

Resolución N° 766/2019
INDDHH 2018-1-38-0000801

Montevideo, 24 de setiembre de 2019

Sr. Ministro de Transporte y Obras Públicas
Sr. Víctor Rossi

De nuestra mayor consideración:

I. Antecedentes

1. Con fecha 17 de octubre de 2018, el colectivo vecinal “Por el costado de la Vía” presentó una denuncia ante la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH), referida a los posibles impactos ambientales, sociales y de ordenamiento territorial que generaría la construcción y operación del “*Proyecto Ferroviario Ferrocarril Central*” que uniría el Puerto de Montevideo con la ciudad de Paso de los Toros. Posteriormente, con fecha 3 de diciembre de 2018, las personas denunciantes entregaron una nota a la INDDHH señalando que los “*organismos implicados son: Presidencia de la República, MTOP, MVOTMA, DINAMA e Intendencia de Montevideo*”. Asimismo, el colectivo denunciante reclama en esa nota que la INDDHH se pronuncie formalmente sobre los hechos formulados en la denuncia (folios 249 a 255 de este expediente). Con fecha 2 y 15 de enero de 2019 las personas denunciantes mantuvieron reuniones con integrantes del Consejo Directivo de la INDDHH y del Equipo Técnico a cargo, reiterando sus planteos en relación al caso. La documentación entregada por las/os denunciantes luce agregada en folios 3 a 71 y 74 a 144 de este expediente.
2. Las personas denunciantes plantearon, en concreto, su preocupación por diversos aspectos del proyecto y del proceso de gestión llevado adelante en relación al mismo. Entre ellos, mencionaron el trazado y construcción de nuevos trayectos de la vía; expropiaciones de propiedades; evaluaciones de impacto ambiental; dificultades en las comunicaciones con los organismos competentes; entre otros. Estos aspectos, según las personas denunciantes, podrían generar impactos sobre los derechos a vivir en un ambiente sano, a la vivienda, a la salud, al acceso a la información y a la participación pública.
3. Analizados los correspondientes requisitos de admisibilidad, la denuncia fue ingresada en el expediente No. 2018-1-38-0000801. Como resultado de las actuaciones realizadas y de la documentación aportada por las personas denunciantes y los organismos públicos correspondientes, a la fecha del dictado de la presente Resolución, este expediente consta de más de 550 folios. Se trata de un considerable



volumen de información, mayoritariamente de compleja interpretación, dado su contenido mayoritariamente relacionado con información, detallada y especificada, de naturaleza técnica, sobre cuyo contenido discrepan permanentemente las personas denunciantes y los organismos estatales involucrados. En este contexto, la INDDHH reconoce los esfuerzos de las personas denunciantes por mantener actualizados los datos en forma permanente respecto a las gestiones realizadas durante meses ante diferentes autoridades nacionales y departamentales, así como la colaboración de los organismos públicos involucrados, en especial, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas.

4. A los efectos de una mejor comprensión del alcance de la denuncia presentada, la INDDHH entiende adecuado remitirse al documento presentado por las personas denunciantes *“Síntesis de las gestiones realizadas”* (incorporado a folios 445 y siguientes de este expediente). En lo sustancial, las personas denunciantes señalan en este documento:
 - a) Desde el 12 de setiembre de 2018 realizaron solicitudes de información, amparados en Ley de Acceso a la Información Pública, a la Presidencia de la República, quién respondió que *“no tiene competencia”*; al Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, quien *“dice no tener competencia y luego responde, en muchos casos, no brindando información, sino respondiendo con generalidades o derivando a fututos planes que no se exponen”*; a la Intendencia de Montevideo, que también *“responde no tener competencia”*; al Ministerio de Transporte y Obras Públicas, responsable y proponente del proyecto, organismo que *“no ha dado respuesta alguna, no respetando la Ley de acceso a la Información Pública (...) una vecina consultó sobre impactos por vivir lindera a la vía. Le respondieron que la casa no será expropiada; la vecina reiteró pregunta aclarando que no preguntó eso, y no le respondieron”*. Agregan los/as denunciantes que el 24 de setiembre siguiente solicitaron una reunión informativa en el Barrio Sayago: *“el MTOP aseguró que se contactarían y nunca hasta la fecha lo hicieron. Se negó por tanto este derecho a la población”*.
 - b) Mencionan las tres reuniones mantenidas en la INDDHH (17 octubre de 2018; 2 de enero y 15 de enero de 2019). Expresan que la INDDHH *“informa que han citado al Ministro Víctor Rossi para que brinde respuestas. Aún no se ha presentado”*. Mencionan diversa documentación enviada a la INDDHH en relación a su denuncia y comunicaciones telefónicas *“sin obtener al día de hoy expresión de la INDDHH – Defensoría del Pueblo en relación a la vulneración de Derechos”*.
 - c) Señalan que el 5 de noviembre de 2018 diez familias se reunieron con la Defensoría de Vecinas y Vecinos de Montevideo, a quien también entregaron documentación y solicitaron respuestas de la Intendencia de Montevideo. Agregan que la Defensoría de Vecinas y Vecinos asistió a una reunión realizada en el Club Fénix de Montevideo, con presencia del Ministro Víctor Rossi y otras autoridades



