uruguay tiene ecosistemas y especies biodiversos. Su territorio es el extremo más meridional de una variedad de muchas especies, y alberga un número considerable de especies migratorias, especialmente de aves migratorias. Los pastizales naturales abarcan aproximadamente el 60% del país; junto con las regiones vecinas de la Argentina y el Brasil, constituyen una de las mayores praderas templadas del mundo. En el Uruguay, el ecosistema de praderas incluye aproximadamente 2.000 especies de plantas herbáceas, de las cuales 400 son pastos<sup>5</sup>. Sus humedades, que cubren aproximadamente el 12% de su territorio, actúan como reguladores y filtros naturales del sistema hidrológico y ofrecen un hábitat para una amplia gama de aves y otras especies, incluidos las nutrias y los carpinchos<sup>6</sup>. Las zonas de bosques autóctonos han aumentado en los últimos 25 años, del 3,5% al 6% del territorio nacional<sup>7</sup>. No obstante, el Uruguay tiene uno de los porcentajes más bajos de zonas protegidas en la región de América Latina y el Caribe. Solo el 0,8% de su territorio está incluido en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Además, el Uruguay informa de que el 29% de las especies del país tienen algún nivel de amenaza<sup>8</sup>.

21. La agricultura es una parte fundamental de la economía, y gran parte del territorio está ocupado por explotaciones agrícolas y ganaderas. Las exportaciones de productos agrícolas, encabezadas por la carne de vacuno y la soja, constituyen alrededor de las tres cuartas partes del total de las exportaciones, y el Uruguay prevé ampliar su producción de cultivos y de ganado. La intensificación del uso de la tierra plantea graves problemas ambientales para la salud de los pastizales y la calidad del agua<sup>9</sup>.

22. Los principales ríos del país incluyen el Uruguay, que se une al río Paraná en el estuario del Río de la Plata, y el río Santa Lucía. La cuenca del Santa Lucía, que incluye un

<sup>3</sup> La declaración puede consultarse, únicamente en español, en <http://inddhh.gub.uy/en-el-dia-internacional-del-medioambiente/>.

<sup>4</sup> Organización Mundial de la Salud, *Ambient air pollution: A global assessment of exposure and burden of disease* (2016), págs. 19 y 62. Las partículas finas son el tipo de contaminante estudiado más detalladamente, y a menudo se utilizan como indicador para señalar los niveles de exposición a la contaminación del aire en general. Con diámetros de 2,5 micrómetros o menos, las partículas finas pueden penetrar en los pulmones y causar efectos negativos a corto y largo plazo en la salud humana.

<sup>5</sup> “Estrategia Nacional para la Conservación y Uso Sostenible de la Diversidad Biológica del Uruguay 2016-2020”, pág. 15. Se puede consultar, solamente en español, en [www.cbd.int/doc/world/uy/uy-nbsap-v2-es.pdf](http://www.cbd.int/doc/world/uy/uy-nbsap-v2-es.pdf).

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> Convenio sobre la Diversidad Biológica, “Uruguay country profile”; se puede consultar en [www.cbd.int/countries/profile/default.shtml?country=uy#facts](http://www.cbd.int/countries/profile/default.shtml?country=uy#facts).

<sup>8</sup> “Estrategia Nacional para la Conservación y Uso Sostenible de la Diversidad Biológica del Uruguay 2016-2020”, pág. 17.

<sup>9</sup> Véase el Convenio sobre la Diversidad Biológica, “Uruguay country profile”.

embalse constituido por la presa de Aguas Corrientes, proporciona agua potable para las personas que viven en Montevideo y sus alrededores, y que constituyen aproximadamente el 60% de la población. En 2012, la Relatora Especial sobre el derecho humano al agua potable y al saneamiento, Catarina de Albuquerque, visitó el Uruguay e informó de que algunas agroindustrias ganaderas, incluidas las granjas lecheras, estaban teniendo efectos negativos sobre los recursos hídricos debido a la descarga de productos agroquímicos y desechos fecales, principalmente de ganado porcino y vacuno (véase A/HRC/21/42/Add.2, párr. 54).

23. En 2013, un informe de una organización ambiental señaló que más del 90% de los ríos del Uruguay sufrieron niveles excesivos de nutrientes, como el fósforo y el nitrógeno, como resultado de la fertilización agrícola<sup>10</sup>. En más de una ocasión, en el pasado, la contaminación del agua en la cuenca del Santa Lucía, en particular, ha afectado a la calidad del agua potable en Montevideo. Por ejemplo, en marzo de 2013, la contaminación de las algas en la cuenca del Santa Lucía, aparentemente debida a la contaminación de los nutrientes, afectó al color y al sabor del agua potable en Montevideo, aumentando considerablemente la preocupación pública sobre los efectos de la contaminación agrícola sobre la calidad del agua.

24. El Gobierno y la población del Uruguay son conscientes de los problemas que plantea la intensificación de la producción agrícola y ganadera. En 2016, en su Propuesta del Plan Nacional de Aguas, el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente reconoció que el aumento de la producción agrícola ocasionaba más presión sobre la calidad del agua debido al uso intensivo de la tierra<sup>11</sup>. En el mismo informe, el Ministerio señaló como una posible amenaza la intensificación de la agricultura, ya que podría aumentar la contaminación difusa<sup>12</sup>. El último Plan Nacional de Aguas, aprobado mediante el Decreto núm. 205/017, de 31 de julio de 2017, apoya la gestión integrada de los recursos hídricos del país, en particular mediante la prevención y la mitigación de los efectos ambientales y de otra índole sobre la cantidad y la calidad del agua.

25. Incluso antes de que se aprobara el Plan Nacional de Aguas, el Gobierno había adoptado medidas para mejorar la protección de la cuenca del Santa Lucía, algunas de las cuales el Relator Especial comprobó personalmente. Por ejemplo, pudo ver las vallas instaladas en torno a los embalses para impedir que el ganado se acercara a las masas de agua, y se reunió con granjeros de productos lácteos que habían recibido apoyo del Gobierno para adoptar métodos innovadores de gestión de los desechos a fin de protegerse contra la escorrentía. El Relator Especial también se reunió con voluntarios que estaban replantando árboles nativos alrededor de los embalses en la cuenca, para ayudar a proteger contra la escorrentía y la erosión, y con miembros de una asociación comunitaria de mujeres que estaban trabajando para recuperar plantas nativas en la zona.

#### IV. Las buenas prácticas y los problemas

26. El Uruguay tiene muchas buenas prácticas en relación con los derechos humanos y el medio ambiente, lo que refleja un compromiso general de respetar y proteger los derechos humanos en sus políticas ambientales. Al mismo tiempo, al igual que otros países, el Uruguay se enfrenta a problemas en el cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el medio ambiente. En esta sección se describen las buenas prácticas y los problemas en cuatro esferas que señalaron muchos interlocutores durante la visita: a) el cambio climático; b) el acceso a la información; c) la participación pública en la adopción de decisiones; y d) el acceso a recursos efectivos.

