



Asamblea General

Distr. general
2 de julio de 2012
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

21º período de sesiones

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 de la Relatora Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento, Catarina de Albuquerque

Adición

Misión al Uruguay (13 a 17 de febrero de 2012)*

Resumen

La Relatora Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento realizó una misión oficial al Uruguay, del 13 al 17 de febrero de 2012, para evaluar la observancia del derecho al agua y el saneamiento.

En el presente informe, la Relatora Especial describe los marcos jurídicos e institucionales internos e internacionales existentes para la puesta en práctica de los derechos al agua y el saneamiento en el Uruguay, y a continuación hace una evaluación general del disfrute de esos derechos, examinando específicamente las cuestiones de la accesibilidad y la asequibilidad y centrándose en particular en los grupos más vulnerables. También examina la aplicación de los derechos en las instituciones públicas, tales como el centro de detención de menores de Colonia Berro, y plantea sus preocupaciones en relación con los posibles efectos de los proyectos de inversión en gran escala sobre la cantidad y calidad del agua. La Relatora Especial pone de relieve la importancia de vigilar la aplicación de esos derechos asegurando la rendición de cuentas y el acceso a recursos efectivos. Por último, la Relatora Especial formula recomendaciones al Gobierno sobre la puesta en práctica del derecho al agua y el saneamiento.

* El resumen del presente informe se distribuye en todos los idiomas oficiales. El informe propiamente dicho figura en el anexo del resumen y se distribuye únicamente en el idioma en que se presentó y en español.

Anexo*[Español e inglés solamente]*

**Informe de la Relatora Especial sobre el derecho humano
al agua potable y el saneamiento acerca de su misión al
Uruguay (13 a 17 de febrero de 2012)**

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1–9	3
II. Marcos jurídicos e institucionales	10–30	5
A. Marco jurídico	10–18	5
B. Marco institucional	19–30	7
III. Los derechos al agua y el saneamiento	31–51	10
A. Accesibilidad	31–37	10
B. Asequibilidad	38–40	12
C. Grupos vulnerables	41–51	13
IV. Proyectos de inversión en gran escala	52–55	16
V. Conclusiones y recomendaciones	56–57	18

I. Introducción

1. Del 13 al 17 de febrero de 2012, la Relatora Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento, Catarina de Albuquerque, realizó una misión al Uruguay. El propósito de la misión era evaluar la manera en que el Estado hace efectivos los derechos al agua y el saneamiento.

2. La titular del mandato desea dar las gracias al Gobierno del Uruguay por su invitación y por la excelente cooperación demostrada antes, durante y después de la misión. La Relatora Especial tuvo el honor de ser recibida por el Ministro de Relaciones Exteriores, el Ministro de Desarrollo Social, el Ministro de Salud Pública, el Ministro de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, el Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca y el Ministro de Educación y Cultura. También se reunió con representantes técnicos de algunos de los ministerios mencionados. Celebró asimismo reuniones con representantes del Parlamento Nacional, la Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua (URSEA), proveedores de servicios tales como la Administración de Obras Sanitarias del Estado (OSE) y la Intendencia Municipal de Montevideo, organismos y fondos de las Naciones Unidas, organismos de cooperación y organizaciones no gubernamentales, y académicos. La Relatora Especial da las gracias al equipo de las Naciones Unidas en el país y al Coordinador Residente por el apoyo que prestaron a la misión. Valora particularmente las reuniones que pudo celebrar con personas que tienen problemas para acceder al agua y el saneamiento, y agradece a esas personas la apertura y franqueza que demostraron en su diálogo con ella.

3. La Relatora Especial visitó asentamientos irregulares en Montevideo, tales como Malvín Norte, Casavalle, Borro y Casabó. También visitó otros lugares del país, por ejemplo las regiones de Maldonado y Canelones, así como una planta de tratamiento de aguas residuales en Ciudad de la Costa y una planta de agua potable en Maldonado. Durante la visita, la Relatora Especial evaluó también la situación de los derechos al agua y el saneamiento de los niños reclusos en el centro de detención de menores de Colonia Berro.

4. Los temas principales de la visita fueron la accesibilidad y asequibilidad del agua y el saneamiento para el uso personal y doméstico en todas las esferas de la vida. Ello incluyó un análisis de las personas sin techo, así como de las que viven en centros de detención, asentamientos irregulares y/o zonas rurales. La Relatora Especial dedicó atención también a los posibles efectos de los grandes proyectos de inversión sobre la cantidad y calidad del agua para las generaciones presentes y futuras. Otro tema fue la importancia de vigilar la puesta en práctica de los derechos al agua y el saneamiento, así como la rendición de cuentas y el acceso a recursos efectivos en caso de violación de esos derechos.

5. La población del Uruguay —más de 3 millones de habitantes— es principalmente urbana. La Región Metropolitana de Montevideo comprende casi la mitad de la población del país, con alrededor de 1,6 millones de habitantes. Pese a las dificultades financieras de los últimos años noventa y el comienzo del decenio de 2000, el crecimiento económico del Uruguay alcanzó un promedio del 8,5% en 2010¹. El país va bien encaminado para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio². Desde la crisis económica que asoló al país en 2002, la pobreza y la pobreza extrema han disminuido. Las cifras de pobreza pasaron de

¹ Banco Mundial, "GDP growth (annual %)", disponible en: <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG/countries/1W-UY?display=default>.

² Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Objetivos de Desarrollo del Milenio: Perfiles de países – Uruguay, disponible en: http://interwd.cepal.org/perfil_ODM/perfil_pais.asp?pais=URY&id_idioma=1.

un 29,6% en 2004 a un 12,6% en 2010, y la pobreza extrema también se redujo, pasando de un 4,6% en 2004 a 1,1% en 2010³. La tasa neta de matriculación en la enseñanza primaria fue del 99,5% en 2009. En lo que respecta a la salud materna, la proporción de partos asistidos por personal sanitario cualificado era ya del 99,6% en 1999⁴.

6. En cuanto al abastecimiento de agua y al saneamiento, los datos más recientes indican que el 98,1% de la población de las zonas urbanas tiene acceso a agua, con una tasa del 99,6% en la ciudad de Montevideo. En otras localidades con 5.000 habitantes o más, la tasa es del 97,8%, mientras que en los lugares pequeños alcanza el 94,2%⁵. En las zonas urbanas, los hogares con acceso a una red de alcantarillado representan el 59,3% (aunque no todos están conectados); el restante 40,7% tiene acceso a saneamiento por otros medios, como pozos negros o fosas sépticas. La cobertura de saneamiento con un sistema de alcantarillado es mayor en la ciudad de Montevideo (85,7%) que en las zonas con 5.000 habitantes o más (46,9%) o en los centros urbanos más pequeños (21,8%)⁶.

7. El Uruguay tiene una de las tasas de acceso a agua potable más altas de América Latina y el Caribe, y ha logrado también un acceso considerable al saneamiento. En el país, la red de alcantarillado se considera desde hace mucho tiempo la solución ideal (si no la única) para asegurar el acceso al saneamiento. Pese a los buenos resultados alcanzados en el uso de instalaciones sanitarias mejoradas⁷, una parte considerable de la población aún no está conectada al sistema de alcantarillado. En las iniciativas legislativas más recientes se han reconocido otras formas de saneamiento, pero sigue habiendo un desfase en la aplicación, y la Relatora Especial comprobó que la red de alcantarillado sigue considerándose la forma ideal de saneamiento.

8. El marco jurídico que regula el acceso al agua y el saneamiento en el país es avanzado. Sin embargo, hay lagunas en la política que obstaculizan su aplicación. Las instituciones encargadas de vigilar y controlar el cumplimiento de este marco jurídico, a saber, la Dirección Nacional de Aguas (DINAGUA), la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA) y la URSEA, no cuentan con los recursos humanos y financieros necesarios para cumplir sus mandatos, por ejemplo para llevar a cabo evaluaciones independientes de las actividades que pueden menoscabar el disfrute de los derechos al agua y el saneamiento.