- nacionales y Municipales, convocada por los propios vecinos y vecinas. El 8 de noviembre se realizó una nueva reunión en el Club Fénix, sin *“convocatoria formal por parte de las autoridades mediante vías de difusión Institucional”*, a la que asistió parte de las autoridades ya mencionadas.
- d) Expresan que, desde el 5 de noviembre de 2018, realizaron varias solicitudes para ser recibidos por el Intendente de Montevideo. Fueron recibidos, pero no por el Intendente sino por *“autoridades de la Intendencia de Montevideo”*. Luego, presentaron una carta *“a la Comisión Parlamentaria de Medio Ambiente y a la Comisión Parlamentaria de Derechos Humanos solicitando se reciba a la población para atender preocupaciones y denuncias. Hasta el presente sin respuestas”*.
- e) Agregan que el 12 de diciembre de 2018 asistieron *“a la Comisión Parlamentaria de Transporte Comunicaciones y Obras”*. Los nueve legisladores que les recibieron *“se comprometen a citar al Ministro del Ministerio de Transporte y Obras Públicas Víctor Rossi para dar respuesta sobre denuncias de la población”*.
- f) Continúan expresando que el 17 de diciembre de 2018 *“presentamos en la Puesta de Manifiesto con 200 firmas, denuncias a la DINAMA del MVOTMA sobre incumplimiento de normativa que garantice acceso a la información y participación ciudadana, junto a otras relacionadas con carencias y omisiones de los informes de impacto ambiental y social. 18 de diciembre finaliza período de Puesta de Manifiesto.*
- g) Señalan que el 21 de diciembre asistieron a la Audiencia Pública en Montevideo, en barrio Colón. *“Los presentes nos expresamos mediante votación en contra del Proyecto Ferroviario por el conjunto de perjuicios, lesiones e impacto social que allí se declaró. La expresión ciudadana en esa instancia participativa debe integrarse como insumo de valoración de impacto social. No se ha incluido”*. Por otra parte, expresan que el siguiente 27 de diciembre asistieron a la Audiencia Pública de Florida. Allí *“Se reiteró lo presentado en la primera de Montevideo por parte de las Autoridades y los presentes nuevamente votamos en contra de este proyecto ferroviario. En esta instancia se nos negó información sobre productos químicos que circularán y sobre uso de herbicidas”*. Agregan que *“Tanto en las solicitudes de información como en las audiencias se nos negó la información. En ambas Audiencias casi la totalidad de los presentes participamos diciendo que no se dan las condiciones para que se otorgue aprobación ambiental. Tampoco se incluyó lo planteado en las audiencias públicas en ningún registro. Presidencia de la República no publicó nada de lo expresado por la población de los participantes”*.
- h) Informan que el 22 de enero de 2019 asistieron a la Dirección Nacional de Medio Ambiente –DINAMA, MVOTMA- para entregar una carta reiterando las denuncias ya realizadas. Dos días después, el 24 de enero de 2019, las personas



- denunciantes se reunieron con autoridades de la Intendencia de Montevideo, “*quienes expresan no contar con Informe de Impacto Territorial*”.
- i) Finaliza el colectivo denunciante detallando las diversas actividades que habrían realizado informando sobre su denuncia “*desde el 3 de octubre hasta la fecha*”.
5. En el marco del convenio de trabajo vigente, la INDDHH realizó coordinación de acciones con la Defensoría de Vecinas y Vecinos de Montevideo.
 6. A los efectos de la sustanciación de la presente denuncia, la INDDHH se comunicó telefónicamente con el Sr. Ministro de Transporte y Obras Públicas para solicitarle una reunión en el marco de la instrucción iniciada conforme a los Arts. 11 y siguientes de la Ley No. 18.446. El Sr. Ministro respondió que acudiría personalmente a la sede de la INDDHH a los efectos de informar sobre los hechos denunciados. La reunión se celebró el día 30 de enero de 2019. Asistieron acompañando al Sr. Ministro altas autoridades y funcionarios del MTOP. En esa instancia, el organismo denunciado brindó extensa información sobre los hechos que motivan estas actuaciones a integrantes del Consejo Directivo y al Equipo Técnico a cargo de la denuncia. El MTOP informó las características generales del proyecto y profundizó en distintos aspectos del mismo. La INDDHH comunicó al Sr. Ministro que se solicitaría formalmente, vía oficio, información adicional.
 7. Es así que, con fecha 13 de febrero de 2019, la INDDHH envió al MTOP el oficio N° 2164 / 2019, en seguimiento a la reunión previa, solicitando la siguiente información:
 - a) *Se informe en qué instrumentos de ordenamiento territorial (Nacionales, Regionales y/o Departamentales) está contemplado el Proyecto Ferroviario.*
 - b) *Se informe si los predios a expropiar cuentan con el acto administrativo de resolución de los cinco Gobiernos Departamentales involucrados en el trazado, de acuerdo a lo establecido por la Ley 18.308 (art.35 y 38).*
 - c) *Se informe si el proyecto cuenta con la aprobación otorgada por los cinco Gobiernos Departamentales involucrados en el proyecto, indicando para el caso que faltara alguna autorización las causas de ello.*
 - d) *Se informe sobre el total de las expropiaciones llevadas adelante por el Ministerio, detallando el total de los padrones a expropiar discriminado por Departamento.*
 - e) *Se informe el porcentaje de las expropiaciones ya acordadas en vía administrativa discriminadas por Departamento.*
 - f) *Se informe de las soluciones previstas por el Ministerio para los ocupantes no propietarios de los predios, indicando en qué casos corresponde el realojo u otro tipo de indemnizaciones.*
 - g) *Se informe si existen ocupantes o invasores no propietarios de padrones que no accederán a ninguna indemnización de parte del Ministerio.*
 - h) *Se informe el inicio efectivo de las obras y su cronograma.*
 - i) *Se informe cuando se constituirá el Comité de Emergencia previsto para hacer frente a las contingencias que pudieran existir.*