<sup>10</sup> Katherine Watkins, “Alrededor de 94% de ríos de Uruguay sufre contaminación, según informe”, 11 de septiembre de 2013. Se puede consultar en [www.bnamericas.com/news/waterandwaste/94-of-uruguays-rivers-suffer-from-contamination-report](http://www.bnamericas.com/news/waterandwaste/94-of-uruguays-rivers-suffer-from-contamination-report).

<sup>11</sup> Propuesta del Plan Nacional de Aguas, pág. 259. Se puede consultar, solamente en español, en [www.mvotma.gub.uy/images/slides/PNA%202017%20propuesta%20PE.pdf](http://www.mvotma.gub.uy/images/slides/PNA%202017%20propuesta%20PE.pdf).

<sup>12</sup> *Ibid.*, pág. 241.

## A. Cambio climático

27. El cambio climático pone en peligro el pleno disfrute de muchos derechos humanos, como el Relator Especial ha explicado anteriormente (véase A/HRC/31/52). A medida que aumenta la temperatura media mundial, se incrementa el número de muertes, lesiones y desplazamientos de personas a raíz de desastres relacionados con el clima, como los ciclones tropicales, al igual que el aumento de la mortalidad y las enfermedades debidas a las olas de calor, las sequías, las enfermedades y la malnutrición. Los peores efectos del cambio climático a menudo son sufridos por quienes ya se encuentran en situaciones vulnerables, en particular porque viven en la pobreza o pertenecen a grupos marginados. El calentamiento mundial provoca la elevación del nivel del mar, amenazando la propia existencia de pequeños Estados insulares y de comunidades costeras. El Uruguay es particularmente vulnerable al cambio climático a lo largo de su extenso litoral, donde una gran parte de su población vive en zonas de baja altitud. El aumento del nivel del mar y de la frecuencia y la gravedad de las tormentas amenazan incrementar las inundaciones, la contaminación del suelo y la pérdida de humedales, entre otros problemas.

28. Dado que el cambio climático es causado principalmente por la quema de combustibles fósiles, que libera dióxido de carbono en la atmósfera, la lucha contra el cambio climático exige que los países pasen a utilizar otras fuentes de energía. En la última década, el Uruguay se ha convertido en un líder en este esfuerzo. Su transición a las energías renovables ha estado motivada no solo por los problemas ambientales, sino también por consideraciones económicas, como el deseo de depender menos de las fuentes de energía de otros países.

29. En 2008, en Uruguay empezó a aplicar una estrategia nacional a largo plazo para reducir su dependencia de los combustibles fósiles y aumentar el uso de energías renovables. En ese momento, sus fuentes de energía eran principalmente el petróleo y sus derivados<sup>13</sup>. Su amplia Política Nacional Energética 2005-2030 recibió el apoyo de todos los partidos políticos con representación en el Parlamento, y fue ratificada por el Parlamento en 2010. Sus principales objetivos consisten en diversificar las fuentes de energía y los proveedores, a fin de reducir los gastos resultantes de la dependencia de los combustibles fósiles y aumentar el uso de las energías renovables<sup>14</sup>. La Política Nacional Energética ha superado sus objetivos iniciales. En el Uruguay, más del 96% de la electricidad proviene actualmente de recursos renovables. En 2016, aproximadamente el 56% de la electricidad procedía de fuentes de energía hidroeléctrica, el 22% de la energía eólica, el 18% de la biomasa, el 1% de la energía solar y solo el 3% de los combustibles fósiles. El Uruguay ha logrado este resultado mediante diversas políticas, incluidos determinados incentivos fiscales para las fuentes de energía renovable.

30. El Uruguay es un ejemplo inspirador de la manera en que un país puede sustituir los combustibles fósiles por energías renovables. El Relator Especial alienta al Gobierno a que siga promoviendo su experiencia en los foros internacionales y regionales. Aunque el Uruguay sigue afrontando problemas en esta esfera, en particular en lo que respecta a las emisiones generadas por el transporte, puede ayudar a dirigir los debates mundiales sobre la forma en que las políticas de energías renovables pueden apoyar el desarrollo sostenible y la mitigación del cambio climático.

31. Dado que los efectos del cambio climático en el Uruguay son impulsados por las emisiones mundiales, que siguen en aumento, el cambio climático seguirá afectando al Uruguay en los años venideros. Como resultado de ello, el Uruguay, como otros países, tiene que elaborar y aplicar planes de adaptación eficaces. En su planificación, el Uruguay ha tenido en cuenta a las personas que se encuentran en situaciones particularmente vulnerables, entre otras cosas mediante la elaboración de planes para reubicar a las personas

<sup>13</sup> Véase Ministerio de Industria, Energía y Minería, “Sector energético en Uruguay”. Se puede consultar, solo en español, en [www.dne.gub.uy/invierta-en-energia-en-uruguay/-/asset\\_publisher/G11Q59b7RjDv/content/sector-energetico-en-uruguay](http://www.dne.gub.uy/invierta-en-energia-en-uruguay/-/asset_publisher/G11Q59b7RjDv/content/sector-energetico-en-uruguay).

<sup>14</sup> Véase Dirección Nacional de Energía y Tecnología Nuclear, “Política energética 2005-2030”. Se puede consultar, solo en español, en [www.miem.gub.uy/documents/49872/0/Pol%C3%ADtica%20Energ%C3%A9tica%202030?version=1.0&t=1352835007562](http://www.miem.gub.uy/documents/49872/0/Pol%C3%ADtica%20Energ%C3%A9tica%202030?version=1.0&t=1352835007562).



expuestas a las inundaciones o las zonas contaminadas. En el momento de la visita del Relator Especial, el Uruguay estaba elaborando planes nacionales de adaptación para el sector agrícola, así como para las ciudades y las zonas costeras. El Gobierno tiene previsto poner en marcha todos estos planes para 2019. El Uruguay también está trabajando con el Banco Mundial en un proyecto destinado a reducir las emisiones debidas a la deforestación y la degradación, mediante la protección de los bosques nativos, que son importantes sumideros de dióxido de carbono.

32. La Política Nacional de Cambio Climático, destinada a aplicar el Acuerdo de París, también estaba siendo examinada cuando el Relator Especial visitó el país. Esa Política recibió el apoyo del Gabinete Nacional Ambiental el 27 de abril de 2017, y fue aprobada el 3 de noviembre de 2017 mediante el Decreto núm. 310/017. Según la información recibida durante la visita, más de cien partes interesadas participaron en el proceso de redacción. En el primer párrafo de la Política se establece que uno de sus objetivos es contribuir al desarrollo sostenible del país, con una perspectiva global, de equidad intra e intergeneracional y de derechos humanos, creando un vínculo directo entre los derechos humanos, el desarrollo sostenible y la protección ambiental.

## **B. Acceso a la información**

33. Un aspecto fundamental de la protección de los derechos humanos en el contexto ambiental es la aplicación del derecho a la información sobre los problemas y las políticas ambientales. La Declaración Universal de los Derechos Humanos (art. 19) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 19) reconocen el derecho de todas las personas a “investigar y recibir informaciones... y el de difundirlas”. El derecho a la información no es solo un derecho humano en sí mismo; como el derecho a la participación pública, también apoya el pleno disfrute de otros derechos, como el derecho a la vida y a la salud. Los órganos internacionales de derechos humanos han reconocido que el acceso a la información ambiental es necesario para proteger los derechos humanos, con inclusión del derecho a la vida y a la salud, frente a su violación por daños ambientales.

