

Mandatos del Relator Especial sobre los derechos humanos al agua potable y el saneamiento y del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas

Ref.: AL URY 1/2023
(por favor, utilice esta referencia en su respuesta)

23 de junio de 2023

Excelencia:

Tenemos el honor de dirigirnos a Usted en nuestra calidad de Relator Especial sobre los derechos humanos al agua potable y el saneamiento y Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, de conformidad con las resoluciones 51/19 y 44/15 del Consejo de Derechos Humanos.

En este contexto, quisiéramos señalar a la atención urgente del Gobierno de su Excelencia la información que hemos recibido en relación con la presunta vulneración del derecho humano al agua potable en los departamentos de Montevideo y Canelones a partir de la crisis hídrica que afecta la disponibilidad y seguridad del agua para consumo y uso humano en esas zonas. Dada su intrínseca relación con la sobrevivencia humana, esta vulneración del derecho al agua potable constituiría un riesgo al derecho a la vida, a la salud, y a la alimentación de la población que vive en estas zonas. Asimismo, de acuerdo con la información recibida, el derecho al agua potable y saneamiento, a la vida y a la salud de ciertos grupos de población está en mayor riesgo porque la crisis del agua les ha afectado desproporcionadamente. La vulneración del derecho al agua potable se ve presuntamente agravada por la priorización de usos productivos y comerciales en el país, cuya actividad no se ha visto reducida pese a la alarmante situación, así como por la falta de inversión en la infraestructura acuífera del país y por una disminución de personal cualificado en la empresa de titularidad pública que gestiona el agua, las Obras Sanitarias del Estado (OSE).

Según la información recibida:

Un incremento considerable en los niveles de sal en las fuentes de agua estaría afectando el derecho humano al agua potable poniendo en riesgo el derecho a la vida y el derecho a la salud de población vulnerable residente en Montevideo, su zona metropolitana y Canelones. Aproximadamente dos millones de personas, el 60 % de la población del país vive en esa zona. Bajo la justificación de la escasez, se han autorizado niveles altos de cloro y sodio en el agua, generando un riesgo inminente en la población.

El riesgo ha sido reconocido por el propio Ministerio de Salud Pública, instando a las embarazadas, lactantes, niñez, o personas con enfermedades renales crónicas, insuficiencia cardíaca, o cirrosis a comprar agua embotellada. Según colectivos médicos, además de la población indicada por el Ministerio de Salud, también estarían en riesgo personas con hipertensión no detectada, calculando que en Uruguay uno de cada tres habitantes sufre de hipertensión lo que deriva en problemas cardiovasculares.

El 4 de mayo de 2023 el Ministerio de Salud aumentó los valores permitidos de cloruro y de sodio en el agua que se provee por redes a las zonas antes referidas. Esta medida fue extendida por 45 días el día 6 de junio de 2023 aumentando además por cinco los valores permitidos de trihanometanos. En efecto el Decreto 237/014 que regula los valores máximos permitidos para el agua potable en base a parámetros, establecidos en la Norma UNIT-ISO 833:2008 determina que los niveles permitidos de cloruro no pueden exceder los 300 mg por litro y los niveles de sodio los 200 mg por litro. A partir del 4 de mayo, de acuerdo con la modificación autorizada por el Ministerio de Salud Pública, se cambiaron los parámetros, permitiendo valores de 720 mg de cloruro de sodio por litro de agua y 440 mg de sodio por litro de agua. El mismo Decreto determina que es agua potable el agua que no supone riesgos para la salud durante toda la vida del consumidor.

De acuerdo con las alegaciones recibidas, se estaría ante una privatización de facto del agua, ya que la población en riesgo se vería obligada a pagar por acceder a agua potable y segura. Con relación a este punto, organizaciones de sociedad civil que proveen de alimentos a personas en condiciones de extrema vulnerabilidad alimentaria han manifestado su preocupación por las consecuencias que las medidas están teniendo en ese sector de la población especialmente vulnerable.

Al mismo tiempo, tanto las autoridades del Ministerio de Salud Pública como de la autoridad nacional que gestiona el agua, las Obras Sanitarias del Estado (OSE), han reconocido públicamente que la situación se agravará si no se registran lluvias, estableciendo que las zonas afectadas podrían agotar el agua potable disponible, en las próximas semanas. De la misma manera, informaciones recibidas apuntan a pérdidas en las redes de agua potable de hasta el 50%, lo que sin duda es consecuencia de una falta de inversión en renovar y mantener la red, a lo que se une al parecer una disminución de la plantilla de funcionarios de OSE en los últimos años. Esa degradación del servicio público agrava sin duda la escasez en ciclos de sequía como el vigente.