8. El MTOP remitió oportunamente la información solicitada por la INDDHH, la que surge agregada en este expediente de folios 492 a folios 543, presentando su posición respecto a cada una de las consultas realizadas.
9. La INDDHH dio vista de la respuesta del MTOP a los denunciantes, quienes manifestaron en fecha 22/3/19 que la misma “*no responde a los planteos formulados en la INDDHH en relación a las denuncias presentadas*”.

II. Consideraciones de la INDDHH

10. El Proyecto Ferroviario “Ferrocarril Central” se incorpora en el acuerdo de inversión firmado por funcionarios de Presidencia de la República el 7/11/17¹, implementado en el marco del Decreto N° 477/008, reglamentario de la Ley No. 16.906 de 20 de enero de 1998 (“Interés Nacional, Promoción y Protección”) relativa a inversores nacionales y extranjeros en el territorio nacional. Por lo tanto, para conocer los fundamentos y descripción del Proyecto Ferroviario resulta pertinente analizar dicho acuerdo. El mismo establece los pre-requisitos para que, efectivamente, se implemente un eventual proyecto de inversión en nuestro país. Cabe destacar que el mismo Decreto N° 477/08 establece que “*la aprobación y otorgamiento del contrato de inversión no supondrán pronunciamiento alguno sobre el proyecto de inversión, cuya declaración promocional quedará en todos los casos supeditada al cumplimiento de las normas constitucionales y legales aplicables*” (Art. 5).
11. El proyecto de inversión establecido en dicho acuerdo podría incluir por parte de una empresa transnacional: una planta de celulosa, una planta cautiva de generación de energía eléctrica, una planta química, zona franca, operaciones forestales y un proyecto portuario, toma de agua del Río Negro mediante embalse y represa de agua, entre otras actividades relacionadas. El Estado uruguayo, según dicho acuerdo, se compromete a la realización de un proyecto país (“Proyecto ROU”) como pre-requisito para la posible inversión, aunque independientemente a la efectiva concreción de las obras por parte de la empresa transnacional (es decir, como condición necesaria, pero no suficiente). El “Proyecto ROU” incluye: el Proyecto Ferroviario, Proyecto de Viaducto sobre la Rambla de Montevideo, Proyectos Viales, trabajos de dragado de la Administración Nacional de Puertos, trabajos de electricidad y otros.
12. El acuerdo de inversión del 7/11/17 establece que “*ROU a través del Ministerio de Transporte y Obras Públicas (...) construirá y mantendrá el Proyecto Ferroviario “FERROCARRIL CENTRAL” que une el Puerto de Montevideo con la ciudad de Paso de los Toros de acuerdo a las especificaciones y en el plazo que se indican (...). A tales efectos ROU ha elegido llamar a Licitación Pública Internacional para su*

1

Disponible en: https://medios.presidencia.gub.uy/tav_portal/2017/noticias/NO_Y823/contrato_final.pdf



ejecución mediante un contrato de Participación Público-Privada". Se establecen plazos para cada una de las etapas a ejecutar y responsabilidades para ROU. ROU deberá *"ser responsable del mantenimiento, la reparación y la renovación de la Vía Férrea conforme a las Especificaciones Ferroviarias"* asegurando la capacidad y seguridad para el transporte y tráfico de cargas. ROU deberá realizar modificaciones legislativas y reglamentarias, *"incluyendo el marco operativo y regulatorio que regirá a los usuarios de la Vía Férrea"*, lo que constituirá los "Principios de Reglamentación Ferroviaria". Se establecen los montos máximos que la empresa procesadora de celulosa podrá pagar a ROU por el uso de la vía férrea en base a tonelada bruta de material por kilómetro transportado. Se establecerán "Contratos de Acceso Ferroviario", de modo de garantizar a esta empresa y/o al Operador Ferroviario el acceso no restringido y prioritario a la vía férrea, entre otros aspectos. Esto incluye, asimismo, el acceso a la información.