34. El acceso a la información sobre el medio ambiente tiene dos dimensiones (véase A/HRC/37/59, anexo, principio marco 7). En primer lugar, los Estados deben buscar, actualizar y difundir periódicamente información ambiental, como la información sobre la calidad del medio ambiente, los contaminantes y otras amenazas ambientales, y las leyes y políticas pertinentes. En particular, en situaciones que entrañan una amenaza inminente los Estados han de garantizar que toda la información que permita que la población adopte medidas de protección se difunda inmediatamente. En segundo lugar, los Estados deben proporcionar un acceso factible, efectivo y oportuno a la información ambiental en poder de las autoridades públicas, a petición de cualquier persona o asociación, sin necesidad de que demuestren un interés legítimo o de otra índole. Los motivos para denegar una solicitud deben establecerse claramente e interpretarse de manera restrictiva, teniendo en cuenta el interés público en favor de la divulgación.

35. En el Uruguay, el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente está obligado por la Ley núm. 17283 (art. 12) a preparar un informe anual sobre la situación ambiental, que deberá contener información sistematizada y organizada por temas. Mediante el suministro de información ambiental general al público, el informe permite que las personas interesadas participen en la adopción de decisiones relativas al medio ambiente. Mediante una serie de indicadores, el informe también permite vigilar la situación del medio ambiente con miras a confirmar o, de ser necesario, proteger el medio ambiente. Sin embargo, el informe no siempre se ha publicado periódicamente. El más reciente se publicó en 2013<sup>15</sup>. Según la información recibida, el próximo informe se publicará en 2018 y será dado a conocer por el Observatorio Ambiental Nacional.

36. El Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente también trata de proporcionar información sobre el medio ambiente a través de su sitio web. El sitio

<sup>15</sup> Véase [www.mvotma.gub.uy/portal/ciudadania/biblioteca/documentos-de-ambiente/item/10006608-informe-del-estado-del-ambiente-2013.html](http://www.mvotma.gub.uy/portal/ciudadania/biblioteca/documentos-de-ambiente/item/10006608-informe-del-estado-del-ambiente-2013.html).

incluye una guía en línea<sup>16</sup>, que permite al público acceder de forma interactiva al informe nacional sobre el medio ambiente. A través del sitio web, los particulares también pueden acceder a otras informaciones prácticas, incluidas las medidas adoptadas por las autoridades para proteger el medio ambiente, los datos de contacto de varios agentes sobre el terreno e información sobre las medidas que las personas pueden adoptar para contribuir a la protección del medio ambiente. Otro instrumento en línea creado por el Ministerio es el Visualizador Ambiental, que ofrece a los usuarios de Internet la oportunidad de hacer clic sobre un mapa del Uruguay y centrarse y tener acceso a una información muy detallada sobre la calidad del agua, la calidad del aire y las zonas protegidas, entre otras cosas, en cualquier parte del país<sup>17</sup>.

37. La Ley núm. 18381 sobre el derecho de acceso a la información pública establece un procedimiento administrativo detallado para facilitar el acceso a la información pública. Destacando que el acceso a la información pública es un derecho de todas las personas, la Ley indica claramente que ese derecho se puede ejercer sin necesidad de justificar las razones por las que se solicita la información (art. 3). En particular, el Relator Especial acoge con beneplácito el hecho de que, cuando la información solicitada se refiera a violaciones de derechos humanos o sea pertinente para investigar, prevenir o evitar violaciones de los mismos, no se podrá invocar ninguna de las limitaciones al acceso a la información pública (art. 12).

38. Sin embargo, el Relator Especial escuchó críticas sobre diversos aspectos del sistema de información sobre el medio ambiente. Por ejemplo, algunos observadores han señalado la falta de suficientes investigaciones sobre los nexos entre los problemas ambientales y los problemas de salud. Además, algunos representantes de la sociedad civil han observado que el acceso a la información no siempre es efectivo, por varias razones, entre ellas que los documentos pertinentes pueden ser demasiado técnicos para resultar de fácil comprensión, y que a menudo son difíciles de encontrar. En particular, el Relator Especial recibió información de muchos interlocutores, dentro y fuera del Gobierno, en el sentido de que a veces resulta muy difícil determinar qué organismo es el responsable de proporcionar la información solicitada. Si bien el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y otros han adoptado métodos mediante los cuales las personas pueden tener acceso a la información, el gran número de organismos que pueden tener mandatos pertinentes puede hacer difícil que el público conozca qué organismo es el responsable, e incluso puede dificultar que los propios organismos compartan información entre sí.

39. El acceso efectivo a la información requiere la adopción de medidas para proporcionar los datos en formas que sean fácilmente accesibles y comprensibles para el público en general. En particular, requiere que se proporcione una información que permita al público ser consciente de los posibles riesgos ambientales y que se le den recomendaciones para protegerse. El Gobierno podría coordinar mejor las múltiples fuentes gubernamentales de información pertinente y hacer que la información sea más accesible. Por ejemplo, el público debería encontrar fácilmente información comprensible sobre la calidad del agua, tanto en los grifos como en los lagos y los ríos. Tal vez sea necesario adoptar medidas adicionales para hacer accesible la información sobre el medio ambiente a quienes se encuentran en situaciones particularmente vulnerables o sean vulnerables ante los daños ambientales, incluidas las personas que viven en la pobreza, a fin de que puedan opinar sobre la elaboración y aplicación de las políticas y programas que afectan a sus vidas. Además, el desglose de los datos ambientales y sanitarios según ciertas dimensiones, como la situación geográfica, el género y la edad, facilita medir los progresos y determinar los procedimientos de seguimiento apropiados de manera más eficiente y eficaz.

40. El acceso a la información sobre la calidad del agua es especialmente importante en el Uruguay. Los representantes de la sociedad civil con los que se reunió el Relator Especial durante su visita al país, expresaron su preocupación de que el público no había recibido una información completa sobre la calidad del agua en el pasado, en particular durante la crisis de confianza, en 2013, sobre la calidad del agua potable en Montevideo

<sup>16</sup> Véase [www.mvotma.gub.uy/guiaambiental/](http://www.mvotma.gub.uy/guiaambiental/).

<sup>17</sup> Véase [www.mvotma.gub.uy/visualizador](http://www.mvotma.gub.uy/visualizador).

(véase más arriba el párrafo 23). El Gobierno informó al Relator Especial de sus esfuerzos encaminados a mejorar el suministro de información sobre la calidad del agua en la cuenca del Santa Lucía, especialmente una serie de informes publicados por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente en su sitio web<sup>18</sup>. El Gobierno ha instituido una vigilancia mensual de la calidad del agua en la cuenca, en 15 estaciones, con el apoyo de la Facultad de Ciencias de la Universidad de la República, y también vigila la calidad del agua en la cuenca de la Laguna del Sauce (la principal fuente de agua potable en el departamento de Maldonado) y en la cuenca del Río Negro. Como la actividad agrícola y económica en las cuencas hidrográficas sigue aumentando, la rápida difusión de información fiable al público es fundamental para garantizar que se tenga confianza en la calidad del agua, tanto en los ríos y las cuencas como en los grifos.