9. No obstante los logros alcanzados en los esfuerzos por asegurar el acceso al agua y el saneamiento a toda la población, algunos sectores de la sociedad permanecen rezagados. Los más pobres del país, quienes viven en asentamientos irregulares, las personas sin techo y las que están bajo la custodia del Estado, especialmente los niños y adolescentes privados de libertad, aún se ven aquejados por diversos problemas relacionados con el acceso a los servicios, o con su calidad o asequibilidad, lo que socava su disfrute de estos derechos fundamentales.

³ Uruguay, Ministerio de Desarrollo Social, *Reporte Social 2011: Principales Características del Uruguay Social* (2012), págs. 37 a 39.

⁴ CEPAL, *Objetivos de Desarrollo del Milenio*.

⁵ Uruguay, Instituto Nacional de Estadística, *Principales resultados 2010: Encuesta Continua de Hogares*, pág. 27. Disponible en: www.ine.gub.uy/biblioteca/Encuesta%20Continua%20de%20Hogares/Publicaci%C3%B3n%20Principales%20Resultados%202010.pdf.

⁶ *Ibid.*, pág. 29.

⁷ Véase OMS/UNICEF, Programa Conjunto de Monitoreo para el Abastecimiento de Agua y Saneamiento. El número de personas del Uruguay que utilizan instalaciones sanitarias mejoradas pasó de 3.199.000 en el año 2000 a 3.366.000 en 2010. Disponible en: www.wssinfo.org/data-estimates/table/.

II. Marcos jurídicos e institucionales

A. Marco jurídico

1. Obligaciones internacionales

10. El Uruguay ha ratificado la mayoría de los instrumentos internacionales fundamentales de derechos humanos⁸. Ha iniciado el proceso de ratificación del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En el sistema interamericano, el Uruguay es parte en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador). En estos tratados no se mencionan explícitamente los derechos humanos al agua y el saneamiento⁹, pero estos son una condición previa para el ejercicio efectivo de varios otros derechos humanos, como el derecho a la vida, la prohibición de la tortura y otras formas de trato cruel, inhumano o degradante, el derecho a un nivel de vida adecuado, el derecho a la salud, el derecho a la educación, el derecho a una vivienda adecuada y el derecho a la alimentación.

11. El derecho humano al agua potable y el saneamiento se deriva del derecho a un nivel de vida adecuado, consagrado en el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, entre otros. En 2010, este derecho fue reconocido también por la Asamblea General, en su resolución 64/292, que contó con el apoyo del Uruguay, y por el Consejo de Derechos Humanos, en su resolución 15/9, que fue aprobada sin votación. La Relatora Especial se felicita del apoyo del Uruguay a la aprobación de esas innovadoras resoluciones.

12. Ocho años antes de la aprobación de las resoluciones mencionadas, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales había definido el fundamento jurídico del derecho al agua como "el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico. Un abastecimiento adecuado de agua salubre es necesario para evitar la muerte por deshidratación, para reducir el riesgo de las enfermedades relacionadas con el agua y para satisfacer las necesidades de consumo y cocina y las necesidades de higiene personal y doméstica"¹⁰.

13. El mismo Comité reafirmó también que, "dado que el saneamiento es esencial para la supervivencia humana y para que los seres humanos puedan llevar una vida digna, ... el derecho al saneamiento es un componente esencial del derecho a un nivel de vida adecuado, consagrado en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales"¹¹. El Comité ha afirmado además que los Estados deben garantizar que todos,

⁸ La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas.

⁹ Hay referencias explícitas al agua potable y el saneamiento en el artículo 14 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y en el artículo 24 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

¹⁰ Observación general N° 15 (2002) sobre el derecho al agua, párr. 2.

¹¹ Declaración sobre el derecho al saneamiento (E/C.12/2010/1), párr. 7.

sin discriminación alguna, tengan acceso, desde el punto de vista físico y económico, en todas las esferas de la vida, a un saneamiento "que sea inocuo, higiénico, seguro, aceptable desde el punto de vista social y cultural, proporcione intimidad y garantice la dignidad"¹².

14. Los derechos al agua y el saneamiento deben llevarse a la práctica progresivamente en la mayor medida en que lo permitan los recursos disponibles, lo que significa que el Estado debe adoptar medidas concretas y específicas para asegurar el acceso universal al agua y el saneamiento, dando prioridad a los más pobres y los más vulnerables. Toda medida regresiva se considerará una violación de esos derechos humanos, a menos que el Estado pueda justificarla plenamente¹³. Ha de haber oportunidades para una participación efectiva en la adopción de decisiones, así como transparencia y acceso a la información, y deben establecerse mecanismos de rendición de cuentas para tratar los casos en que se violen estos derechos.

15. La ratificación de un tratado de derechos humanos y su incorporación en la legislación nacional no son suficientes para asegurar la aplicación práctica de la normativa internacional de derechos humanos; el Estado debe también revisar su legislación interna a fin de armonizarla con los tratados que ha ratificado. La aplicación práctica de la normativa internacional de derechos humanos se relaciona también con la promoción del conocimiento y la creación de conciencia entre los profesionales del ámbito del derecho; por lo tanto, es importante que se ofrezcan a esos profesionales programas de formación en los derechos humanos que versen sobre la normativa internacional de derechos humanos en general, pero especialmente sobre los derechos económicos, sociales y culturales, como los derechos al agua y el saneamiento.

2. Marco jurídico nacional

16. El Uruguay fue el primer país del mundo en reconocer los derechos al agua potable y el saneamiento a nivel interno. La Constitución del Uruguay de 1967 fue enmendada en 2004 con el fin de establecer en ella que el acceso al agua potable y el acceso al saneamiento son derechos humanos fundamentales¹⁴. La Constitución determina también que la política nacional sobre el agua y el saneamiento debe conceder prioridad al abastecimiento de agua potable a la población (art. 47, párr. 1 c)) y que las razones de orden social deberán anteponerse a las de orden económico (art. 47, párr. 1 d)). El mismo artículo dispone además que la sociedad civil debe participar en todas las instancias de planificación y control de los recursos hídricos (art. 47, párr. 1 b)), y que esos servicios serán prestados exclusiva y directamente por personas jurídicas estatales (art. 47, párr. 3). La Relatora Especial observa con satisfacción que la Constitución ofrece una base jurídica adecuada para orientar la acción pública con vistas a cumplir las obligaciones relativas a los derechos humanos al agua y el saneamiento. Además, la Relatora Especial toma nota del importante papel desempeñado por la sociedad civil en la promoción del referéndum que condujo a este reconocimiento jurídico. En el referéndum de 2004, el 64,61% de la población votó a favor del reconocimiento del agua y el saneamiento como derechos humanos y de su suministro exclusivo por el Estado¹⁵.

¹² *Ibid.*, párr. 8.

¹³ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 3 (1990) sobre la índole de las obligaciones de los Estados partes, párr. 9.

¹⁴ El artículo 47 dice, entre otras cosas, lo siguiente:

"El agua es un recurso natural esencial para la vida.

El acceso al agua potable y el acceso a saneamiento constituyen derechos humanos fundamentales."

¹⁵ Corte Electoral, Estadísticas por Lema (2004), disponible en: www.corteelectoral.gub.uy/nacionales20041031/SSPConsulta.asp?TipoCons=P&Acto=20041031&Org=42&Dpto=&Escrut=D&Circ=V&CantPor=C&Lema=56&Cargo=2.

17. La Ley de política nacional de aguas (Ley N° 18610 de 2009) establece la base para una ley nacional sobre el agua, que debe basarse en conceptos tales como la sostenibilidad, la gestión integrada y descentralizada de los recursos hídricos, la eficiencia en el uso de los recursos y la participación social, entre otros. La Política Nacional de Aguas prevé la creación del Consejo Nacional de Agua, Ambiente y Territorio como parte del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, con el fin de elaborar un plan nacional de gestión de los recursos hídricos y un plan nacional completo para el agua potable y el saneamiento. La Política crea también consejos regionales sobre los recursos hídricos encargados de examinar los asuntos relacionados con el agua, por ejemplo de promover la elaboración de planes regionales sobre los recursos hídricos y de establecer comisiones de las cuencas hidrográficas o los acuíferos para asegurar la sostenibilidad de la ordenación de los recursos hídricos a nivel local y resolver los posibles problemas relacionados con los usos del agua, asegurando una amplia representación de los agentes locales con una presencia activa en la zona interesada.

