



INDDHH Oficio N° SEC 007/2021

Montevideo, 15 de marzo de 2021

De: Consejo Directivo INDDHH y Defensoría del Pueblo

A: Relator Especial de Naciones Unidas en Tóxicos y Derechos Humanos

La Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH) de la República Oriental del Uruguay se dirige a usted a efectos de poner en su conocimiento las principales acciones realizadas en relación al derecho de acceso a la información sobre sustancias tóxicas y al derecho a la aplicación del conocimiento científico.

1. Derechos de acceso a la información ambiental, a la participación pública y a la justicia en asuntos ambientales en Uruguay.

La INDDHH coordinó un Grupo de Trabajo Interinstitucional en Ambiente y Derechos Humanos, con participación de organizaciones de la sociedad civil, organismos del Estado y academia, que elaboró un documento con informe de situación y recomendaciones respecto a los derechos de acceso en asuntos ambientales, publicado en setiembre de 2020. El Grupo de Trabajo sesionó durante 2019 y parte de 2020.

En relación al acceso a la información en asuntos ambientales:

Desde las organizaciones participantes de este Grupo de Trabajo se han relevado las problemáticas y oportunidades para el efectivo acceso a la información ambiental en el marco de la Ley N° 18.381 de Acceso a la Información Pública, identificadas a partir de las experiencias de los propios colectivos. Se presentan aquí algunas de las experiencias y reflexiones compiladas:

La existencia de procedimientos de acceso a la información establecidos por la normativa constituye una oportunidad. Sin embargo, en algunos casos se entiende que estos presentan cierto grado de complejidad, que le quitan celeridad y resulta una limitante para las personas que no estén familiarizadas con las formalidades de los organismos públicos, o personas del interior del país con escaso acceso a oficinas públicas.



Por ejemplo, organizaciones sociales afirman haber tenido experiencias en las que, ante una solicitud de información, en algunas oficinas públicas del interior del país, se les habría planteado que la solicitud debía hacerse en la capital del país o, en otros casos, que la información debía ser retirada en Montevideo.

Por otro lado, las solicitudes de acceso a la información deben ser realizadas al organismo competente, sin que exista una ventanilla única en el Estado. Si quien solicita la información no tiene cabal conocimiento sobre cuáles son los organismos competentes frente al tema o situación de interés, sería deseable que su solicitud sea derivada directamente al organismo correspondiente, en el marco de una fluida coordinación interinstitucional.

Asimismo, la información no se encuentra compilada ni uniformizada entre los organismos, lo que dificulta la interpretación cabal e integrada de la situación y temática de interés. Resulta por tanto necesario un procesamiento posterior que requiere de tiempo y capacidades de las personas y colectivos que la deseen utilizar.

Si bien las solicitudes de información no requieren esgrimir el motivo para el cual se solicita, las organizaciones sociales participantes del Grupo de Trabajo entienden que la identificación de la persona solicitante podría implicar una sobreexposición y riesgos personales. Se entiende que se debería tender al anonimato protegiendo la identidad e integridad de las personas.

En algunos casos, se entiende que la información que se brinda resulta de difícil comprensión para las personas o colectivos que la requieren. En particular, esto ocurre con la información de carácter científico. La dificultad de interpretación de la información es un aspecto altamente relevante al momento de evaluar el acceso a la información, entendiendo que el acceso efectivo no se concreta hasta el momento en que la información proporcionada puede ser adoptada y aprehendida por las personas o colectivos interesados.

En relación al acceso a la justicia en asuntos ambientales:

La institucionalidad ambiental abarca diferentes organismos del Estado, por lo que las personas deben realizar las denuncias en diferentes dependencias y las competencias se dispersan.

En el trámite de las denuncias y la ejecución de las sanciones intervienen diferentes reparticiones. Claramente un trámite sancionatorio requiere el contralor de distintos técnicos que integran oficinas diferentes, pero para las personas denunciantes estos procesos dificultan el seguimiento del trámite y enlentecen la respuesta.

Por otro lado, las sanciones administrativas se basan en la aplicación de multas, que no reparan el daño, ni reparan a quien fue afectado, ni rembolsa los costos que la persona haya tenido (por ejemplo, análisis de toxicidad). Se



considera que el monto de las multas previstas en la normativa muchas veces no es tan significativo en relación al daño ambiental que producen.

En algunas situaciones (por ej. Cuenca de Santa Lucía) los controles y seguimientos realizados luego de la aplicación de sanciones no evitan que se vuelva a contaminar, por lo que no se han establecido garantías de no repetición.

La investigación sobre denuncias, en distintos organismos, por lo general se basa en probar el daño producido. Es decir, son consideradas cuando el daño ya ocurrió, sin que se tenga en cuenta la exposición a contaminación y la prevención (salvo en el caso de DINAMA-MVOTMA, que puede actuar si hay elementos suficientes para considerar potenciales daños).

Asimismo se planteó en el debate que no todos los procedimientos administrativos de denuncias garantizan el anonimato o la reserva de identidad como forma de evitar represalias.