41. Además, la información relativa a los proyectos de desarrollo a gran escala debería hacerse pública y accesible (véase A/68/262, párr. 62). Durante su visita, el Relator Especial escuchó preocupaciones de que las decisiones de aprobar grandes proyectos de infraestructura, que a menudo incluían inversión extranjera, se realiza fuera del marco de evaluaciones sociales y ambientales. El Relator Especial recuerda al Gobierno que esas propuestas deben evaluarse de conformidad con las leyes y las obligaciones en materia de derechos humanos (véase A/HRC/37/59, anexo, principio marco 8). En particular, se debería proporcionar oportunidades reales para que el público participe, y que den lugar a informes públicos que describan claramente las propuestas, las opciones y las posibles repercusiones ambientales. A fin de ofrecer protección contra la injerencia en el pleno disfrute de los derechos humanos, la evaluación de los impactos ambientales debe examinar también los posibles efectos de los impactos ambientales de los proyectos y políticas propuestos sobre el disfrute de todos los derechos pertinentes, incluidos los derechos a la vida, la salud, la alimentación, el agua, la vivienda y la cultura.

42. Habida cuenta de su mandato de reunir, actualizar y difundir información ambiental, el recientemente establecido Observatorio Ambiental Nacional tiene un papel importante que desempeñar para garantizar que la información sobre la calidad del medio ambiente, incluida la calidad del agua, y sobre las propuestas de proyectos importantes se pongan a disposición del público.

43. La difusión de información en línea es una forma valiosa para divulgar información a un gran número de personas, pero tiene sus limitaciones. No todas las personas pueden acceder fácilmente a la información en línea, y la información tal vez no siempre resulta adecuada para abordar cuestiones concretas. Por consiguiente, para ser eficaz, el suministro de información sobre el medio ambiente debería ampliarse para incluir programas destinados a sensibilizar sobre las cuestiones ambientales mediante sesiones de capacitación sobre el terreno, especialmente en las zonas remotas. Por ejemplo, el Relator Especial fue informado por la Dirección Nacional de Aguas de que, en las zonas rurales, algunos maestros están recibiendo capacitación sobre el uso de equipo técnico para vigilar la calidad del agua, y reciben información sobre la manera de ponerse en contacto con las autoridades en caso de que surjan problemas. Esta buena práctica para informar y capacitar a los miembros de las comunidades locales contribuye a asegurar que estas puedan proporcionar información valiosa a otras personas de sus comunidades y en otros lugares.

### **C. Participación pública en la adopción de decisiones relativas al medio ambiente**

44. El derecho de toda persona a participar en el gobierno de su país y en la dirección de los asuntos públicos<sup>19</sup> incluye la participación en la adopción de decisiones relacionadas con el medio ambiente, en particular la elaboración de las políticas, las leyes, los reglamentos, los proyectos y las actividades. El hecho de velar por que esas decisiones

<sup>18</sup> Por ejemplo, una pestaña del Visualizador Ambiental proporciona a los usuarios de la Web un acceso directo a la información sobre la situación del medio ambiente en la cuenca del Santa Lucía y el embalse de Paso Severino.

<sup>19</sup> Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 21; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 25.

ambientales tengan en cuenta las opiniones de las personas afectadas por ellas aumenta el apoyo social, promueve el desarrollo sostenible y contribuye a proteger el disfrute de los derechos que dependen de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible (véase A/HRC/37/59, anexo, principio marco 9). Para ser eficaz, la participación pública debe estar abierta a todos los miembros de la sociedad que puedan verse afectados y debe ocurrir tempranamente en el proceso de adopción de decisiones. Los Estados deben prever la evaluación previa de los efectos de las propuestas que puedan afectar de manera importante al medio ambiente, y velar por que toda la información pertinente acerca de la propuesta y el procedimiento de adopción de decisiones se ponga a disposición del público afectado, de manera objetiva, comprensible, oportuna y eficaz.

45. La Ley de Protección del Medio Ambiente núm. 17283 establece que la protección ambiental afecta a la sociedad en su conjunto y que las personas y las organizaciones representativas tienen el derecho y el deber de participar en el proceso (art. 6 d)). El Uruguay cuenta con una serie de instituciones que facilitan la participación pública en la adopción de decisiones, incluidas las de carácter ambiental.

46. El Uruguay cuenta con comisiones de asesoramiento, en las que participan representantes del Gobierno, el sector privado, el mundo académico, los trabajadores organizados y las organizaciones de la sociedad civil, entre otros, y que asesoran al Gobierno sobre diversas cuestiones. La primera de esas comisiones relativas a cuestiones ambientales, la Comisión Técnica Asesora de la Protección del Medio Ambiente, y la Comisión Asesora de Ordenamiento Territorial, se establecieron en la década de 1990. En la década de 2000, se crearon otras comisiones, como la Comisión Nacional Asesora de Áreas Protegidas y la Comisión Asesora de Agua y Saneamiento. A lo largo de los años, estas comisiones se han convertido en espacios de debate multisectorial, lo que ha contribuido a la elaboración de reglamentos normativos y planes de gestión en diversos sectores. Desde 2012, se han establecido 3 comités regionales sobre los recursos hídricos y 9 comisiones de cuenca y acuíferos, cada uno de ellos con representación tripartita (el Gobierno, la sociedad civil y los usuarios), para incorporar la participación de los interesados locales.

47. El Uruguay tiene otros mecanismos importantes para la participación pública en la adopción de decisiones. Por ejemplo, el Manifiesto es una plataforma en línea para la difusión de información, a través de la cual los ciudadanos pueden aportar contribuciones y observaciones escritas. Gestionado por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, este mecanismo facilita las aportaciones del público en el procedimiento de evaluación del impacto ambiental. En este marco, se pone a disposición del público un informe ambiental resumido, con una breve descripción de los proyectos propuestos (véase el Decreto núm. 349/2005). Las audiencias públicas brindan información al público y proporcionan un mecanismo para recibir aportaciones públicas acerca de los proyectos propuestos, con el fin de asesorar al Ministerio en sus decisiones de aprobar o rechazar los proyectos. Estos dos mecanismos también pueden activarse para las propuestas de añadir nuevas esferas al Sistema Nacional de Áreas Protegidas, o cuando se desarrollan nuevos instrumentos relativos a la ordenación del medio ambiente. Las comisiones de vigilancia permiten la participación del público en la supervisión y el control del medio ambiente.

48. Una práctica particularmente interesante es el Consejo de Ministros abierto. De vez en cuando, los Ministros celebran sesiones públicas fuera de la capital, en particular en localidades pequeñas y zonas rurales, en las que el público puede presentar denuncias y formular preguntas. Aunque estas reuniones no se limitan a las cuestiones ambientales, ofrecen otra oportunidad para que el público pueda plantear directamente esas cuestiones ante altos funcionarios del Gobierno.