Asimismo, de acuerdo con la información recibida, si bien las autoridades han dado recomendaciones y han promovido incentivos para la reducción del consumo de agua para la vida y en los hogares, no se han promovido medidas que reduzcan el consumo de agua de los grandes consumidores, como las industrias que utilizan el agua para extracción o manufactura, así como los regantes que utilizan el agua para la producción de bienes para la agroexportación. Es preocupante que se prosiga en el país con una priorización de usos productivos y comerciales del agua, generalmente en grandes cantidades, no habiéndose visto estas actividades productivas y comerciales reducidas pese a la alarmante situación.

De la misma manera, se ha alegado que, si bien la sequía ha agravado la situación hídrica, debido al modelo de desarrollo en el país hace varios años que expertos/as vienen advirtiendo sobre la ampliación de concesiones a industrias con alto consumo de agua que venían generando situaciones puntuales de contaminación o escasez de agua en algunos puntos del país. Estas industrias se centran particularmente en la producción de arroz, soya, carne y celulosa. Al mismo tiempo, según la información recibida, la población ha tenido nula participación en la toma de decisiones respecto a la gestión de las aguas, en contradicción con la normativa nacional que promueve espacios cívicos de participación de los sujetos de derechos. Esto se ha dado también a pesar de que el artículo 47 de la Constitución de la República define el acceso al agua potable de calidad como derecho humano y establece la participación de las personas en la gestión de las aguas a través de las Comisiones de Cuenca y Consejos Regionales de Cuenca.

UPM Paso de los Toros

Acorde a la información recibida, la industria de celulosa representa un sector clave en el uso de agua en el país, con elevados consumos de agua precisados para sus operaciones. En particular hemos recibido información acerca del contrato ROU-UPM celebrado entre el gobierno de Uruguay y la empresa UPM Kimmene Oyj, domiciliada en Finlandia. UPM Kimmene Oyj ha venido desarrollando el proyecto UPM Paso de los Toros, ubicado en el departamento de Durazno al centro de Uruguay. El proyecto consiste en la construcción de una planta química y otra de producción de 2100.000 toneladas anuales de celulosa a orillas del Río Negro, con una previsión de extracción diaria de aproximadamente 136 millones de litros de agua, y que de acuerdo con la información recibida devolverá al río 107 millones de litros de efluentes, para

cuya dilución requeriría que la represa de Rincón del Bonete le asegurará un flujo mínimo de agua de 80 metros cúbicos por segundo.

En el año 2017, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR) en el marco de las Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de Finlandia expresó sus preocupaciones con respecto al proyecto de la empresa UPM Kimmene Oyj en Uruguay, al indicar la falta de análisis en el impacto en los derechos humanos del proyecto. Asimismo, el CESCR señaló la limitada aplicación del Plan de Acción Nacional sobre Empresas y Derechos Humanos de Finlandia considerando que las empresas bajo la jurisdicción del Estado no están obligadas legalmente a actuar con debida diligencia en materia de derechos humanos. Además, el CESCR recomendó el desarrollo de un marco normativo sobre la debida diligencia en materia de derechos humanos que obligue a las empresas domiciliadas en Finlandia o bajo su jurisdicción a detectar, prevenir y combatir las violaciones de derechos humanos relacionadas con sus actividades, también en el extranjero.

Por otro lado, la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo de Uruguay (INDDHH) en su Resolución N°766/019 del 2019, concerniente al Proyecto UPM Paso de los Toros, recomendó que la realización de evaluaciones de impacto ambiental por parte del Ministerio de Ambiente se realizara de manera acumulativa para tomar en cuenta los impactos que se generarían por la confluencia de las distintas actividades que enmarca el Proyecto. Sin embargo, y a pesar de las recomendaciones en el informe periódico de Finlandia por parte del CESCR, y la Resolución de la INDDHH el Ministerio decidió realizar los estudios por separado, no habiendo una evaluación del impacto ambiental acumulado.