Las acciones judiciales en la materia que predominan son demandas civiles individuales que persiguen la reparación económica del daño generado sobre las personas denunciantes, pero no necesariamente la recomposición del daño ambiental. Se ha mencionado que en la práctica existen dificultades para demostrar la legitimación activa de quienes presentan acciones judiciales en temas ambientales, así como el reconocimiento de los intereses difusos por parte de los operadores judiciales.

Existen dificultades en la investigación de los casos dada la ausencia de peritajes especializados, o bien sus costos son muy elevados, generando problemas para identificar el origen del daño.

En relación al derecho de acceso a la información ambiental las principales recomendaciones realizadas fueron:

- Fortalecer la generación y divulgación de información científica, así como evaluaciones locales y nacionales, sobre afectaciones de salud asociadas a condicionantes ambientales.
- Fortalecer la transparencia activa en asuntos ambientales, especialmente en relación a la calidad del agua en todo el territorio nacional, la amenaza a los ecosistemas nativos, los vertidos industriales, el uso de agroquímicos.
- Promover la coordinación de las solicitudes de información (transparencia pasiva) entre organismos del Estado.
- Promover la celeridad del trámite en el marco de la Ley de Acceso a la Información Pública y la protección de la identidad de las personas que solicitan información.
- Revisar y eventualmente ajustar la Ley de Acceso a la Información Pública en cuanto a los criterios de clasificación de información



- confidencial y reservada, priorizando el interés público sobre el interés privado. Promover la mejora en la comunicabilidad de la información científica, adaptada a diferentes públicos.
- Fortalecer el Observatorio Ambiental Nacional para generar, recopilar y publicar información accesible, comprensible y geo-referenciada, mejorando su comunicabilidad.

El Informe Final del Grupo de Trabajo se encuentra disponible en:

<https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/comunicacion/publicaciones/derechos-acceso-informacion-participacion-publica-justicia-asuntos>

2. Situación respecto al monitoreo de contaminación fecal en playas de uso recreativo (Resolución INDDHH N° 852/2020)

Esta Resolución partió de una denuncia presentada en 2019 por personas que manifestaron que los controles sanitarios de aguas de playas para uso recreativo por contacto directo con el cuerpo humano, respecto a la medición de contaminación fecal y las consiguientes habilitaciones de playas, son realizados por los Gobiernos Departamentales en base a la aplicación de una Resolución del ex Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA, actualmente Ministerio de Ambiente) de 2005, utilizando estándares menos protectores para la salud y el ambiente que los establecidos por la norma vigente de mayor jerarquía (Decreto N° 253/79 y sus modificativos).

Asimismo, las personas denunciantes manifestaron que no se han actualizado los indicadores de contaminación fecal en aguas para uso recreativo de acuerdo a los criterios definidos por la Organización Mundial de la Salud de 2003, especialmente en lo referente a la medición de la presencia de enterococos en playas saladas y/o estuarinas.

Quienes presentaron la denuncia se refirieron en especial a las playas de Montevideo, si bien esto no sería excluyente en los demás Departamentos costeros.

A partir de la investigación realizada por la INDDHH y en base a los estándares internacionales de derechos humanos, el Consejo Directivo de la INDDHH resolvió, entre otros aspectos:

- Reconocer los esfuerzos realizados por el MVOTMA e Intendencia de Montevideo en la evaluación y adecuación de parámetros para el monitoreo de calidad del agua en playas. No obstante, respecto al monitoreo de la contaminación fecal en playas de uso recreativo, no se han definido con claridad los criterios establecidos, utilizándose estándares de coliformes fecales menos exigentes que los dispuestos por la normativa vigente (Decreto N° 253/79).
- Recomendar a los organismos competentes el desarrollo de investigación científica sostenida e interdisciplinaria, así como la coordinación interinstitucional y la participación social para la adecuación normativa del Decreto N° 253/79.
- Recomendar al MSP que fortalezca su rol en cuanto al monitoreo de enfermedades por “exposición ambiental” (según Decreto 41/012), incluyendo la evaluación de los impactos de posible contaminación fecal en aguas recreativas sobre la salud de la población.
- Recomendar a la Intendencia de Montevideo que publique los resultados de monitoreo de calidad del agua en playas recreativas, en especial los datos correspondientes a contaminación fecal, incluyendo el grado de cumplimiento de los estándares establecidos por el MVOTMA, por el Decreto 253/79 y por las recomendaciones de la OMS.

La Resolución INDDHH N° 852/2020 se encuentra disponible en el siguiente link:

<https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/institucional/normativa/resolucion-n-852020-respecto-monitoreo-contaminacion-fecal-playas-uso>

3. Situación de trabajadores en contacto con agroquímicos (Resolución INDDHH N° 627/018)

La INDDHH tomó conocimiento, a partir de una denuncia de una situación particular en 2018, de la situación de trabajadores en la empresa Arrozal 33 sin las adecuadas previsiones de seguridad para la manipulación de tanques con restos de agroquímicos; en particular, de un trabajador que contrajo graves problemas de salud a causa de vivir y trabajar en ese lugar.