18. Con respecto al saneamiento, la Ley sobre la conexión obligatoria a la red pública de saneamiento (Ley N° 18840 de 2011) aprobada recientemente tiene el objetivo de conectar los hogares que aún no lo estén a la red pública de saneamiento. Esta Ley exige a los propietarios o promitentes compradores de inmuebles que conecten sus viviendas, en un plazo de un año, a la red pública de saneamiento, cuando se trate de edificaciones construidas en terrenos con frente a esa red pública. En el caso de las edificaciones sin acceso a la red pública de saneamiento, el plazo será de dos años contados a partir del momento en que el Estado instale esa red (art. 4). El incumplimiento de esta disposición se castigará con multas hasta que se efectúe la conexión a la red (arts. 6 y 7). Esta Ley determina también que la OSE o la Intendencia Municipal de Montevideo podrán establecer subsidios para las situaciones de vulnerabilidad, mediante la reglamentación correspondiente que dictará el Poder Ejecutivo (art. 8, párr. 2); esa reglamentación aún no se ha aprobado, lo que menoscaba el acceso de las personas más vulnerables a este servicio.

B. Marco institucional

19. El Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente es la autoridad responsable de formular la política nacional sobre el agua y el saneamiento. El Ministerio desempeña esa función por conducto de DINAGUA, que supervisa y regula las actividades relacionadas con el agua, independientemente de su uso. Además, la Dirección otorga los permisos para construir represas, embalses y pozos negros, y lleva el inventario de los recursos hídricos del país. También concede los permisos para excavar pozos de agua, tanto a particulares como a empresas. En su reunión con el Director de DINAGUA, la Relatora Especial fue informada de que la Dirección no cobra los derechos previstos en la ley por la concesión de los permisos para explotar recursos hídricos, ni siquiera cuando se trata de permisos otorgados a empresas, sea cual sea el uso dado a esos recursos. Esta información sorprendió a la Relatora Especial, ya que DINAGUA se ha quejado de una escasez general de recursos financieros y humanos para desempeñar las tareas que se le han confiado, especialmente las de supervisión y vigilancia.

20. En el Decreto N° 78 de 2010 sobre el acceso universal al saneamiento¹⁶ se dispone que DINAGUA se encargará de definir los criterios para determinar los tipos aceptables de sistemas de saneamiento, y tendrá también el mandato de ofrecer orientación a las intendencias municipales, de conformidad con el plan nacional para el agua potable y el saneamiento. DINAGUA está analizando actualmente otros sistemas de saneamiento que

¹⁶ Reglamentación de la Ley de política nacional de aguas en lo referente a la universalidad en el acceso a saneamiento. Disponible en: http://archivo.presidencia.gub.uy/_web/decretos/2010/02/16%20.pdf.

podrían utilizarse en el Uruguay. Es esencial que finalice este trabajo para que las personas que carecen de acceso a la red de saneamiento del país puedan acceder a otras soluciones aceptables que cumplan con el contenido normativo del derecho al saneamiento.

21. A pesar del aumento de los recursos humanos gracias a un proyecto financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo y el Fondo Español de Cooperación para Agua y Saneamiento en América Latina y el Caribe, la capacidad actual de DINAGUA no se corresponde con sus facultades, especialmente en lo que respecta a la supervisión y la vigilancia. Los objetivos del proyecto son numerosos e incluyen la elaboración del plan nacional sobre los recursos hídricos; para alcanzar esos objetivos se requerirían más recursos humanos.

22. DINAMA forma parte del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Fue creada en 1990, con el mandato de elaborar, aplicar, vigilar y evaluar planes para medir y determinar la calidad de los recursos ambientales, por ejemplo el agua y el aire, así como de los ecosistemas, incluidas las zonas costeras y protegidas. DINAMA tiene también el mandato de evaluar los estudios de impacto ambiental cuando las empresas desean obtener licencias para actividades forestales, mineras, agrícolas o de cría de ganado. Sin embargo, según la ley, estos estudios son realizados por las propias empresas que solicitan la licencia. DINAMA analiza luego los estudios y los utiliza como base para expedir la licencia requerida. El propio Gobierno ha reconocido¹⁷ que la limitada capacidad de recursos humanos de DINAMA no está a la altura de las necesidades, y que el creciente número de solicitudes (que aumentaron un 29% en 2011) le impide analizar los estudios de impacto ambiental.

23. El Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca se encarga principalmente de formular y administrar las políticas públicas relacionadas con la agricultura, la agroindustria, la ganadería y la pesca y de preservar los recursos naturales renovables. No obstante la importancia económica de esas actividades comerciales para el país, el Ministro ha reconocido sus posibles efectos negativos. Por consiguiente, el Ministerio está financiando ahora estudios de impacto ambiental para determinar los efectos negativos que las actuales zonas forestadas podrían tener en el medio ambiente o la salud de las personas, o que podrían comprometer el disfrute del derecho humano al agua por las generaciones presentes y futuras, con vistas a reducirlos al mínimo. El resultado de esos estudios ayudará a determinar la manera en que el Ministerio debe desempeñar su mandato de conceder licencias para la forestación. La Relatora Especial aplaude la iniciativa de encargar esos estudios; sin embargo, observa que también deberían efectuarse estudios de impacto ambiental respecto de otras actividades, como el uso del riego o la construcción de represas, y sus efectos presentes y futuros sobre el derecho al agua.

24. El Ministerio de Desarrollo Social es el encargado de las políticas sociales; aplica programas de protección social y proporciona información y asesoramiento sobre los programas disponibles, especialmente los relacionados con las personas que viven en la pobreza o la pobreza extrema. En lo que respecta al ejercicio del derecho al agua, el Ministerio tiene el mandato específico de determinar el derecho de las personas a pagar la tarifa social del agua, que es aplicada luego por la OSE. El Ministerio también determina los hogares o las personas que tienen derecho a otros programas sociales. Un ejemplo de un programa de ese tipo fue el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES), aplicado entre 2005 y 2007 para ofrecer soluciones a las familias del país que vivían en la pobreza y la pobreza extrema. Según una nota informativa del Banco Mundial, si no se hubiera ejecutado el programa de transferencia monetaria (Ingreso Ciudadano), el componente principal del PANES, la pobreza y la pobreza extrema habrían aumentado. La

¹⁷ Marcelo Bustamante, "Dinama está desbordada", *La República* (Montevideo), 17 de febrero de 2012. Disponible en: www.diariolarepublica.net/2012/02/muslera-dinama-esta-desbordada/.

pobreza extrema habría aumentado probablemente un 50% para 2006, situándose en un 4,27% en lugar de un 2,87%, y la tasa de pobreza habría sido del orden del 27,8% en 2006, en lugar de un 27,4%¹⁸.

25. La OSE es una empresa estatal, creada por el Gobierno en 1952 mediante la Ley N° 11907, que se encarga del suministro de agua potable en el Uruguay y de los servicios de alcantarillado fuera de Montevideo. La OSE es una empresa descentralizada que es independiente pero está adscrita administrativamente a la rama ejecutiva.

26. En el artículo 2 de la Ley N° 11907, el Gobierno estableció los cometidos de la OSE, que incluyen la prestación del servicio de alcantarillado en todo el territorio del país, excepto en el Departamento de Montevideo (art. 2 b)). Sin embargo, reconociendo la necesidad de una definición más amplia del saneamiento, el Presidente de la República dictó el Decreto N° 78 de 2010 sobre el acceso universal al saneamiento, en que el saneamiento se define en un sentido amplio y se deja en claro que debería disponerse de diferentes modelos de saneamiento adaptados a los distintos contextos, a fin de lograr el acceso universal en todo el país. En el artículo 6 del Decreto se establece asimismo que la OSE tendrá la responsabilidad de asegurar el tratamiento de las aguas residuales y los excrementos en todo el país, excepto en el Departamento de Montevideo¹⁹.