Según la información recibida, en el momento en el que la empresa UPM Kimmene Oyj inició los trabajos de construcción de la planta de celulosa en el departamento de Durazno en el año 2021, no disponía de los permisos ambientales pertinentes para analizar los impactos del uso del agua para la planta, solo contaba con el Estudio de Impacto Ambiental y Social realizado por la propia empresa en 2019, el cual estableció que los impactos que podría generar la planta de celulosa en cuanto a la disponibilidad de agua son de “significación alta”.

Además, de acuerdo con la información recibida, en abril de 2023, contrario a lo previsto en la Ley de Política Nacional de Agua No. 18.610 el Ministerio de Ambiente otorgó la autorización ambiental de operación a UPM Kimmene Oyj en Durazno, tras la culminación de la construcción de la planta de celulosa en

diciembre del 2022. De acuerdo con referida ley la viabilidad del proyecto debió ser analizada previo al inicio de las obras de construcción de la Planta de celulosa, además de contar con la participación en la evaluación ambiental del Consejo Regional de Recursos Hídricos de la Cuenca del Río Negro, lo cual tampoco habría ocurrido. El 10 de junio de 2023, y en medio de la crisis hídrica que se enfrenta en Uruguay, la planta de celulosa Paso de los Toros fue inaugurada.

El Ministerio de Ambiente de Uruguay, es el responsable de garantizar la conservación y preservación de los recursos naturales, y realizar la evaluación ambiental en paralelo con la construcción de la planta va en contravía de lo legalmente establecido. En consecuencia, las irregularidades presentadas en las evaluaciones de impacto ambiental implicarían la utilización de grandes cantidades de agua para la explotación de la planta de celulosa, así como la afectación de los derechos humanos relacionados con el derecho al agua potable y saneamiento, a la vida y a la salud de la población afectada.

Sin prejuzgar de antemano la veracidad de los hechos presentados, mostramos nuestra profunda preocupación ante los potenciales efectos que la situación de vulneración del derecho humano al agua potable podría tener sobre la salud de la población, especialmente la población cuya salud es vulnerable al consumo de sal, que no puede acceder a la compra de agua embotellada. Preocupa sobre manera, además teniendo en cuenta la perspectiva de largo plazo, que podría dejar sin agua potable a toda la población.

En relación con las alegaciones mencionadas, sírvase encontrar adjunto el Anexo de referencias al derecho internacional de los derechos humanos que resume los instrumentos y principios internacionales pertinentes.

Es nuestra responsabilidad, de acuerdo con el mandato que nos han sido otorgado por el Consejo de Derechos Humanos, intentar clarificar las alegaciones llevadas a nuestra atención. En este sentido, estaríamos muy agradecidos/as de tener su cooperación y sus observaciones sobre los asuntos siguientes:

1. Sírvase proporcionar cualquier información o comentario adicional en relación con las alegaciones arriba mencionadas.
2. ¿Qué medidas ha tomado el Estado para garantizar la prioridad del acceso al agua potable para consumo humano antes y durante la crisis hídrica?
3. Sírvase proporcionar información sobre las medidas y compromisos que se hayan tomado en torno al mantenimiento y renovación de redes, y respecto a la plantilla que debe garantizar estos trabajos para reducir drásticamente los niveles de pérdidas y fugas actuales.

4. ¿Qué medidas ha tomado el Estado en relación con el uso de agua de los grandes consumidores de agua, como las industrias, los regantes para producción de alimentos y otros grandes consumidores? En este sentido, ¿qué acciones se les ha requerido a las empresas para que cumplan con su responsabilidad de respetar los derechos humanos, incluyendo al agua potable y saneamiento en el contexto de esta crisis hídrica, en línea con los principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos (principios rectores)? Sírvase describir las orientaciones, si las hubiera, que el Gobierno ha proporcionado a las empresas domiciliadas en su jurisdicción y/o territorio sobre la forma de respetar los derechos humanos en todas sus actividades de conformidad con los principios rectores, en particular con respecto a la debida diligencia en materia de derechos humanos.
5. Sírvase describir qué medidas adicionales ha adoptado el Estado para garantizar que la empresa estatal OSE ejerza la debida diligencia en materia de derechos humanos, en consonancia con el principio 4 de los Principios Rectores de las Naciones Unidas.
6. ¿Se han tomado medidas en relación con la protección del derecho humano al agua potable de los miembros de sectores socioeconómicos vulnerables con enfermedades cardiovasculares, hipertensión, embarazadas, lactantes, personas con problemas renales, o cirrosis, que no puedan acceder a la compra de agua embotellada para el consumo y puedan ver afectada su salud o la de sus familias?
7. Por favor, proporcione información acerca de las medidas tomadas por parte del gobierno de su Excelencia para garantizar la gestión y eliminación ecológicamente racionales de las botellas plásticas empleadas por la población durante este periodo.
8. Por favor, indique las acciones emprendidas por el Estado para garantizar el suministro de agua en cantidades suficientes para la población en caso de que la crisis hídrica continúe o para prevenir futuras crisis hídricas en el contexto del cambio climático.
9. ¿Qué medidas ha adoptado el Estado para asegurar la eficacia de los mecanismos nacionales de participación de los sujetos de derechos en la gestión monitoreo y acceso a la información sobre el agua como por ejemplo los comités y consejos de cuencas, en particular durante la crisis hídrica?
10. Sírvase proporcionar información sobre las medidas que el Estado está adoptando o considerando la posibilidad de adoptar para garantizar que las personas afectadas tengan acceso a una reparación efectiva.