13. La INDDHH entiende que el caso denunciado, conforme a las competencias que le asigna el marco jurídico vigente, en especial, el Art. 1 de la Ley 18.446, debe analizarse considerando las obligaciones asumidas por el Estado uruguayo de defensa, protección y promoción de los derechos humanos, en especial aquellas referidas al derecho del derecho a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, derecho a la vivienda, a la salud, al acceso a la información y a la participación pública en asuntos ambientales, junto a obligaciones positivas de prevención y precaución, entre otras. De acuerdo a las competencias y funcionamiento de la INDDHH, ésta no tiene los medios de investigar en detalle la totalidad de los aspectos planteados en el gran abanico de temas presentados por el colectivo denunciante, pero se considerarán los aspectos generales de la situación denunciada.
14. En adición a lo que se viene señalando, específicamente respecto a las competencias de la INDDHH, en el marco de la Declaración de Edimburgo (2010), y de los Principios Rectores de Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos (2011), las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos pueden asesorar al Estado en relación a acuerdos de inversión; tratados comerciales; alianzas público-privadas entre otros asuntos, específicamente sobre el posible impacto de los mismos en los derechos humanos de toda la población. En este marco, la INDDHH destaca su disposición para colaborar con la institucionalidad estatal para que nuestro país avance en la aplicación efectiva de las normas y principios aplicables a casos como el que se analizan en esta denuncia.

Derecho a vivir en un ambiente sano

15. El Art. 47 de la Constitución de la República establece que "la protección del medio ambiente es de interés general. Las personas deberán abstenerse de cualquier acto que cause depredación, destrucción o contaminación graves al medio ambiente". En cuanto a las obligaciones del Estado de proteger, preservar y mejorar el ambiente, la INDDHH destaca que éstas deben analizarse conforme a lo dispuesto en el Bloque de



Constitucionalidad que rige en la República, integrado, entre otras normas, por el Art. 47 de la Constitución Nacional y el Art. 11 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (“Pacto de San José de Costa Rica”) en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), ratificado por Ley N° 16.519 del 11 de agosto de 1994. Asimismo, son parte del enfoque del análisis del caso las disposiciones que integran la Ley No. 17. 283 (Protección del Medio Ambiente) y la Ley No. 18.308 (Ordenamiento Territorial). Adicionalmente, estas obligaciones deben interpretarse dentro de los parámetros que establece la Declaración de Río de 1992, adoptada en la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Esta Declaración establece obligaciones específicas de los Estados para garantizar el efectivo goce del derecho a un ambiente sano. Así, en su *Principio 10* se establecen los derechos de acceso a la información ambiental; la participación social en los procesos de toma de decisiones relativas al ambiente; y el acceso efectivo a procedimientos judiciales y administrativos para la prevención y resarcimiento de daños ambientales. Asimismo, el *Principio 15* de la Declaración obliga a los Estados a adoptar el criterio de precaución, indicando que la falta de certeza científica no debe ser argumento para impedir la adopción de medidas para la protección ambiental.

16. De esta manera, los Estados deben garantizar la vigilancia del impacto de las políticas públicas y de los proyectos de inversión a gran escala sobre el ambiente con miras a asegurar la protección y el uso sostenible de los bienes comunes.
17. Lo expresado anteriormente se vincula directamente con la obligación estatal de garantizar el derecho a la participación (Art. 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y Art. 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos), con la necesaria realización de evaluaciones de impacto ambiental y el acceso a la información sobre sus resultados (Principio 17 de la citada Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo).
18. Por su parte, los derechos a la participación e información en materia ambiental, así como los principios de prevención y precaución como prioritarios en políticas de desarrollo sostenible, están establecidos en el Art. 6 de la Ley N° 17.283 (Ley General de Protección del Medio Ambiente), norma que, en su Art. 8, otorga al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) competencia en la coordinación exclusiva en la gestión ambiental integrada del Estado y de las entidades públicas.
19. Complementariamente, la Ley N° 16.466 (de “Evaluación del Impacto Ambiental”) define como impacto ambiental negativo a toda alteración del medio ambiente “resultante de actividades humanas que directa o indirectamente perjudiquen o dañen: I) La salud, seguridad o calidad de vida de la población. II) Las condiciones estéticas, culturales o sanitarias del medio. III) La configuración, calidad y diversidad de los recursos naturales”. La misma norma consagra el requisito de realizar estudios de



- impacto ambiental y de autorizaciones ambientales previas por parte del MVOTMA, para determinadas actividades públicas o privadas con eventual impacto ambiental.
20. Por otra parte, estándares internacionales de derechos humanos (Principios Rectores de Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos) establecen la responsabilidad de los Estados de proteger, respetar y reparar derechos humanos frente a posibles impactos adversos generados por actividades empresariales. Se diferencia específicamente la responsabilidad jurídica directa de las empresa públicas en relación a las obligaciones internacionales asumidas por el Estado en materia de derechos humanos, frente a las obligaciones de supervisión y control del mismo Estado respecto a las empresa privadas. Esto significa que las empresas deben: a) evitar infringir los derechos humanos de las demás personas; y b) abordar los impactos negativos a los derechos humanos con los que estén implicadas. Así, las empresas deben identificar los impactos adversos de sus actividades en las personas y en las comunidades para que éstos sean abordados oportunamente antes que se intensifique su impacto negativo. De la misma forma, deben establecer mecanismos de diligencia debida para los casos de reclamos sobre los eventuales daños generados.
 21. Lo sostenido en los párrafos anteriores lleva a la INDDHH a detenerse en el concepto de “diligencia debida”. Este concepto, en el marco de un análisis desde los estándares del Derecho de los Derechos Humanos, exige una evaluación estatal de los impactos de las actividades de las empresas públicas o privadas sobre los derechos humanos de todas las personas que habitan el territorio nacional; la actuación y seguimiento sobre dichos impactos; y la comunicación e información a la comunidad sobre los mismos. Requiere, asimismo, un compromiso político público de protección de los derechos humanos, sobre la base de la participación de las partes interesadas y, en su caso, el acceso a la reparación integral de los eventuales daños generados por esas actividades.
 22. La evaluación de impactos en derechos humanos, en emprendimientos como los que son objeto de estas actuaciones, abarcan tres tipos de eventos adversos: los que se generan directamente; los que la actividad contribuye a generar (impactos acumulativos, así como consecuencias imprevistas); y los que están vinculados a las operaciones de la empresa, sus productos o servicios a través de sus relaciones comerciales. En todos los casos, la INDDHH reitera que el Estado debe adoptar las medidas pertinentes para proteger los derechos humanos de toda la población, así como para asegurar el acceso a mecanismos de reparación de las consecuencias de su vulneración, especialmente en aquellas situaciones que pueden resultar irreversibles. De esta manera, resulta oportuno para la INDDHH subrayar que, según el Principio Rector N° 31 de Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos (2014) la prevención y la reparación de vulneraciones a los derechos humanos en esta materia deben ser considerados “una fuente de aprendizaje continuo: adoptar las medidas pertinentes para identificar experiencias con el fin de mejorar el mecanismo y prevenir agravios y daños en el futuro. (...) En esa dirección: “Basarse en la participación y el diálogo: consultar a los grupos interesados a los que están destinados sobre su diseño