27. La titular del mandato ha definido el saneamiento, desde la perspectiva de los derechos humanos, como "un sistema para la recogida, el transporte, el tratamiento y la eliminación o reutilización de excrementos humanos y la correspondiente promoción de la higiene" (A/HRC/12/24, párr. 63). Una definición más amplia permite el uso adecuado de modelos de saneamiento alternativos y su incorporación en un sistema de saneamiento integral, aumentando así el acceso y la calidad de los servicios. Es fundamental que se reconozca que el saneamiento va más allá del acceso al sistema de alcantarillado. También es esencial que las alternativas al alcantarillado cumplan con el contenido normativo del derecho al saneamiento, asegurando la accesibilidad, la disponibilidad, la asequibilidad, la calidad y la aceptabilidad cultural.

28. La prestación de los servicios de saneamiento corre a cargo de diferentes entidades. La Intendencia Municipal de Montevideo suministra los servicios a la región metropolitana del país. Las intendencias prestan los servicios de saneamiento de conformidad con la Ley N° 9515 de 1935 sobre las intendencias municipales. A tenor de la Ley N° 18308 de 2008 sobre el ordenamiento territorial y el desarrollo sostenible, las tuberías del alcantarillado deben conectarse al sistema municipal local o a un sistema alternativo que haya superado la evaluación técnica realizada por el Ministerio.

29. El Uruguay tiene también un organismo regulador (URSEA) que supervisa el sector del agua y el saneamiento y protege a los usuarios de esos servicios. Sin embargo, la capacidad actual de la URSEA es limitada y no satisface sus necesidades. Además, su capacidad de vigilancia se reduce a controlar la calidad del agua suministrada por la OSE y el tratamiento de las aguas residuales producidas a través del sistema de alcantarillado; no tiene competencia sobre el tratamiento de los fangos extraídos por los camiones barométricos²⁰, que deben depositarse en plantas de tratamiento. Además, debido a la falta de recursos, la URSEA vigila la calidad del agua solo en las zonas que tienen más de 1.500 habitantes. Aunque recibe las quejas de los consumidores, la institución no dispone de

¹⁸ William Reuben, Marisa Miodosky y Eri Watanabe, "Building on experience: improving social protection in Uruguay and the plan for social equity", En breve, nota informativa del Banco Mundial N° 132, julio de 2008. Disponible en: http://siteresources.worldbank.org/INTENBREVE/Newsletters/21948414/Jul08_132_UY_CCT_EN_Rev2.pdf.

¹⁹ Véase la nota 16 *supra*.

²⁰ En el Uruguay se conocen con el nombre de "camiones barométricos" los camiones aspiradores de fosas sépticas.

suficiente personal para dar respuesta a esas quejas y garantizar el cumplimiento de las funciones de la OSE. La población en general no es consciente de que la URSEA tiene la función de defender sus derechos y no hace uso de los mecanismos existentes para la protección de esos derechos. La Relatora Especial expresó también preocupación en relación con la independencia de la institución, por dos motivos. En primer lugar, sus miembros son nombrados directamente por los partidos políticos; y en segundo lugar, su presupuesto depende de las asignaciones hechas por el Congreso, lo que puede restringir su evaluación y limitar las posibles solicitudes de medidas o cambios. Además, la Relatora Especial fue informada de que la URSEA funciona como órgano de apelación una vez que los usuarios se han quejado ante el proveedor del servicio. Solo si este no responde o da una respuesta insatisfactoria tienen los usuarios la opción de presentar su queja a la URSEA como órgano de apelación. Ahora bien, la Relatora Especial tiene conocimiento de otros países en que el regulador recibe directamente una copia de las quejas de los usuarios al proveedor, así como de las respuestas de este, y toma la iniciativa de dar seguimiento a las quejas, sin hacer recaer en el usuario la carga de la apelación. Está claro que para ejercer estas facultades, la URSEA tendría que aumentar su capacidad en materia de recursos humanos.

30. La rendición de cuentas y el acceso a recursos efectivos son esenciales, ya que los proveedores y el Estado deben responder por el deterioro de los servicios, las normas de desempeño no cumplidas, los aumentos de tarifas no justificados, las políticas sociales inadecuadas y otras infracciones. Para asegurar la rendición de cuentas, las funciones y responsabilidades deben estar claramente asignadas y ser transparentes. Durante su visita, la Relatora Especial fue informada de que, pese a la aprobación por el Parlamento de la Ley N° 18446, por la que se había creado la Institución Nacional de Derechos Humanos, los partidos políticos no habían llegado a un acuerdo sobre el nombramiento de los miembros de la Institución y el Congreso no había aprobado su presupuesto. En mayo de 2012, después de su visita, la Relatora Especial fue informada de que se había nombrado a los miembros de la Institución. La Relatora Especial expresa su satisfacción por este importante avance. La Institución tiene el mandato de seguir de cerca las tendencias relativas al respeto, la protección y la promoción de los derechos humanos, así como a las condiciones de vida de las personas que viven en la pobreza o la pobreza extrema. Su mandato incluye la promoción de posibles cambios jurídicos y de política para asegurar la armonización de la legislación, los reglamentos y las prácticas nacionales con los instrumentos internacionales de derechos humanos a los que el Estado se ha adherido, y su aplicación efectiva. La Institución puede también contribuir de manera importante a facilitar el acceso a los mecanismos judiciales, la asistencia letrada y otros aspectos del acceso a la justicia, en particular en el caso de las personas en situación vulnerable. También puede seguir de cerca la aplicación de las recomendaciones formuladas al Uruguay por los procedimientos especiales de las Naciones Unidas, como las que figuran en el presente informe.

III. Los derechos al agua y el saneamiento

A. Accesibilidad

31. En el Uruguay, el 93,4% de la población tiene acceso a agua potable²¹, lo que representa uno de los niveles de acceso más altos de América Latina y el Caribe. El acceso universal al agua potable es la prioridad principal de la Política Nacional de Aguas (art. 14).

32. La población que aún carece de acceso al agua potable vive principalmente en las zonas rurales del país. La Relatora Especial recibió información sobre el Programa de

²¹ Informe sobre la "Modernización de OSE y Rehabilitación de sus Sistemas Etapa APL2 – Indicadores de desempeño 2012", pág. 2.

Abastecimiento de Agua Potable a Pequeñas Comunidades Rurales, de la OSE, que se concentra, en particular, en las escuelas locales. Alrededor de 1.100 escuelas de zonas rurales carecen de acceso a servicios de abastecimiento de agua; en el marco del programa, la OSE dio prioridad a 355 escuelas de las regiones más pobres del país. La OSE enseña a los maestros de escuela a medir la calidad del agua, que deben registrar a diario. Los técnicos de la OSE realizan visitas, aproximadamente cada dos semanas, para vigilar los servicios de abastecimiento de agua y la calidad del agua en las escuelas.

33. La Relatora Especial fue informada de que en 2010 solo se había facturado el 47,12% del agua; el 52,80% no se había contabilizado ni cobrado²². Entre las razones de la no contabilización, la OSE mencionó las fugas de agua debidas al mal estado de las tuberías, pero también las conexiones ilegales. La Relatora Especial fue informada asimismo de que el precio de los servicios de saneamiento se basaba en el precio pagado por el agua, y de que la tasa de saneamiento correspondía al 60% de la factura de agua. Sin embargo, según la información recibida durante la misión, la Intendencia Municipal de Montevideo cobra el 100% de los gastos de agua como tasa de saneamiento.