El trabajador relató que había ingresado a trabajar a la empresa cuatro años atrás en el taller de mantenimiento de maquinaria agrícola, entre otras, para fumigación (*mosquito*). Agregó además que la exposición a agentes tóxicos,



para él, su familia, otros trabajadores y habitantes del pueblo Arrozal 33, se produce tanto a través de la fumigación aérea, como por consumo de agua, dado que los tanques del mosquito se recargan en el mismo pozo que se extrae para abastecer al pueblo. También esta exposición se debe a la disposición final de residuos, porque en el vertedero para el uso de los pobladores se depositan los envases vacíos de agroquímicos y otros residuos perjudiciales. Asimismo, el predio donde se ubican las viviendas de los trabajadores (propiedad de la empresa) se encuentra lindero al cultivo de arroz y cercano al molino que genera polvillo residual.

Ante la intervención de la INDDHH, el Ministerio de Salud Pública realizó inspección, constatando los daños a la salud y la exposición a las sustancias tóxicas. No se obtuvo respuesta por parte de otros organismos públicos competentes.

Por otra parte, la INDDHH ha tomado conocimiento de las dificultades que presentan las personas al realizar denuncias sobre estas situaciones. Estas dificultades refieren a las carencias en calidad y cantidad de información que pueden recibir sobre el tema. Asimismo, las dificultades refieren a los diferentes organismos a los que las personas deben concurrir, en muchos casos sin que sea lo suficientemente clara las competencias de cada uno. En tercer lugar, se señalan las presiones o tensiones que se dan al realizar denuncias que pueden perjudicar su lugar de trabajo o las relaciones de convivencia social en la zona.

La INDDHH destaca que aún no se ha producido el desarrollo de un sistema integral de protección a los trabajadores del medio rural, sobre todo ante el avance de nuevos plaguicidas y agentes tóxicos mediante un control adecuado que garantice una ventana de oportunidades hacia la igualdad de derechos. Los trabajadores no tienen capacitación suficiente para el manejo adecuado de plaguicidas y conocimiento de todos los riesgos a los que se ven enfrentados, hasta que no suceden incidentes como el caso del trabajador de referencia.

La INDDHH resolvió, entre otros aspectos, que “el Estado uruguayo no ha cumplido con el deber de prevención, en la medida en que se ha constatado una afectación grave de salud de un trabajador - habitante del arrozal directamente relacionado con su actividad laboral”.

“En este sentido, las políticas públicas implementadas en el caso no garantizaron efectivamente el derecho a la vida, la salud y al medio ambiente sano de las personas afectadas. Lo anterior se relaciona tanto con la falta de previsión de seguridad ante la manipulación de maquinaria con residuos tóxicos, así como por la exposición a las fumigaciones aéreas mencionadas en la denuncia”.

“En este marco, la INDDHH reitera las recomendaciones realizadas en la



Resolución N° 327/2015¹, referidas a la situación de afectaciones de salud por aspiración o contacto directo con productos tóxicos derivados de las fumigaciones y la manipulación de residuos.

- *Fortalecer la actuación articulada de los organismos involucrados, de manera que las mismas resulten preventivas y efectivas a través de la generación de un protocolo de actuación único que involucre a todos los organismos del Poder Ejecutivo competentes, y su coordinación con los gobiernos departamentales y la UDELAR. En particular, resulta fundamental la participación activa de la DINAMA.*
- *Dar énfasis a la propuesta de definir sub categorías dentro de la zona rural que permitan delimitar perímetros de exclusión, diversificando la mirada del medio rural y atendiendo a las características actuales de la producción agropecuaria.*
- *Revisar la reglamentación vigente incorporando el concepto de prevención de los riesgos de salud y medioambientales independientemente de la categorización de la zona.*
- *Mejorar los procedimientos administrativos atendiendo a la celeridad, al acceso a la información del trámite y a la obtención de una resolución fundada.*
- *Mejorar el acceso a información de la población: en particular difundiendo los riesgos para la salud y el medio ambiente, las medidas preventivas y la reglamentación vigente así como un manual práctico para la presentación de denuncias y el seguimiento de las mismas. Para ello es importante continuar con la iniciativa de organizar actividades con las personas involucradas de manera de garantizar el derecho a la participación y la información.*
- *Elaborar un protocolo sanitario para las escuelas de zonas rurales que contemple la prevención de los riesgos y la articulación con las autoridades competentes ante estas situaciones.*
- *Implementar en la zona el plan de manejo de residuos, tanto para el almacenamiento, el transporte y la deposición final de envases como de productos agroquímicos que deban ser eliminados por diferentes razones”.*

La Resolución 627/2018 se encuentra disponible en el siguiente link:
<https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/institucional/normativa/resolucion-n-627018-recomendaciones>

CONSEJO DIRECTIVO

1 Disponible en <https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/comunicacion/publicaciones/resolucion-3272015-0>