- y su funcionamiento, con especial atención al diálogo como medio para abordar y resolver los daños”.
23. El Acuerdo de Inversión del Estado uruguayo del 7/11/17 incluye una cláusula respecto a fortalecer a la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA) del MVOTMA, para el otorgamiento de las autorizaciones ambientales de cada uno los aspectos del potencial proyecto de inversión: *“ROU se compromete a fortalecer la organización interna de DINAMA”, a los efectos de “otorgar máxima prioridad a los procesos y trámites de autorizaciones ambientales y permisos que correspondan al proyecto principal – el Proyecto de Planta de Celulosa – así como respecto de los otros proyectos relacionados al Proyecto de Planta de Celulosa – Proyecto Ferroviario, Proyectos Viales, Zona Franca del Proyecto de Planta de Celulosa, Proyecto Portuario y proyectos de líneas de alta tensión”.* Se establecen plazos máximos específicos en los que la DINAMA deberá evaluar las solicitudes de autorizaciones ambientales. Por ejemplo: *“El otorgamiento de la Autorización Ambiental de Operación inicial y sus renovaciones para cada uno de los proyectos: Zona Franca del Proyecto de Planta de Celulosa, el Proyecto de Planta de Celulosa y el Proyecto Portuario (si resulta aplicable), se realizará en un plazo máximo de 1 (un) mes”.*
 24. A partir de la información proporcionada por el colectivo denunciante, así como por la información pública disponible, la INDDHH considera que el MVOTMA ha trabajado intensivamente en este aspecto, realizando una amplia gama de observaciones a las solicitudes de autorizaciones ambientales presentadas en el marco del Proyecto Ferroviario.
 25. No obstante, la INDDHH considera que resulta necesario que se fortalezca a la DINAMA no solamente respecto a las autorizaciones ambientales previas, sino que se extienda a las funciones de monitoreo del impacto ambiental durante las obras y las operaciones de los proyectos. En este sentido, la INDDHH ya ha recomendado anteriormente al Estado uruguayo: *“Asegurar la asignación de suficientes recursos humanos y financieros a las instituciones encargadas de la aplicación efectiva de la legislación y de las políticas relativas a la protección ambiental, así como facilitar mecanismos de coordinación interinstitucional en el diseño y ejecución de políticas públicas sobre desarrollo y ambiente”.*
 26. Por otro lado, si bien el acuerdo de inversión del 7/11/17 deslinda de responsabilidad a la empresa transnacional cofirmante frente al Proyecto Ferroviario, estableciendo que éste es de relevancia para el desarrollo del país independientemente de las distintas actividades de inversión que la misma pudiera realizar, resulta claro que un proyecto ferroviario comercial como el que está planteado no tendría razón de ser si no fuera en el marco de la realización de determinadas actividades económicas. Es decir que en tanto el Proyecto Ferroviario está planteado en el marco de una iniciativa de gran escala, que englobaría distintas actividades comerciales, resulta necesario no desconocer los impactos ambientales que generaría el proyecto global en su conjunto.



La INDDHH considera que se deben tener en cuenta no solamente los impactos del proyecto ferroviario y de las diferentes actividades relacionadas (planta de celulosa; planta de industria química; desarrollo de la forestación; puerto; toma de agua del Río Negro mediante embalse y represa de agua; planta de energía eléctrica; etc.) sino también los impactos acumulativos dados por la confluencia de estas distintas actividades sobre el ambiente, lo que no está resuelto con las meras evaluaciones de impacto ambiental de cada una de las obras de infraestructura por separado.

Derecho a la participación pública en la toma de decisiones sobre el ambiente y ordenamiento territorial.