34. En cuanto al saneamiento, aproximadamente el 55,4% de los hogares del país tienen acceso a la red de alcantarillado²³, pero este indicador puede no ser un reflejo exacto del porcentaje de hogares que están efectivamente conectados a la red. El Gobierno se ha propuesto ampliar la red de alcantarillado a otras partes del país, en particular las aglomeraciones urbanas más grandes, como Montevideo, Ciudad de la Costa y Maldonado-Punta del Este. La Intendencia Municipal de Montevideo, a través de su Plan de Saneamiento Urbano²⁴, ha hecho extensivo el acceso a la red de alcantarillado a un 91,92% de la población de la ciudad. Este plan tiene por objeto atender al 95% de la población de Montevideo y el 100% de las zonas urbanas de aquí a 2020. Al mismo tiempo, la OSE tiene el objetivo de ampliar el sistema de alcantarillado a otros departamentos del país a través del Plan de Saneamiento del Interior²⁵.

35. Por lo menos el 40% de la población carece de acceso a la red de alcantarillado²⁶; la mayoría de esas personas usan fosas sépticas²⁷. En el artículo 6 del Decreto N° 78 de 2010 sobre el acceso universal al saneamiento se establece que la OSE tiene la responsabilidad de asegurar el tratamiento de las aguas residuales y los excrementos. La Relatora Especial fue informada de que la OSE ha comenzado a comprar camiones barométricos para la aspiración de las fosas sépticas y permite a las intendencias municipales hacer uso de ellos. Durante su visita, se le señaló que los camiones que prestan servicios a las intendencias no son suficientes para satisfacer la demanda. Por ejemplo, en el Barrio Casabó, donde viven unas 100.000 personas, hay camiones barométricos, pero la mayor parte del tiempo están averiados o fuera de servicio. Sobre la base de un cálculo preliminar de las horas de funcionamiento de los camiones, teniendo en cuenta el tiempo necesario para vaciarlos, parece ser que su capacidad sigue siendo considerablemente inferior a las necesidades de los barrios. La Relatora Especial fue informada de que, por esa razón, algunas familias pagan un servicio privado más caro, mientras que otras tienen que vaciar ellas mismas sus fosas sépticas en forma manual, porque no pueden pagar ese costo. También se señaló que a

²² OSE, "Agua no contabilizada". Disponible en: www.ose.com.uy/planestr/hfichaweb.aspx?GEU5.

²³ Datos proporcionados por la URSEA durante la misión. Los cálculos se basaron en la información obtenida en la Encuesta Continua de Hogares de 2012.

²⁴ Intendencia Municipal de Montevideo, Plan de Saneamiento Urbano IV. Disponible en: <http://www.montevideo.gub.uy/ciudadania/desarrollo-ambiental/saneamiento/psu-iv/plan-de-saneamiento-urbano-iv>.

²⁵ OSE, Plan de Saneamiento del Interior. Disponible en: http://www.ose.com.uy/s_plan_interior.html.

²⁶ Uruguay, Principales resultados (nota 5 *supra*), pág. 29.

²⁷ Uruguay, *Objetivos de Desarrollo del Milenio* (Montevideo, 2009), pág. 93. Disponible en: www.undp.org.uy/docs/mdg/odm7.pdf.

veces las fosas sépticas no se vacían adecuadamente y los residuos simplemente penetran en el suelo por lixiviación.

36. Además, en el Barrio Borro, en Casavalle, donde viven aproximadamente 1.500 personas, la Relatora Especial se reunió con habitantes que no tenían acceso a saneamiento dentro de sus casas o en las cercanías inmediatas. Esas personas se veían obligadas a defecar al aire libre o utilizar los servicios sanitarios de parientes o vecinos. En este asentamiento, quienes tenían un retrete y una fosa séptica explicaron que, cuando la fosa se llenaba, tenían que vaciarla manualmente, para lo cual no contaban con ningún dispositivo de protección. Esta situación no es acorde con el contenido normativo del derecho humano al saneamiento (los aspectos relacionados con la calidad y la salubridad). Como la Relatora Especial ha señalado en ocasiones anteriores, las instalaciones de saneamiento deben ser seguras desde el punto de vista de la higiene, lo que significa que deben impedir eficazmente el contacto de seres humanos, animales e insectos con los excrementos humanos. Además, el vaciado manual de las letrinas de pozo es poco seguro, provoca enfermedades, plantea una amenaza considerable para la salud humana y es culturalmente inaceptable en muchos lugares, lo que conduce a la estigmatización de quienes realizan esta tarea. Deberían utilizarse los medios mecanizados que evitan eficazmente el contacto directo con los excrementos humanos (A/HRC/12/24, párrs. 72 a 74). Por otra parte, el vaciado manual de las fosas sépticas puede equivaler a un trato degradante e inhumano.

37. Durante su visita, la Relatora Especial tomó conocimiento del Movimiento de Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural (MEVIR), un programa encaminado a implantar un sistema para asegurar el acceso a una vivienda adecuada en las zonas rurales. Creado en 1967 (Ley N° 13640), el MEVIR no solo ayuda a construir o restaurar las viviendas, sino que también proporciona a las comunidades la infraestructura necesaria, como los servicios de agua, saneamiento y electricidad. Además, apoya los sistemas de saneamiento alternativos. El Estado financia el 70% de los costos de ejecución y los beneficiarios cubren los gastos restantes. Los beneficiarios deben aportar 96 horas de trabajo por mes durante la construcción o renovación de sus viviendas. Según la información recibida, por lo general se requieren 25 años para financiar plenamente el proyecto, en función de la situación de la familia. La Relatora Especial observó con agrado que se habían previsto arreglos especiales, por ejemplo servicios de guardería para las madres solteras mientras trabajan en el proyecto.

B. Asequibilidad

38. El contenido normativo de los derechos al agua y el saneamiento incluye la dimensión de la asequibilidad. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha declarado que "el agua y los servicios e instalaciones de agua deben estar al alcance de todos. Los costos y cargos directos e indirectos asociados con el abastecimiento de agua deben ser asequibles y no deben comprometer ni poner en peligro el ejercicio de otros derechos reconocidos en el Pacto"²⁸. La prestación de servicios incluye la construcción y el mantenimiento de instalaciones, el tratamiento del agua y la eliminación de la materia fecal. La asequibilidad no requiere necesariamente que los servicios sean gratuitos; sin embargo, cuando las personas, por motivos ajenos a su voluntad, no puedan obtener acceso al saneamiento o al agua por sus propios medios, el Estado tiene que encontrar soluciones para asegurar ese acceso²⁹.

²⁸ Observación general N° 15, párr. 12 c) ii).

²⁹ Informe de la Experta independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el acceso al agua potable y el saneamiento (A/HRC/15/31/Add.1), párrs. 34 a 36.

39. La Relatora Especial tomó conocimiento con agrado de que en el Uruguay existe una tarifa social para los hogares que están conectados al proveedor de agua oficial pero que tienen dificultades para pagar esos servicios. La tarifa social se aplica a las personas que participan en programas sociales, los asentamientos regularizados y los hogares que se consideran en situación de vulnerabilidad socioeconómica. La tarifa permite un consumo de 15 m³ de agua por mes y por hogar, por un precio de 70,92 pesos uruguayos (aproximadamente 3,50 dólares estadounidenses). En las aldeas pequeñas de todo el país, la tarifa social se administra con la participación de la comunidad y es aún menor (59,10 pesos por 15 m³). Además de la tarifa social, todos los hogares que consumen menos de 15 m³ al mes (lo que representa aproximadamente 120 litros por persona por día en una familia de cuatro personas) pueden acogerse también a una tarifa subvencionada. Por último, el Uruguay ofrece también agua gratuita en los asentamientos irregulares del país, que no están conectados oficialmente a los sistemas de la OSE.