49. La participación pública es importante para el desarrollo de nuevas estrategias y políticas nacionales. Un ejemplo reciente es la aprobación por el Uruguay de un Plan Nacional de Aguas, que se propuso por primera vez en forma de proyecto en junio de 2016. Según la información proporcionada por la Dirección Nacional de Aguas, entre julio de 2016 y marzo de 2017, unos 2.000 participantes formularon observaciones sobre varias versiones del plan, en reuniones celebradas en la capital y en zonas rurales. Además, en la fase inicial del proceso, un grupo de 15 personas, de diversas edades y antecedentes, se

reunieron para examinar el proyecto de plan, en un proceso supervisado por expertos de la Universidad de la República. El Relator Especial fue informado de que el proceso había logrado incorporar una amplia gama de opiniones en la versión final del Plan. Académicos de la Universidad de la República expresaron su apoyo al proceso y su voluntad de ayudar a supervisar esos procedimientos en otros contextos, aunque advirtieron que se podrían necesitar recursos adicionales para que ellos pudieran seguir desempeñando esa función.

50. Sin embargo, algunos representantes de la sociedad civil informaron al Relator Especial de que habían sido invitados a participar solo en una fase tardía de la elaboración del Plan y consideraron que únicamente habían tenido una influencia limitada. Algunos expresaron preocupación por el proceso de selección para la participación, y observaron que algunos participantes habían sido elegidos directamente por las autoridades, lo que dejó fuera de las deliberaciones a otras importantes partes interesadas. Otros lamentaron que el proceso de consultas fuera demasiado limitado, ya sea porque el tema examinado era demasiado reducido o demasiado técnico, o porque el tiempo asignado para las consultas era demasiado breve, o bien porque existía la percepción de que las decisiones ya se habían adoptado, incluso antes de la consulta.

51. Cuando el Relator Especial realizó su visita, el Gobierno estaba elaborando un nuevo Plan Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible, que abarcará el período que llega hasta 2030. El Gobierno está ahora recibiendo contribuciones al Plan, en el marco del Gabinete Nacional Ambiental, con la asistencia de la Secretaría Nacional de Ambiente, Agua y Cambio Climático. La Universidad de la República participa en la formulación y aplicación de las vías de participación de la sociedad civil, y el Plan también será examinado por las comisiones de asesoramiento del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. La Institución Nacional de Derechos Humanos informó al Relator Especial de que, como parte del procedimiento de consultas, había sido contactada por las autoridades para asegurar la integración de los derechos humanos en el Plan.

52. La participación pública es fundamental en relación con la elaboración de nuevas políticas y también de propuestas concretas. La consideración de los efectos ambientales de los proyectos propuestos, por ejemplo, debe incluir oportunidades adecuadas para que el público participe, en particular los que puedan verse directamente afectados, y las opiniones de la población deben tenerse en cuenta en las decisiones finales.

53. El Relator Especial recibió informes sobre las preocupaciones de las personas y las organizaciones de la sociedad civil sobre un proyecto minero cercano a la Quebrada de los Cuervos, sede de un importante ecosistema que es el hábitat de algunas especies vulnerables, incluido el tordo amarillo (*Xanthopsar flavus*), el capuchino de corona gris (*Sporophila cinnamomea*), y la monjita dominicana (*Xolmis dominicanus*). La Quebrada de los Cuervos fue el primer lugar de la lista de zonas protegidas en el marco del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, en 2008. En septiembre de 2016, se celebró una audiencia pública sobre una propuesta de la empresa Cementos del Plata S.A., para la extracción de piedra caliza en una zona situada a unos 2 km de distancia de la Quebrada de los Cuervos. La audiencia pública sobre la propuesta se celebró en septiembre de 2016, y el proyecto recibió un permiso del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente en enero de 2017.

54. Las organizaciones de la sociedad civil expresaron su grave preocupación por el hecho de que el plazo previsto por las autoridades no era suficiente para realizar un análisis exhaustivo de los efectos que el proyecto podría tener sobre el medio ambiente. Además, se quejaron de que, a pesar de sus esfuerzos por destacar los efectos adversos en el medio ambiente durante la audiencia pública de septiembre de 2016, y en los meses siguientes, no se recibió respuesta del Gobierno. A fines de diciembre de 2016, un grupo de habitantes habría entregado una comunicación con preocupaciones detalladas al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, pero no obtuvo respuesta. En abril de 2017, el Consejo Vecinal de la Quebrada de los Cuervos anunció que dejaría de participar en la Comisión Asesora Específica, un espacio de participación formal organizado por el Gobierno, que permite a los propietarios privados, las autoridades locales y las organizaciones sociales cercanos a cada zona protegida en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, prestar asesoramiento en relación con la gestión de la zona protegida y sus recursos naturales. Si bien estas comisiones asesoras pueden desempeñar un papel muy

importante en la facilitación de la participación de la población, solo pueden funcionar si los participantes consideran que sus opiniones se tienen debidamente en cuenta. El Relator Especial está preocupado por el hecho de que estas comisiones no parecen funcionar de manera eficaz en este caso<sup>20</sup>.

55. La relación entre quienes viven en las zonas protegidas y cerca de ellas, y los organismos gubernamentales encargados de la administración de esas zonas, debe ser de apoyo mutuo (véase A/HRC/25/53/Add.1, párr. 44). Además, las licencias de explotación minera deberían traducirse en beneficios, no solo para el país en su conjunto, sino también para las comunidades locales más directamente afectadas por la minería. El Gobierno debe imponer restricciones que aseguren que las actividades mineras se realicen únicamente si se cumplen estos requisitos. En relación con la Quebrada de los Cuervos, el Gobierno debería adoptar medidas para reconstruir una relación de confianza con las comunidades locales, incluso demostrando que no se permitirá avanzar a ningún proyecto sin una adecuada evaluación del impacto ambiental y salvaguardias de protección contra los daños ambientales, en particular daños a esta zona protegida.

56. El derecho a la participación pública está en estrecha relación con los derechos a la libertad de expresión, de reunión pacífica y de asociación. Las obligaciones de los Estados de respetar y proteger esos derechos<sup>21</sup> abarcan el ejercicio de los derechos en relación con las cuestiones ambientales (véase A/HRC/37/59, anexo, principio marco 5). Las restricciones al ejercicio de estos derechos solo se permiten si están establecidas en la ley y son necesarias en una sociedad democrática para proteger los derechos de los demás, o para proteger la seguridad, el orden público o la salud o la moral públicas. Toda restricción debe ser estrictamente concebida para evitar menoscabar los derechos. Por ejemplo, las prohibiciones generales de las protestas relacionadas con el funcionamiento de la minería, la silvicultura y otras empresas de extracción de recursos son injustificables (véase A/HRC/29/25, párr. 22).

57. El 20 de marzo de 2017, poco antes de la visita del Relator, el Presidente de la República emitió el Decreto núm. 127/999, que reglamenta la utilización pública de las calles. El Decreto autoriza al Ministerio del Interior a adoptar las medidas necesarias para preservar la utilización pública de las calles, caminos o carreteras, cuyo tráfico pueda ser obstruido o interrumpido por personas, vehículos u objetos de toda índole. Se expresaron serias preocupaciones por el hecho de que el Decreto podría interpretarse en el sentido de que autoriza a la policía a expulsar de las calles y carreteras a manifestantes pacíficos, sin ningún control judicial, lo que constituiría una injerencia en el ejercicio del derecho a la libertad de expresión, de reunión pacífica y de asociación.