11. Sírvase proporcionar información sobre las medidas que el Estado está adoptando, o considerando adoptar, para garantizar que la empresa estatal OSE implemente mecanismos de reparación eficaces de conformidad con los Principios Rectores de las Naciones Unidas.
12. Sírvase proporcionar información acerca de las medidas tomadas por parte del gobierno de su excelencia para evitar que esta situación se produzca en el futuro.

Esta comunicación y toda respuesta recibida del Gobierno de su Excelencia se harán públicas a través del sitio [web](#) de comunicaciones en un plazo de 60 días. También estarán disponibles posteriormente en el informe que se presentará al Consejo de Derechos Humanos.

A la espera de su respuesta, quisiéramos instar al Gobierno de su Excelencia a que adopte todas las medidas necesarias para proteger los derechos y las libertades de la(s) persona(s) mencionada(s) e investigar, procesar e imponer las sanciones adecuadas a cualquier persona responsable de las violaciones alegadas. Quisiéramos asimismo instarle a que tome las medidas efectivas para evitar que tales hechos, de haber ocurrido, se repitan.

Podremos expresar públicamente nuestras preocupaciones en un futuro cercano, ya que consideramos que las informaciones recibidas son suficientemente fiables para indicar que existe un asunto que justifica una atención inmediata. Además, consideramos que la opinión pública tiene que ser informada sobre las implicaciones potenciales relacionadas con las alegaciones arriba mencionadas. El comunicado de prensa indicará que hemos estado en contacto con el Gobierno de Su Excelencia para aclarar las cuestiones relevantes.

Le informamos de que también se ha enviado una carta sobre este tema a la empresa comercial implicada en la utilización de agua para fines productivos UPM Kimmene Oyj así como al Estado de origen de la empresa implicada, Finlandia.

Acepte, Excelencia, la expresión de nuestra más distinguida consideración.

Pedro Arrojo-Agudo

Relator Especial sobre los derechos humanos al agua potable y el saneamiento

Pichamon Yeophantong

Presidenta-Relatora del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas

Anexo

Referencias al derecho internacional de los derechos humanos

En relación con las alegaciones, quisiéramos llamar la atención del Gobierno de Su Excelencia en cuanto a lo dispuesto en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su artículo 11 sobre el derecho a un nivel de vida adecuado. El Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales en su observación 15 ha establecido que derecho al agua se encuadra claramente en la categoría de las garantías indispensables para asegurar un nivel de vida adecuado, en particular porque es una de las condiciones fundamentales para la supervivencia. El derecho humano al agua establece el Comité, es el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico y establece que el derecho al agua está indisolublemente asociado al más alto nivel de salud y una alimentación adecuada. De la misma manera es particularmente relevante que el Comité establece que se debe dar prioridad al uso del agua para uso humano, con fines personales y domésticos por encima de otros fines. También debe darse prioridad a los recursos hídricos necesarios para evitar el hambre y las enfermedades.

Además, el 28 de julio de 2010, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó una resolución donde reconoce explícitamente que el acceso al agua potable y el saneamiento es un derecho humano. En septiembre de 2010, el Consejo de Derechos Humanos (resolución 15/9) expresamente reafirmó que el agua potable y el saneamiento es un derecho humano que deriva del derecho humano a un nivel de vida adecuado, que está íntimamente relacionado con el derecho al máximo nivel de salud física y mental y el derecho a la vida y la dignidad humana.