40. Durante su visita al Barrio Casabó, un asentamiento irregular en Montevideo, la Relatora Especial fue informada de que algunas familias esperaban ser conectadas a las redes de agua y saneamiento en breve, ya que estaba previsto regularizar sus viviendas en el asentamiento. Sin embargo, algunas familias expresaron la preocupación de que los servicios no estuvieran a su alcance, porque muchas trabajaban en el sector informal y, aunque tuvieran derecho a la tarifa social, los costos podrían ser demasiado altos. Las familias con las que se reunió la Relatora Especial dijeron que su situación económica era tal, que no podrían cubrir todas sus necesidades básicas, como el agua y el saneamiento. De ser así, se verían forzadas a escoger entre diferentes necesidades básicas, y a dar prioridad, por ejemplo, a los alimentos, los medicamentos, la vivienda y la vestimenta. Esta situación podría llevar a algunas personas a dejar de pagar las facturas del agua; a su vez, el proveedor les cortaría probablemente los servicios de agua y saneamiento, con lo que se verían obligadas a conectarse ilegalmente a la red de abastecimiento de agua. La Relatora Especial está preocupada por la asequibilidad futura de los servicios de agua y saneamiento para las personas que pronto serán conectadas a las redes de agua y alcantarillado pero cuyo ingreso mensual apenas basta para cubrir las necesidades básicas diarias. Estas circunstancias podrían menoscabar el acceso de esas personas al agua y el saneamiento.

C. Grupos vulnerables

1. Personas que viven en asentamientos irregulares

41. Uno de los efectos inmediatos de la crisis económica del Uruguay entre 1999 y 2002 fue un aumento del número de asentamientos irregulares³⁰, particularmente en Montevideo³¹. Algunos estudios han revelado que el aumento de los precios de la tierra y los altos niveles de desempleo o de empleo informal, entre otros factores, contribuyeron a la expansión de los asentamientos irregulares, que están creciendo alrededor de un 10% por año³². Esto ha conducido a una concentración de la pobreza, a la segregación espacial y a la exclusión social. Aproximadamente el 11% de la población de Montevideo vive en asentamientos irregulares, y esa es también la situación del 3% de la población en el resto

³⁰ Véase la definición de "asentamiento irregular" que da el Estado en el Uruguay, "Programa de Mejoramiento de Barrios" (2011), pág. 8. Disponible en: www.piai.gub.uy/adjweb/doc/novadj52.PDF.

³¹ Uruguay, *Objetivos* (nota 27 *supra*), pág. 105.

³² Véase, por ejemplo, Andrea Francisco Pollero, "Vivienda productiva urbana. Limitaciones y potencialidades físico-espaciales para su desarrollo en asentamientos irregulares", pág. 1. Disponible en: www.farq.edu.uy/upv/Materiales%20mayo05/vivienda%20productiva%20urbana.PDF.

del país. En total, el 6% de la población —195.772 personas— vive en asentamientos irregulares³³.

42. El Gobierno ha desplegado esfuerzos para aprobar programas que permitan a las personas que viven en asentamientos irregulares tener acceso a servicios básicos tales como el saneamiento y el agua. Uno de ellos es el Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB), antes conocido como el Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI). Este programa presta servicios de infraestructura básicos, como la construcción o ampliación de las redes de suministro de agua potable, los sistemas de saneamiento y los desagües de aguas de lluvia, entre otros, regulariza los asentamientos y concede títulos de propiedad a los residentes. El programa también ofrece a las familias materiales para mejorar las condiciones de saneamiento, cuando lo necesitan. Además, traslada a las personas a otras viviendas, dentro o fuera del asentamiento, en los siguientes casos: cuando se debe regularizar la situación del asentamiento; cuando hay problemas de contaminación de la tierra y/o el aire; cuando se ha producido una inundación total o parcial; cuando la vivienda carece de servicios de saneamiento; o cuando la vivienda se encuentra en una zona pública. El PMB puede operar en el 51% de los asentamientos irregulares existentes en el país que se consideran "asentamientos admisibles"³⁴, y hasta la fecha ha intervenido en 112 asentamientos irregulares, llegando a un total de 62.000 personas. Hay alrededor de 70.000 personas que viven en asentamientos irregulares admisibles en que el PMB todavía no se ha aplicado. Durante su visita, la Relatora Especial fue informada de que el programa está dirigido a los más vulnerables, según criterios establecidos mediante un análisis social preliminar³⁵. Observó que solo las personas seleccionadas para obtener asistencia en el marco del PMB reciben información sobre los proyectos específicos que mejorarán sus viviendas o parte de su infraestructura, mientras que el resto de las familias del barrio no entiende por qué no pueden ellas también acogerse al programa. La Relatora Especial está preocupada por los posibles aspectos negativos de esa falta de información a toda la comunidad.

43. La Relatora Especial visitó también el Barrio Aquiles Lanza en Malvín Norte (Montevideo), un asentamiento irregular donde viven 280 familias. El asentamiento se construyó en terrenos de propiedad privada y tiene un problema de contaminación por plomo. El agua debe recogerse de un único surtidor situado en un extremo del asentamiento. Las condiciones de vida, incluido el acceso al agua y el saneamiento dentro de las viviendas, no pueden mejorarse. En los casos en que los asentamientos ocupan terrenos privados, la ley prohíbe la instalación de conexiones de agua corriente en las casas; la única opción es instalar un grifo en los límites del asentamiento, que se convierte en la única fuente de agua para toda la comunidad. La Relatora Especial fue informada de que la Ley N° 18308 de 2008, en su artículo 65, permite la regularización del derecho de posesión o uso de tierras privadas cuando las familias lleven viviendo en ellas, sin el consentimiento del propietario, al menos cinco años³⁶. Dado que se considera que el período de cinco años comenzó a correr en el momento en que la Ley entró en vigor, se espera que pronto haya casos en que pueda regularizarse la tenencia y mejorarse el acceso al agua y el saneamiento.

³³ Instituto Nacional de Estadística (INE) y Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI), "Relevamiento de asentamientos irregulares, 2005-2006", pág. 4. Disponible en: www.ine.gub.uy/piai3/PIAI.pdf.

³⁴ Información presentada a la Relatora Especial por el PMB-PIAI durante la misión.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Artículo 65: "Aquellas personas cuyo núcleo familiar no supere el nivel de pobreza en sus ingresos y que, no siendo propietarias de inmuebles, sean poseedoras de un predio, no público ni fiscal, con aptitud para ser urbanizado de acuerdo con el instrumento de ordenamiento territorial aplicable, destinado a su vivienda y la de su núcleo familiar durante un período de cinco años, podrán solicitar a la Sede Judicial competente se declare la adquisición del dominio sobre el mismo por el modo de prescripción. La posesión deberá ser ininterrumpida y con ánimo de dueño, pública y no resistida por el propietario".

44. De conformidad con el contenido normativo del derecho al agua definido en la Observación general N° 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el derecho al agua se aplica a todas las personas. No debe denegarse a ningún hogar el derecho al agua por razón de la clasificación de su vivienda o de la tierra en que esta se encuentra (párr. 16 c)). El derecho humano al agua es el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico. En el caso de Malvín Norte, un grifo claramente no es suficiente para que 280 familias disfruten del derecho humano al agua, en particular durante el invierno, cuando necesitan calentar el agua para su uso personal y para lavarse.

45. En Malvín Norte el acceso al saneamiento también es pésimo o inexistente, y los residentes tienen que defecar y orinar en letrinas conectadas con fosas sépticas que no están en las mejores condiciones, o simplemente utilizar orinales que luego vacían en una alcantarilla abierta en las cercanías. Esta solución claramente no cumple con las condiciones de salubridad, calidad o dignidad³⁷.