27. El ordenamiento territorial (OT), de acuerdo a lo definido por la Ley No. 18.308 de 30 de junio de 2008, Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, es el “conjunto de acciones transversales del Estado que tienen por finalidad mantener y mejorar la calidad de vida de la población, la integración social en el territorio y el uso y aprovechamiento ambientalmente sustentable y democrático de los recursos naturales y culturales” (Art. 3). Son principios rectores de OT y desarrollo sostenible (Art. 5°): la adopción de las decisiones y las actuaciones sobre el territorio a través de la planificación ambientalmente sustentable, con equidad social y cohesión territorial; la coordinación entre las entidades públicas; la distribución equitativa de las cargas y beneficios del proceso urbanizador entre los actores públicos y privados; la prevención de los conflictos con incidencia territorial; la conciliación del desarrollo económico, la sustentabilidad ambiental y la cohesión social, entre otros. Esta misma norma, en el marco del Art. 47 de la Constitución Nacional, establece derechos territoriales de las personas (Art. 6°), específicamente derecho a que los poderes públicos establezcan un ordenamiento territorial adecuado al interés general, derechos al uso común y general de las redes y servicios públicos en condiciones no discriminatorias. derechos a la participación, a la justicia y a la información sobre el territorio. Se debe recordar que el ordenamiento territorial es cometido esencial del Estado y sus disposiciones son de orden público de acuerdo al Art. 2° de la Ley N° 13.803).
28. La INDDHH considera que, de acuerdo a los conceptos recogidos, el Proyecto Ferroviario debería ser *materia* de OT (Art. 4) y debería estar contemplado en distintos *instrumentos* de OT (Art. 8). Dentro de este razonamiento, dado que el Proyecto Ferroviario abarca distintos Departamentos, debería integrar una Estrategia Regional de OT (Art. 12), en el marco de un Programa Nacional de OT (Art. 11), y estar integrado a los distintos instrumentos de OT Departamentales existentes, nuevos o modificados de acuerdo a los Art. 23, 24 y 25 de la Ley 13.803. Estos instrumentos (Directrices Departamentales y Planes Locales) son elaborados y aprobados por los Gobiernos Departamentales (Art. 15). La elaboración de los Programas Nacionales de OT son competencia del MVOTMA (Art. 11) en coordinación con otros organismos, en el marco del Comité Nacional de OT, y son aprobados por el Poder Ejecutivo. Las “Estrategias Regionales “de OT deben ser aprobadas de forma concertada entre el



- Poder Ejecutivo y los Gobiernos Departamentales (Art. 12). El Proyecto Ferroviario, asimismo, debe requerir la elaboración de nuevos instrumentos especiales de OT de acuerdo a los Art. 19 a 22 de la citada norma.
29. La ley No. 18.308 define que los *instrumentos* de OT deben contar con una Evaluación Ambiental Estratégica. Es necesario recordar que el inicio de actividades de ejecución requerirá la aprobación del instrumento de OT correspondiente (ídem Art. 54). En estas condiciones, se debe definir el perímetro de actuación para ejecutar las previsiones del *suelo categoría potencialmente transformable* (ídem Art. 56 y 57) para establecer limitaciones de uso, beneficios, etc. Los Gobiernos Departamentales y la DINOT-MVOTMA deberán asegurar que exista *coordinación y compatibilidad* entre los diversos instrumentos del ámbito departamental, regional y nacional, desde una *fase temprana de su definición* (ídem Art. 74). Las obras públicas deberán ajustarse y compatibilizarse con los instrumentos de OT y ser autorizadas por el Gobierno Departamental respectivo (ídem Art. 77).
 30. Por su parte, para la coordinación de *estrategias nacionales*, el Art. 75 de la Ley No. 18.308 crea un *Comité Nacional de Ordenamiento Territorial*, presidido por el MVOTMA, e integrado por distintos Ministerios (incluyendo el MTOP); la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP); y el Presidente del Congreso de Intendentes. Entre los cometidos de este Comité se destacan: “*a) contribuir a la formulación de Directrices Nacionales y Programas Nacionales de OT*”; y “*e) Pronunciarse sobre la adecuación de los grandes proyectos de infraestructura u otros a las Directrices y Programas Nacionales*”.
 31. Finalmente, y como un elemento de especial destaque a juicio de la INDDHH, la Ley No.18.308 incorpora en forma destacada la importancia de la *participación social* como principio rector y en las distintas instancias (Arts. 5, 6, 24, 25 y 72).
 32. En respuesta a la solicitud de información realizada por la INDDHH al MTOP, éste informó que: “*Dado que la mayor parte de la traza se situará en el mismo lugar de la traza actual y la mayor parte de los lineamientos departamentales de Ordenamiento Territorial promueven el desarrollo de la vía (...), no se encontraron instrumentos normativos que entorpezcan el proceso de llevar a cabo el proyecto ferroviario*”.
 33. El MTOP agregó que “*los instrumentos de ordenamiento territorial vigentes para la zona del proyecto, son los siguientes: Estrategias Regionales, Estrategias Regionales del Área Metropolitana, Directrices Departamentales (Montevideo, Canelones, Florida), Planes Locales (Plan local de la ciudad de Durazno, Plan local de la ciudad de Florida y su Microrregión, Plan Local La Paz, Las Piedras, Progreso (Microrregión 7), Instrumentos Especiales (Plan Parcial Distrito Productivo Ruta N°5, PEEPL- Plan Especial Palacio Legislativo, Plan Parcial de Ordenación y Recuperación Urbana del Barrio Goes, Plan Especial Prado-Capurro)*”.
 34. La INDDHH considera que, aunque la traza ferroviaria existente se pueda mantener, las condiciones en las que se desarrollaría esa traza varían: zonas de exclusión respecto