58. En su respuesta, la Institución Nacional de Derechos Humanos emitió una declaración, en la que recordó las normas aplicables en virtud del derecho internacional de los derechos humanos, en particular el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. La Institución destacó que toda limitación del derecho a la libertad de reunión pacífica debe estar prescrita por la ley y ser razonable y apropiada en relación con el objetivo perseguido, que solo consiste en garantizar que la manifestación sea pacífica y que se brinde protección a todas las personas, incluidos los manifestantes. La Institución subrayó que esas medidas nunca deben dar lugar a la penalización de las personas que se manifiestan en forma pacífica<sup>22</sup>.

59. El Relator Especial apoya firmemente la declaración de la Institución Nacional de Derechos Humanos. Como ha afirmado el Comité de Derechos Humanos, órgano encargado de supervisar el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, al aprobar

<sup>20</sup> La controversia ha continuado desde la visita del Relator Especial. El 1 de junio de 2017, el Consejo Vecinal de la Quebrada de los Cuervos (que incluye la Cooperativa Agraria Quebrada los Cuervos, la sociedad de fomento rural del lugar y miembros de la población local) presentó una petición ante el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, pidiendo la anulación de la decisión adoptada en enero de 2017.

<sup>21</sup> Véase la Declaración Universal de Derechos Humanos, arts. 19 y 20, y Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, arts. 19, 21 y 22.

<sup>22</sup> Véase <http://inddhh.gub.uy/declaracion-de-la-institucion-nacional-de-derechos-humanos-y-defensoria-del-pueblo-inddhh-respecto-al-decreto-no-762017-de-20-de-marzo-de-2017/>.

leyes que prevean restricciones, los Estados deben guiarse siempre por el principio de que las restricciones no deben comprometer la esencia del derecho; la relación entre el derecho y la restricción, o entre la norma y la excepción no se debe invertir<sup>23</sup>. En un informe conjunto sobre la gestión adecuada de las manifestaciones, publicado en 2016, el Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias aclararon que las manifestaciones constituyen un uso del espacio público tan legítimo como las actividades comerciales o la circulación de vehículos y peatones. Debe tolerarse cierto nivel de perturbación de la vida cotidiana a causa de las manifestaciones, como la perturbación del tráfico y las molestias o incluso los perjuicios para las actividades comerciales, a fin de que no se prive de su esencia al derecho a la libertad de reunión pacífica (véase A/HRC/31/66, párr. 32). La aplicación del Decreto núm. 127/999 debe supervisarse cuidadosamente para garantizar que no proporcione una base para acciones que interfieran con los derechos a la libertad de expresión y de reunión pacífica.

#### D. Acceso a recursos eficaces

60. Los Estados deben facilitar el acceso a recursos eficaces ante las violaciones de derechos humanos y las leyes nacionales relativas al medio ambiente (véase A/HRC/37/59, anexo, principio marco 10). Los Estados tienen obligaciones en virtud del derecho de los derechos humanos para garantizar el acceso a procedimientos judiciales y de otra índole, a fin de obtener una reparación efectiva por las violaciones de derechos humanos<sup>24</sup>, y esas obligaciones abarcan los recursos por violaciones de derechos humanos relacionados con el medio ambiente, incluidos los derechos a la libertad de expresión, de asociación y de reunión pacífica, el acceso a la información sobre el medio ambiente y la participación del público en la adopción de decisiones en asuntos ambientales.

61. Además, cada Estado debería velar por que las personas tengan acceso a recursos eficaces ante el incumplimiento de las leyes del Estado relativas al medio ambiente. El acceso a recursos eficaces es especialmente importante para los grupos afectados de manera desproporcionada por los daños ambientales. Para que la normativa ambiental sea eficaz, los Gobiernos deben cumplir esas normas en sus propias operaciones, y deben también supervisar y hacer aplicar efectivamente las normas mediante la prevención, la investigación, la sanción y la reparación de las violaciones de las normas por las empresas y otros agentes del sector privado, así como por las autoridades gubernamentales (*ibid.*, anexo, principio marco 12). Sin embargo, por más que una norma ambiental pueda ser firme sobre el papel, en realidad es ilusoria si existe únicamente sobre el papel y no en la práctica.

62. Como ha destacado el Relator Especial sobre el derecho humano al agua potable y al saneamiento, el éxito de una reglamentación no depende solo del establecimiento de normas, sino también de que existan entidades reguladoras sólidas e independientes. Las entidades reguladoras deben tener la capacidad, en materia de recursos humanos, competencias, financiación e independencia, que impida toda injerencia, para vigilar si se cumplen las normas, realizar inspecciones *in situ* e imponer multas y sanciones en caso de incumplimiento (véase A/68/264, párr. 52). Los Estados deben impartir programas de capacitación para agentes de las fuerzas del orden y funcionarios judiciales, a fin de que estos puedan comprender y aplicar las leyes ambientales, y deben adoptar medidas eficaces para prevenir que la corrupción menoscabe la aplicación y el cumplimiento de la legislación ambiental.

63. El Gobierno del Uruguay tiene varios instrumentos administrativos para promover el cumplimiento de las leyes y los reglamentos ambientales y el acceso de las personas a una reparación eficaz por las infracciones. Reviste particular importancia un sistema que permite presentar denuncias ambientales ante el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento

<sup>23</sup> Véase Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 27 (1999) sobre la libertad de circulación, párr. 13.

<sup>24</sup> Véase, por ejemplo, la Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 8; y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 2, párr. 3.

Territorial y Medio Ambiente<sup>25</sup>. Las denuncias se pueden presentar en línea en el sitio web del Ministerio, mediante llamadas telefónicas o por medio de reuniones personales. Según el Ministerio, el número de denuncias que recibe ha aumentado en los últimos años, y solo en 2016 se recibieron más de 450.

64. En el Ministerio, la Dirección Nacional de Medio Ambiente está facultada para responder a las denuncias mediante, entre otras cosas, la realización de inspecciones y de análisis de laboratorio (por ejemplo, de productos químicos que presuntamente han causado daños ambientales). Cuando constata que se ha infringido la ley, el Ministerio puede dictar advertencias, ordenar confiscaciones y/o destruir vehículos, instrumentos y dispositivos vinculados directamente a la comisión del delito, o incluso suspender las autorizaciones o permisos del infractor, por un período de hasta 180 días (Ley núm. 17283, art. 15). El Ministerio también puede solicitar la asistencia de la policía, si es necesario (Ley núm. 16170, art. 453). Los denunciantes deben ser notificados de los resultados de la investigación. Si una denuncia no está incluida en su mandato, la Dirección remite la solicitud a las autoridades competentes, que pueden ser los gobiernos municipales. Otros ministerios han adoptado sus propios mecanismos de reclamación para las personas que denuncien violaciones de las leyes y los reglamentos aplicables, en particular mediante sistemas en línea.