2. Las personas sin hogar

46. Según la información proporcionada a la Relatora Especial, en el Uruguay hay alrededor de 1.800 personas que viven en las calles, principalmente en Montevideo. Durante su misión, la Relatora Especial observó que no hay muchas instalaciones públicas que ofrezcan un acceso continuo a agua o saneamiento a las personas que viven en las calles. La Relatora Especial fue informada también de que es práctica común que las personas que viven en las calles utilicen los baños de los bares y restaurantes locales, si bien ese acceso no corresponde a un derecho concedido a las personas sin hogar sino que depende de la buena voluntad del propietario del bar o restaurante. Las personas sin techo tienen acceso a albergues durante la noche, donde pueden utilizar servicios de agua y saneamiento. Sin embargo, esos albergues están abiertos solo durante las horas nocturnas y, debido a la falta de otras instalaciones públicas de agua y saneamiento en la ciudad, las personas sin hogar carecen de un acceso permanente a agua potable y saneamiento. Los Estados deben garantizar, sin discriminación, que toda persona tenga acceso físico y económico, en todas las esferas de la vida, a un saneamiento "que sea inocuo, higiénico, seguro, aceptable desde el punto de vista social y cultural, proporcione intimidad y garantice la dignidad" (A/HRC/12/24, párr. 63). Esto se aplica también al agua potable³⁸.

3. Instituciones estatales: el caso de Colonia Berro

47. Los Estados tienen la obligación primordial de crear un entorno propicio al respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos al agua y el saneamiento, para todas las personas, sin discriminación alguna. En el caso de las instituciones estatales, las obligaciones jurídicas del Estado van más allá de crear las condiciones para que las personas puedan ejercer sus derechos humanos y abarcan también la obligación del Estado de asegurar que se cumplan esos derechos, por ejemplo en el caso de las personas privadas de libertad.

48. En 2009, el Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, en su misión al Uruguay, llamó la atención sobre las condiciones de detención existentes en muchos establecimientos (véase A/HRC/13/39/Add.2). En 2011, publicó una evaluación de seguimiento en que examinaba los avances efectuados en la aplicación de las conclusiones y recomendaciones contenidas en sus informes (A/HRC/19/61/Add.3). El Relator Especial tomó nota con aprecio del establecimiento en el Uruguay de tres nuevos centros para niños y de la mejora cualitativa de la nutrición, e instó

³⁷ Véanse E/C.12/2010/1 y A/HRC/12/24.

³⁸ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 15, párr. 12.

al Gobierno a seguir adoptando medidas para mejorar las condiciones de detención (*ibid*, págs. 511 y ss.).

49. Según una organización de la sociedad civil que trabaja en el Uruguay, muchos establecimientos tienen problemas de saneamiento, ventilación, temperatura, iluminación, escasez de camas y acceso insuficiente a alimentos y agua potable³⁹. Así pues, la Relatora Especial sobre el derecho humano al agua y el saneamiento decidió ocuparse de este asunto y examinar las condiciones de detención de los menores en relación con el acceso al agua, el saneamiento y la higiene en el centro de detención de menores de Colonia Berro, administrado por el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU). Según la información recibida del INAU, en el momento de la visita había 252 niños y adolescentes de entre 15 y 19 años de edad reclusos en el centro, aun cuando Colonia Berro solo tiene capacidad para 161 niños y adolescentes. La Relatora Especial visitó dos unidades de Colonia Berro.

50. En un edificio, en que los niños y adolescentes se encontraban en un régimen semiabierto, no hubo quejas sobre el acceso al agua y el saneamiento. Las habitaciones eran abiertas y los niños y adolescentes podían circular libremente dentro del edificio y en el patio de este, con un acceso no restringido al agua y a los baños. En el segundo edificio visitado, las condiciones de seguridad eran mucho más estrictas y los niños y adolescentes permanecían encerrados en sus habitaciones 22 horas al día; podían salir al patio por una hora en la mañana y otra en la tarde. Había un promedio de seis niños o adolescentes por habitación, y el espacio disponible era claramente insuficiente. Su acceso a los baños estaba limitado, pues debían obtener autorización de los guardias y pasar por dos controles de seguridad, lo que alargaba el proceso y reducía su acceso al saneamiento. Las condiciones físicas e higiénicas de los baños eran malas, y claramente no cumplían con las normas de derechos humanos.

51. La cuestión de los derechos de los niños al agua y el saneamiento en los centros de detención, como en el caso de Colonia Berro, es fundamental, ya que los niños reclusos están bajo la responsabilidad directa del Estado. Ambos derechos son elementos del derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental consagrado en la Convención sobre los Derechos del Niño (art. 24, párr. 2 c) y e)). Debido a su importancia, los derechos al agua y el saneamiento de los menores privados de libertad ha sido reconocido también explícitamente en las Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad⁴⁰.

IV. Proyectos de inversión en gran escala

52. Como se mencionó en el párrafo 15 *supra*, el artículo 47, párrafo 1 d), de la Constitución del Uruguay estipula que la política nacional sobre el agua y el saneamiento estará basada en el principio de que la prestación del servicio de agua potable deberá hacerse anteponiendo las razones de orden social a las de orden económico, como se reconoce en la normativa internacional de derechos humanos. Montevideo y sus zonas suburbanas, con aproximadamente el 60% de la población del país, reciben agua potable del embalse formado por la represa de Aguas Corrientes, situada en el río Santa Lucía. Las principales ciudades del país reciben aguas superficiales, mientras que las ciudades pequeñas y medianas son abastecidas con aguas subterráneas.

³⁹ Véase Servicio Paz y Justicia, *Derechos Humanos en el Uruguay: Informe 2010* (Montevideo, 2010).

⁴⁰ Resolución 45/113 de la Asamblea General: "Las instalaciones sanitarias deberán ser de un nivel adecuado y estar situadas de modo que el menor pueda satisfacer sus necesidades físicas en la intimidad y en forma aseada y decente" (párr. 34); "Todo menor deberá disponer en todo momento de agua limpia y potable" (párr. 37).

53. Según un estudio realizado en 2004, en el Uruguay se utilizan aproximadamente 600.000 ha de tierras (el 4% de la superficie del país) para la agricultura. Una gran proporción de la cantidad total de agua utilizada en el país se dedica a monocultivos, como el arroz o la soja⁴¹. Además, el número de surtidores de agua para el riego ha aumentado considerablemente en los últimos años, al igual que el número de embalses⁴². En lo que respecta a la forestación, algunas fuentes estiman que podría haber una superficie de 600.000 ha plantadas con eucalipto y pino; en algunos estudios se han planteado preocupaciones en relación con los efectos de esta forestación en la disponibilidad de agua. Estas cifras muestran el creciente interés en exportar eucalipto, pino y soja. La Relatora Especial fue informada del caso de Cerro Alegre, en el Departamento de Soriano, donde algunos años después de haberse establecido plantaciones de eucaliptos se secaron todos los pozos de agua de los agricultores y el nivel del río disminuyó sustancialmente. Algo parecido ha ocurrido en Paraje Pence, en el Departamento de Soriano, en Algorta, en el Departamento de Río Negro, y en Tranqueras, en el Departamento de Rivera.

54. La Relatora Especial fue informada también durante su visita de que algunas agroindustrias ganaderas y proyectos en gran escala estaban teniendo efectos negativos en los recursos de agua. Los productos agroquímicos y los desechos fecales, en su mayoría de ganado porcino o vacuno, se descargaban directamente en las fuentes de agua y estaban afectando a la calidad del agua y aumentando el riesgo de diversas enfermedades. Cuando llovía, los efluentes penetraban en el terreno por lixiviación o transportaban materia fecal a los ríos, movilizandolos y mezclándolos con el agua que contaminaba los ríos. Según la información recibida, esta era la situación en la cuenca hidrográfica de Santa Lucía —la principal fuente de agua potable de los residentes en la región metropolitana de Montevideo—, debido a las granjas lecheras de San José y Canelones. En la mayoría de los casos, los pozos también estaban contaminados, ya que los efluentes penetraban en la capa freática. La Intendencia Municipal de Florida, en el Departamento de Florida, analizaba la calidad del agua y había concluido que solo el 2% de los pozos estaban libres de coliformes fecales. Hay pruebas de que el agua contaminada de las zonas rurales resulta onerosa, no solo en términos económicos sino también por sus efectos en la salud. La Relatora Especial recibió información y testimonios que indican que en algunas zonas el agua está excesivamente clorada, posiblemente para combatir la contaminación. Como consecuencia de ello, las personas que tienen otras opciones no beben el agua corriente.