Asimismo, quisiéramos destacar los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las empresas y los derechos humanos (Principios Rectores), que fueron respaldados unánimemente en 2011 por el Consejo de Derechos Humanos en su resolución (A/HRC/RES/17/31) tras años de consultas con los gobiernos, la sociedad civil y la comunidad empresarial. Los Principios Rectores se han establecido como norma global autorizada para todos los Estados y empresas para prevenir y abordar las consecuencias negativas relacionadas con las empresas sobre los derechos humanos. Estos Principios Rectores se basan en el reconocimiento de:

- a) "Las actuales obligaciones de los Estados de respetar, proteger y cumplir los derechos humanos y las libertades fundamentales;
- b) El papel de las empresas como órganos especializados de la sociedad que desempeñan funciones especializadas y que deben cumplir todas las leyes aplicables y respetar los derechos humanos;

- c) La necesidad de que los derechos y obligaciones vayan acompañados de recursos adecuados y afectivos en caso de incumplimiento".

La obligación de proteger, respetar y cumplir los derechos humanos, reconocida en el derecho convencional y consuetudinario, entraña el deber del Estado no sólo de abstenerse de violar los derechos humanos, sino de ejercer la debida diligencia para prevenir y proteger a las personas de los abusos cometidos por agentes no estatales (véase, por ejemplo, la Observación general No 31 del Comité de Derechos Humanos, párr. 8). De conformidad con estas obligaciones jurídicas, el principio rector 1 reitera el deber del Estado de "proteger contra las violaciones de los derechos humanos cometidas en su territorio y/o jurisdicción por terceros, incluidas las empresas. A tal efecto deben adoptar las medidas apropiadas para prevenir, investigar, castigar y reparar esos abusos mediante políticas adecuadas, actividades de reglamentación y sometimiento a la justicia". Además, en el principio rector 3 se establece que los Estados deben Asesorar de manera eficaz a las empresas sobre cómo respetar los derechos humanos en sus actividades"". Por último, de conformidad con el derecho reconocido en el derecho internacional convencional y consuetudinario (véase, por ejemplo, el párrafo 3 del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos), en los Principios Rectores se reitera que los Estados deben velar por que las personas afectadas tengan acceso a mecanismos de reparación eficaces en los casos en que se produzcan efectos adversos para los derechos humanos relacionados con actividades empresariales.

Los principios rectores también aclaran que las empresas tienen la responsabilidad independiente de respetar los derechos humanos. En los principios 11 a 24 y 29 a 31 se ofrece orientación a las empresas sobre la manera de cumplir su responsabilidad de respetar los derechos humanos y de reparar o contribuir a la reparación por medios legítimos reparación cuando hayan provocado o contribuido a provocar consecuencias negativas. En los principios rectores se han identificado dos componentes principales de la responsabilidad empresarial de respetar los derechos humanos, que exigen que "las empresas: a) Eviten que sus propias actividades provoquen o contribuyan a provocar consecuencias negativas sobre los derechos humanos y hagan frente a esas consecuencias cuando se produzcan; b) Traten de prevenir o mitigar las consecuencias negativas sobre los derechos humanos directamente relacionadas con operaciones, productos o servicios prestados por sus relaciones comerciales, incluso cuando no hayan contribuido a generarlos." (principio rector 13). En el comentario del principio rector 13 se señala que las empresas pueden estar implicadas en las consecuencias negativas sobre los derechos humanos, ya sea a través de sus propias actividades o como resultado de sus relaciones comerciales con otras partes. (...) Se entiende que las "actividades" de las empresas incluyen tanto sus acciones como sus omisiones; y que sus "relaciones comerciales" abarcan las relaciones con los socios comerciales, las entidades de su cadena de valor y cualquier otra entidad no estatal o estatal directamente relacionada con sus operaciones comerciales, productos o servicios".

Se puede considerar que los Estados han infringido sus obligaciones en materia de derecho internacional de los derechos humanos cuando no adoptan medidas

apropiadas para prevenir, investigar y reparar las violaciones de los derechos humanos cometidas por agentes privados. Si bien los Estados generalmente tienen facultades discrecionales para decidir sobre esas medidas, deben considerar toda la gama de medidas preventivas y correctivas permisibles.