- a la vía (que implican 640 expropiaciones en el país, entre otros aspectos), tipo de carga (materiales contaminantes), peso y frecuencia de carga, etc. En adición, en ciertas localidades se ha planteado que se podrían generar problemas en la circulación peatonal y vehicular, afectando la accesibilidad a servicios y la calidad de vida de la población local.
35. Es decir que los impactos ambientales y sociales serán mayores a los existentes actualmente, así como los impactos en el ordenamiento del territorio (zonas de exclusión, impactos en el tránsito vial, relocalización de actividades y servicios, recategorización de ciertos padrones rurales en suburbanos, etc.).
 36. En base a los principios de derechos humanos y derecho ambiental de prevención y precaución, la INDDHH considera que las Estrategias Regionales del Área Metropolitana, así como los otros instrumentos de ordenamiento territorial mencionados por el MTOP (Planes Locales y Planes Especiales), están referidos a ciertas zonas limitadas y realizan una muy breve referencia general a un posible desarrollo ferroviario. Los instrumentos de ordenamiento territorial existentes no consideran los impactos particulares del proyecto ferroviario en cada una de las localidades, así como tampoco la globalidad del mismo, ya que éste no se encuentra comprendido en un instrumento de OT que permita su planificación y evaluación en profundidad e integralmente. Por tanto, la INDDHH considera que el proyecto ferroviario debió integrar nuevos instrumentos de ordenamiento territorial, de acuerdo a los procedimientos previstos en la Ley N° 18.308, incluyendo mecanismos de participación social.
 37. En línea similar el Consejo de Facultad de Arquitectura de la Universidad de la República, en sesión del 21/8/19, resolvió por unanimidad manifestar su preocupación por la falta de cumplimiento de todas las instancias previstas por la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible en relación al Proyecto Ferroviario y las *“múltiples dimensiones de impacto territorial y urbano del emprendimiento”* en que se enmarca, a partir del informe (Dist. 1540/19) realizado por el Instituto de Teoría y Urbanismo encomendado por ese mismo Consejo (Exp. N° 031130-001414-19). Ese documento establece asimismo que de acuerdo a la LOTDS, Art. 77 y 27, *“el MTOP debería haber tramitado las autorizaciones correspondientes ante los Gobiernos Departamentales involucrados en este proyecto de ferrocarril”*.
 38. El mismo informe del Instituto de Teoría y Urbanismo indica que en el único caso en que el MTOP realizó tramitación de la autorización correspondiente ante el Gobierno Departamental, como es el caso de Montevideo, por Resolución Municipal N°2099/19 se reconocen contradicciones existentes entre el proyecto ferroviario y las disposiciones de ordenamiento territorial en el Departamento.
 39. Asimismo, dicho informe indica que no se han encontrado documentos de planificación territorial del proyecto ferroviario (ni tampoco para los subsistemas relacionados: planta de celulosa, mega expansión forestal y terminal portuaria). Concluye que *“en este caso y debido al procedimiento realizado por “fragmentos*



parciales”, las personas en estos procesos no han podido ejercer cabal y totalmente sus derechos territoriales ni ambientales. No han podido participar ni han podido exigir el cumplimiento de los principios del ordenamiento territorial y desarrollo sostenible”.

40. El Decreto del Poder Ejecutivo del 11/3/19, que declara las obras del proyecto ferroviario de “Interés Nacional y Urgente Consideración”, no puede eximir el cumplimiento de la normativa de ordenamiento territorial ni sustituir las funciones del conjunto de los organismos competentes.

Derecho de acceso a la Información pública

41. Las personas denunciantes plantearon diversas situaciones en las que consideraron haber sido vulneradas en su derecho de acceso a la información sobre asuntos que les afectan directamente como son los impactos que las obras tendrán sobre sus viviendas y entorno cercano. Si bien esta información es pública y por tanto nadie debe justificar o fundamentar su derecho a acceder a la misma, es notorio que en este caso la están solicitando porque afectan en forma directa sus derechos a la vivienda y hábitat, calidad de vida, circulación, trabajo y ambiente.
42. El MTOP, por su parte, explicó en la reunión mantenida con la INDDHH, la forma en que ha llevado adelante la información a la población directamente afectada por las expropiaciones. Entre otros aspectos, informó que cuenta con una Psicóloga que recorre las zonas afectada por las expropiaciones para notificar personalmente de la obra a los propietarios de las viviendas. De acuerdo a los estándares de derechos humanos, la difusión de información pública, especialmente la información ambiental, debe ser sistemática, proactiva, oportuna, regular, accesible y comprensible. Este derecho se debe valorar desde la perspectiva de quienes reciben la información, considerando si la misma es adecuada o no de acuerdo a estos criterios.
43. Si bien no es posible demostrar si el MTOP vulneró efectivamente, o no, el derecho de acceso a la información en cada una de las solicitudes realizadas, se pueden establecer limitaciones que la información sobre el proyecto ferroviario y su difusión han tenido. Sin perjuicio de la información ya proporcionada a la población por el MTOP en sus diferentes formas, resulta necesario que la población directamente afectada por el proyecto ferroviario pueda contar con una consulta abierta, detallada, sintética y accesible relativa a sus viviendas y su entorno cercano. En este sentido, resulta básico que el Poder Ejecutivo publique el listado de predios a expropiar por razones de utilidad pública, de acuerdo a lo establecido en el Art. 40 del Decreto N° 232/10, reglamentario de la Ley N° 18.381 del 17 de octubre de 2008 (Ley de Acceso a la Información Pública), lo que hasta el momento no se ha verificado en cumplimiento de su deber de transparencia activa respecto a esos datos. Asimismo, se debe poder contar con información disponible públicamente, que incluya el resumen y plano del proyecto ferroviario desagregado por zonas (departamentos, localidades,