55. La Relatora Especial señala al Gobierno del Uruguay que los Estados deben garantizar el ejercicio del derecho al agua, de manera sostenible y sin discriminación, para las generaciones presentes y futuras⁴³. Teniendo en cuenta que los proyectos de inversión en gran escala pueden incidir en la disponibilidad de agua, el Estado debe adoptar medidas para prevenir los efectos negativos, comenzando por el análisis de las repercusiones de esas actividades económicas. El Gobierno debe considerar la posibilidad de aprobar el plan nacional sobre los recursos hídricos, que incluye la evaluación y verificación de la disponibilidad de agua potable en el país. La Relatora Especial señala también la necesidad de realizar estudios de impacto ambiental para asegurarse de que determinadas actividades económicas no menoscaben los derechos humanos al agua potable y el saneamiento.

⁴¹ Ana Domínguez, "La gestión sustentable del agua en Uruguay" (2004), pág. 7. Véanse también Marcel Achkar, Ana Domínguez y Fernando Pesce, "Principales transformaciones territoriales en el Uruguay rural contemporáneo", *Pampa: Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales*, N° 2 (2006), pág. 219. Disponible en http://bibliotecavirtual.unl.edu.ar:8180/publicaciones/bitstream/1/65/1/pampa_a2_n2_p219-242.pdf; Marcel Achkar y otros, "Hacia un Uruguay sustentable: gestión integrada de cuencas hidrográficas" (2004), pág. 25. Disponible en: <http://www.ffose.org.uy/global/downloads/uruguaysustentable.pdf>.

⁴² Véanse Domínguez, "La gestión"; Achkar, Domínguez y Pesce, "Principales transformaciones"; y Achkar y otros, "Hacia un Uruguay sustentable".

⁴³ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 15, párr. 11.

Observa que, actualmente, los estudios de impacto ambiental son realizados por empresas privadas y no por una entidad independiente, e insta al Gobierno a que vele por que DINAMA reciba suficientes recursos humanos y financieros para vigilar y evaluar independientemente el contenido y las conclusiones de esos estudios de impacto ambiental. La Relatora Especial pide también al Estado que estudie la posibilidad de crear comisiones para las cuencas hidrográficas o los acuíferos. Estas comisiones podrían contar con la participación activa de la sociedad civil, en particular en el examen de los problemas y la elaboración de los planes regionales, como se estipula en la Política Nacional de Aguas.

V. Conclusiones y recomendaciones

56. La Relatora Especial concluye que el Uruguay ha hecho importantes esfuerzos para asegurar el acceso de su población al agua potable y el saneamiento. Las tasas de acceso del país demuestran que las empresas estatales pueden promover eficazmente la puesta en práctica de los derechos al agua y el saneamiento. Sin embargo, se requieren más esfuerzos para llegar a algunos grupos que siguen estando excluidos, especialmente los más vulnerables. El Estado ha demostrado su voluntad de afrontar la mayoría de los retos con vistas a hacer efectivo progresivamente el derecho al agua potable y el saneamiento, pero hay problemas que aún no están resueltos. A este respecto, la Relatora Especial recuerda al Gobierno del Uruguay que los actos de omisión pueden equivaler a violaciones de los derechos humanos, como en el caso de que no se adopten las medidas apropiadas para hacer posible el pleno ejercicio del derecho de toda persona al agua y el saneamiento. Los Estados están obligados a respetar los derechos humanos relacionados con el agua y el saneamiento actuando de la manera más rápida y eficaz posible para asegurar un suministro seguro, asequible y aceptable de agua y saneamiento para todos, en condiciones de dignidad.

57. Por consiguiente, la titular del mandato recomienda que el Estado parte:

a) Asegure el disfrute de los derechos al agua y el saneamiento en todas las esferas de la vida, también para las personas que viven en la calle o en asentamientos irregulares o rurales, así como en todos los lugares públicos, incluidos los centros de detención de menores. La Relatora Especial destaca las observaciones finales aprobadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre los informes periódicos tercero y cuarto del Uruguay, en que el Comité instó al Estado a redoblar su labor para facilitar el acceso a una vivienda digna y la prestación de servicios de saneamiento adecuados (E/C.12/URY/CO/3-4, párrs. 20, 21 y 22).

b) Garantice plenamente el reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales en la legislación interna, entre otras cosas velando por que esos derechos puedan ser invocados ante los tribunales nacionales e impartiendo capacitación al respecto a los profesionales del ámbito del derecho.

c) Ratifique el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

d) Vele por que la Institución Nacional de Derechos Humanos reciba suficientes recursos humanos y financieros. Aunque celebra las medidas adoptadas recientemente para establecer la institución, a saber, el nombramiento de sus miembros, la Relatora Especial pide que esta institución cumpla su mandato, en particular en lo que respecta a vigilar el disfrute de todos los derechos humanos en el Uruguay, incluidos los derechos económicos, sociales y culturales, y recibir denuncias de particulares.

e) **Evalúe la medida en que las personas que viven en la pobreza tienen dificultades para acceder económicamente a servicios de agua y saneamiento, estableciendo un diálogo adecuado con ellas y aumentando la coordinación entre las diversas partes interesadas. El Gobierno debería trabajar en coordinación con las organizaciones de la sociedad civil y los organismos donantes, si es necesario, para crear una estrategia de protección social integral, que vaya más allá del actual enfoque de la red de seguridad social y se centre en lograr un nivel de vida adecuado y condiciones de trabajo favorables.**

f) **Adopte un plan nacional completo sobre el agua y el saneamiento que garantice a todas las personas del Uruguay el ejercicio del derecho al agua y el saneamiento mediante:**

i) **Una clara asignación de las responsabilidades de las diferentes entidades en todos los niveles, con vistas a asegurar la aplicación efectiva de la legislación y las políticas relativas al agua y el saneamiento y evitar la duplicación de responsabilidades y los conflictos de poder.**

ii) **La consiguiente asignación de suficientes recursos humanos y financieros a esas instituciones. Esto es particularmente urgente en el caso de las instituciones, tales como la Dirección Nacional de Aguas (DINAGUA) o la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA), que no tienen suficientes recursos humanos y financieros para desempeñar su mandato y, por lo tanto, no pueden cumplir sus funciones de manera eficaz.**

iii) **La adopción de disposiciones para asegurar una participación provechosa de la sociedad civil en su concepción, aplicación y control.**

iv) **La prestación de una atención especial al saneamiento, buscando soluciones adecuadas para asegurar el acceso universal, en cumplimiento de lo dispuesto en la Constitución (art. 47) y el Decreto N° 78 de 2010. Es urgente que DINAGUA defina los criterios para determinar qué tipos de sistemas de saneamiento pueden ofrecerse en los lugares en que una red de alcantarillado no es la mejor solución, y que al mismo tiempo se informe a las intendencias municipales y los proveedores de servicios sobre las normas para la prestación de esos servicios.**

g) **Vele por que los proyectos de inversión en gran escala no causen efectos negativos en la cantidad y calidad del agua para uso personal y doméstico. La Relatora Especial insta a que se apruebe el plan nacional sobre los recursos hídricos, prestando especial atención a la vigilancia del impacto de los proyectos de inversión en gran escala sobre el agua disponible para el uso personal y doméstico, así como a promover la preservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos hídricos y la adecuada gestión y eliminación de los excrementos humanos y las aguas residuales.**

h) **Vele por que los estudios de evaluación del impacto ambiental sean realizados y/o vigilados por entidades que actúen de forma independiente de las empresas proveedoras de los servicios.**

i) **Fortalezca las competencias de la Unidad Reguladora de Servicios de Energía y Agua (URSEA), permitiéndole vigilar la calidad y los precios del agua y el saneamiento y el acceso a estos servicios; regular la actuación de los proveedores de servicios; formular y proponer recomendaciones para la armonización de la legislación con el contenido del derecho al agua y el saneamiento; y crear conciencia sobre su función.**