65. Si bien estos mecanismos parecen ofrecer diversas oportunidades para acceder a recursos eficaces, el Relator Especial recibió varias quejas sobre dichos mecanismos durante su visita. Uno de los problemas es que el gran número de autoridades nacionales y locales que tienen la posible responsabilidad de actuar ante los problemas ambientales puede resultar confuso para el público. Las personas ajenas al Gobierno pueden no saber adonde enviar sus comunicaciones iniciales, e incluso en el seno del Gobierno quizá no siempre sea evidente cuál es la oficina encargada de tramitarlas. Por ejemplo, los daños ambientales causados por productos químicos suelen estar en el ámbito del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, y no en el del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, pero el público en general suele presentar sus denuncias a este último.

66. Además, muchos interlocutores expresaron al Relator Especial que el procedimiento de denuncia puede ser muy lento y no dar respuestas adecuadas. El Relator Especial recibió descripciones de denuncias que habían recibido una respuesta solo meses después de haber sido presentadas, o no habían recibido respuesta alguna. La Institución Nacional de Derechos Humanos también recibe comunicaciones sobre derechos humanos, algunas de las cuales se refieren a cuestiones ambientales. La Institución informó al Relator Especial que, con frecuencia, las comunicaciones que recibe indican retrasos excesivos en los procedimientos administrativos para abordar y resolver las denuncias por cuestiones ambientales.

67. A la luz de estas preocupaciones, el Relator Especial considera que el Gobierno debería adoptar medidas para que sus procedimientos para las denuncias ambientales sean más transparentes y receptivos. Concretamente, el Relator Especial invita al Gobierno a que considere la posibilidad de establecer un cargo de Defensor del Medio Ambiente, o un mecanismo equivalente, con el mandato de recibir todas las denuncias relacionadas con el medio ambiente o las consultas del público. La creación de este tipo de “ventanilla verde” para que el público pueda enviar mensajes al Gobierno tiene varias ventajas.

68. En primer lugar, podría disipar la confusión entre el público sobre cómo ponerse en contacto con el Gobierno en las cuestiones ambientales. En lugar de tener que decidir cuál de los diversos organismos tiene el mandato más pertinente, los miembros del público interesados podrían simplemente enviar su mensaje al Defensor del Medio Ambiente. El Gobierno podría dar a conocer la información de contacto por medio de sus sitios web y en otros medios de comunicación.

69. En segundo lugar, el Defensor del Medio Ambiente tendría la experiencia necesaria para saber a quién dirigir la comunicación dentro del Gobierno. Dicho con claridad, el Defensor no sustituiría a los ministerios u oficinas existentes ni realizaría por sí mismo

<sup>25</sup> Véase [www.mvotma.gub.uy/denuncias-ambiente.html](http://www.mvotma.gub.uy/denuncias-ambiente.html).



investigaciones. Los expertos pertinentes seguirían en el puesto que tienen en el seno del Gobierno. La función del Defensor consistiría principalmente en actuar como intermediario entre el público y los organismos competentes.

70. En tercer lugar, el Defensor también podría recibir preguntas del público. No todas las comunicaciones del público son denuncias; algunas veces, los ciudadanos están buscando información ambiental que tiene el Gobierno, pero no pueden encontrarla porque no saben cuál es la autoridad competente ni tampoco la forma de acceder a ella. El Defensor podría enviar la pregunta a las autoridades pertinentes y facilitar el suministro de respuestas a la persona o personas que plantearon la pregunta.

71. Por último, el Defensor del Medio Ambiente estaría idealmente situado para asegurar que las comunicaciones sean abordadas oportunamente por el organismo competente, para ocuparse del seguimiento y, de ser necesario, alentar al organismo a que responda con mayor rapidez. El Defensor debería informar periódicamente a la población sobre el número de comunicaciones recibidas y las medidas adoptadas en respuesta a las comunicaciones<sup>26</sup>.

72. En términos más generales, el Relator Especial también escuchó las preocupaciones sobre el cumplimiento de las leyes ambientales a nivel judicial. Los mecanismos de denuncia administrativos a menudo no son suficientes por sí solos para garantizar el cumplimiento de las leyes ambientales. Por consiguiente, es necesario prever el acceso efectivo a los tribunales. Sin embargo, el Relator Especial escuchó las inquietudes en el sentido de que el recurso al sistema judicial resulta a menudo demasiado caro y lleva mucho tiempo. Si bien estos problemas son, lamentablemente, predominantes en gran parte del mundo, el Gobierno puede y debería adoptar medidas para facilitar el acceso a los tribunales, en particular velando por que los denunciantes no deban hacer frente a gastos no razonables o excesivos, u otros obstáculos a la presentación de denuncias.

73. También es fundamental que el propio Gobierno cumpla sus responsabilidades para hacer aplicar las leyes ambientales mediante la adopción de medidas coercitivas en los casos pertinentes. En este contexto, el Relator Especial celebra dos iniciativas recientes. En primer lugar, la Fiscalía General ha creado una dependencia especializada sobre el medio ambiente, que debería contar con recursos suficientes y conocimientos para enjuiciar las infracciones ecológicas. En segundo lugar, el Gobierno ha presentado un proyecto de ley que establecería, por primera vez, que determinados actos constituyen delitos ambientales y podrían ser castigados en consecuencia.

## V. Conclusiones y recomendaciones

74. **Los firmes y continuos esfuerzos de las autoridades para adoptar un sólido marco jurídico e institucional para la protección del medio ambiente, incluso a nivel constitucional, demuestran que el Uruguay tiene un compromiso de larga data con el mantenimiento de un entorno saludable y con el desarrollo sostenible. En particular, el Uruguay ha realizado notables esfuerzos para reducir sus emisiones de carbono durante el último decenio. El Relator Especial felicita al Uruguay por sus buenas prácticas en esta esfera, y lo alienta a que siga compartiendo sus experiencias con otros Estados.**

75. **Al mismo tiempo, el Uruguay hace frente a desafíos en la continua búsqueda del desarrollo sostenible. Debe asegurar que, a medida que aumenta su producción agrícola y ganadera, protege el medio ambiente y los derechos humanos de las personas que dependen de ella. Con ese fin, reviste especial importancia que respete los derechos del público a tener acceso a la información sobre el medio ambiente, a participar en la adopción de decisiones relacionadas con el medio ambiente y a tener acceso a recursos eficaces en caso de daños ambientales. El Relator Especial espera**

<sup>26</sup> Para expresarlo claramente, el Relator Especial no sugiere que la Institución Nacional de Derechos Humanos debería encargarse de ese mandato. Si bien la Institución debería seguir estando disponible para recibir y examinar las comunicaciones de presuntos abusos de derechos humanos relacionadas con el medio ambiente, la Institución no puede gestionar eficazmente los procedimientos de denuncia.

que las recomendaciones que figuran a continuación ayuden al Gobierno a seguir promoviendo los derechos humanos relacionados con el medio ambiente, de manera eficaz, integral y duradera.

#### Recomendaciones generales

76. El Gobierno debería proporcionar un mayor apoyo financiero y técnico a la Institución Nacional de Derechos Humanos para que esta pueda seguir abordando la relación entre los derechos humanos y las cuestiones ambientales.

77. El Plan Nacional Ambiental ofrece una importante oportunidad para que el Uruguay demuestre su compromiso constante con los derechos humanos y la protección del medio ambiente. Tanto la elaboración como la aplicación del plan deberían reflejar un enfoque basado en los derechos para la protección del medio ambiente.

78. Como el Relator Especial ha explicado anteriormente, el pleno disfrute de los derechos humanos, incluidos los derechos a la vida, la salud, la alimentación y el agua, depende de los servicios proporcionados por los ecosistemas. La prestación de servicios de los ecosistemas depende de la salud y la sostenibilidad de los ecosistemas, lo que a su vez depende de la diversidad biológica. Por lo tanto, el pleno disfrute de los derechos humanos depende de la biodiversidad, y la degradación y la pérdida de diversidad biológica socavan la capacidad de los seres humanos para disfrutar de sus derechos humanos (véase A/HRC/34/49, párr. 5). Por lo tanto, es fundamental que los Gobiernos cumplan sus obligaciones y compromisos con respecto a la protección de la biodiversidad. A este respecto, el Relator Especial insta al Uruguay a que adopte las medidas necesarias para cumplir su objetivo, como se indica en su Estrategia Nacional para la Conservación y Uso Sostenible de la Diversidad Biológica, 2016-2020, de conservar al menos el 15% de su zona continental y el 2% de su superficie marina, por medio de su Sistema Nacional de Áreas Protegidas y otras medidas de conservación.

79. El Uruguay debería cumplir su compromiso de ratificar el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169), de la Organización Internacional del Trabajo). Aunque los pueblos indígenas constituyen un porcentaje muy pequeño de la población uruguaya, la ratificación del Convenio ofrecería una mayor protección a esos los pueblos frente a la persistencia de estereotipos y prejuicios contra ellos. La ratificación también pondría de relieve la importancia del tratado en el contexto internacional, acercándolo más a la composición universal.

80. El Relator Especial reconoce que el Uruguay ha desempeñado un papel muy positivo en los esfuerzos para crear un sólido acuerdo regional relativo al acceso a la información sobre el medio ambiente, la participación pública en la adopción de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales; el Relator Especial alienta al Uruguay a que continúe trabajando en pro de un tratado jurídicamente vinculante que incluya mecanismos eficaces para promover y facilitar el cumplimiento y compartir las buenas prácticas.

#### Recomendaciones sobre el acceso a la información

81. El Gobierno debería asegurarse de que su informe ambiental se publique anualmente, de conformidad con la ley.

82. El Gobierno debería adoptar medidas para que la información sobre el medio ambiente sea más fácilmente accesible para el público. En particular, como se ha señalado más arriba, la población debería poder encontrar fácilmente la información sobre la calidad del agua, tanto en el grifo como en los lagos y los ríos.

83. Tal vez sea necesario adoptar medidas adicionales para hacer accesible la información sobre el medio ambiente a quienes se encuentran en situaciones particularmente vulnerables o sean susceptibles a sufrir daños ambientales, incluidas las personas que viven en la pobreza. Además, el Gobierno debería asegurar que se

desglosen los datos ambientales y sanitarios, según dimensiones tales como la situación geográfica, el género y la edad.

84. El Gobierno debería seguir ejecutando sus programas de formación e información ambiental, y seguir basándose en ellos, especialmente en las zonas rurales o desatendidas.

85. El Gobierno debería velar por que el Observatorio Ambiental Nacional reciba recursos humanos y financieros suficientes para elaborar, actualizar y difundir información sobre el medio ambiente, entre otras cosas mediante el fortalecimiento de la coordinación entre los diferentes organismos y departamentos que tienen información pertinente.

86. El Gobierno debería asegurar que todas las propuestas para realizar o aprobar proyectos que puedan tener importantes efectos ambientales sean objeto de una evaluación cuidadosa y exhaustiva de sus efectos ambientales, en particular los efectos que puedan interferir en el pleno disfrute de los derechos humanos, como el derecho a la vida y a la salud. La evaluación debería realizarse lo antes posible en el proceso de adopción de decisiones, ofrecer oportunidades serias para que el público pueda participar, y abordar todos los posibles efectos ambientales, incluidos los efectos transfronterizos y los efectos acumulativos que puedan producirse como resultado de la interacción de la propuesta con otras actividades. La evaluación debería hacerse constar en un informe público que describa claramente los efectos, y tanto la evaluación como la decisión final deberían estar sujetas a revisión por un tribunal u otro órgano independiente.

#### Recomendaciones sobre la participación pública

87. El Uruguay debería mantener sus buenas prácticas, y basarse en ellas, con respecto a la participación del público en la elaboración de planes y políticas nacionales, velando por que la población tenga oportunidades importantes de participar en la elaboración del Plan Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible. El Gobierno también debería, según procediera, facilitar y tener en cuenta las aportaciones de la Institución Nacional de Derechos Humanos sobre el Plan.

88. El Relator Especial insta al Gobierno a que reconstruya una relación sólida con los miembros de las comunidades locales preocupadas por el impacto de la minería y otras actividades en la zona protegida de la Quebrada de los Cuervos. A fin de que la comisión asesora pueda nuevamente desempeñar sus funciones con la plena participación de las partes interesadas locales, el Gobierno debería adoptar las medidas necesarias para demostrar a la población que no se permitirá que ninguna actividad potencialmente nociva continúe sin una adecuada evaluación del impacto ambiental y de salvaguardias para proteger contra los daños ambientales, en particular posibles daños a esta zona protegida.

89. El Gobierno debería velar por que el Decreto núm. 127/999 relativo a la utilización pública de las calles se aplique de conformidad con las obligaciones que incumben al Uruguay en virtud del derecho internacional de los derechos humanos. En particular, no debe interpretarse que el decreto autorice medidas que vulneren los derechos a la libertad de expresión, de asociación y de reunión pacífica, incluso mediante el castigo de las personas que participen en manifestaciones pacíficas.

#### Recomendaciones sobre el acceso a recursos eficaces

90. El Relator Especial alienta al Gobierno a que consiga que sus procedimientos sobre comunicaciones ambientales sean más transparentes y receptivos, mediante el establecimiento del cargo de Defensor del Medio Ambiente o de un mecanismo equivalente, con el mandato de recibir todas las denuncias relacionadas con el medio ambiente o las consultas del público, dirigir las a la oficina apropiada y proceder a su seguimiento para asegurar que reciban respuestas de manera apropiada y oportuna.

91. El Gobierno debería examinar los posibles obstáculos a que puedan hacer frente los denunciantes para plantear las causas relacionadas con el medio ambiente

ante los tribunales, y adoptar medidas para garantizar que esas personas no hagan frente a costos no razonables o excesivos u otros obstáculos para incoar esas acciones.

92. El Gobierno debe garantizar que la nueva dependencia especializada sobre el medio ambiente tenga recursos suficientes y conocimientos especializados para enjuiciar las infracciones ambientales.

93. El Uruguay debería actuar rápidamente para promulgar el proyecto de ley sobre los delitos contra el medio ambiente.

---