- calles, número de padrón, etc.), en el marco de un sistema ágil de consulta.
44. Otro aspecto de preocupación de la INDDHH tiene que ver por lo establecido en el Acuerdo de Inversión del 7/11/17 en sus Lit. 3.3.7.4.y 3.3.7.5. Se establece el Monitoreo del Proyecto Ferroviario por parte de la empresa transnacional co-firmante, para lo cual el Estado deberá proporcionarle completa información sobre todos los aspectos de la ejecución del Proyecto Ferroviario. El Estado proporcionará a los Observadores “*acceso total y no restringido*” a los sitios de construcción del proyecto y “*a toda la información, datos y materiales (incluso cualquier libro y registro) relacionados con el Proyecto Ferroviario*”. Los Observadores Ferroviarios pertenecientes a la empresa transnacional “*tendrán derecho a preguntar por información técnica, comercial, y/o financiera adicional relacionada con el Proyecto Ferroviario y el Contratista Ferroviario que podrían considerar necesaria*”. Se agrega que dichos Observadores Ferroviarios “*deben mantener la confidencialidad en cumplimiento con los términos de este Contrato y no divulgar a terceros la información confidencial obtenida*”.
45. Sobre estos aspectos la INDDHH advierte que la información que el Estado pueda brindar a la empresa transnacional, no debe ser otra que la comprendida en la Ley N° 18.381 de Acceso a la Información Pública, es decir la misma disponible para la población en general. El Estado no debe entregar a empresas información obtenida por los organismos públicos referidas a información confidencial de las personas u empresas en los términos establecidos en su Art.10.
46. Asimismo, cobra importancia en el tema el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, firmado por el Estado uruguayo el 27 de setiembre de 2018, y ratificado por el Parlamento por Ley No. 19.773, promulgada con fecha 17 de julio de 2019.

Derechos a la vivienda adecuada y a la salud

47. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas define en su Observación General N° 4 el derecho a una vivienda digna y adecuada, en conformidad con lo establecido por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Éste no se debe interpretar en sentido restrictivo como cobijo o techo, sino como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad. El derecho humano a una vivienda adecuada tiene una importancia fundamental para el disfrute de todos los derechos humanos. En particular, este derecho no debe estar sujeto a ninguna forma de discriminación.
48. Por tanto, este derecho humano “no se debe entender en sentido de vivienda a secas, sino de vivienda adecuada”². Esto incluye: seguridad jurídica de la tenencia;



disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; gastos soportables; habitabilidad; asequibilidad; lugar; y adecuación cultural. Asimismo, los Estados “deben otorgar la debida prioridad a los grupos sociales que viven en condiciones desfavorables concediéndoles una atención especial”³.

49. La Constitución Nacional establece en su Art. 7: *“Los habitantes de la República tienen derecho a ser protegidos en el goce de su vida, honor, libertad, seguridad, trabajo y propiedad. Nadie puede ser privado de estos derechos sino conforme a las leyes que se establecieron por razones de interés general”*. El Art. 32 establece las condiciones en las que deberán realizarse las expropiaciones por causa de necesidad o utilidad públicas, en las que *“se indemnizará a los propietarios por los daños y perjuicios que sufrieren en función de la duración del procedimiento expropiatorio”*.
50. El MTOP informó a la INDDHH que las expropiaciones para el Proyecto Ferroviario están contempladas en la carta orgánica de la Administración de Ferrocarriles del Estado (AFE) en su Art. 19.
51. La crisis del sistema ferroviario iniciada varias décadas atrás, sin un mantenimiento adecuado de la infraestructura ferroviaria, provocó el crecimiento de ocupaciones en las vías y predios linderos. Un aspecto de preocupación de la INDDHH refiere a las soluciones habitacionales previstas para ocupantes no propietarios de predios en el entorno de la vía y sus eventuales desalojos y/o realojos. El Estado debe realizar un relevamiento de las poblaciones más vulnerables afectadas por el proyecto ferroviario y elaborar un plan de acción para su atención. El MTOP informó sobre el trabajo desarrollado por la Dirección Nacional de Topografía al respecto. Asimismo, respondió que en este sentido se estableció un convenio marco entre el MTOP y el MVTOMA para efectivizar los realojos correspondientes, ya sea a partir de la transferencia de viviendas o de dinero para alquiler transitorio o compra de vivienda usada.
52. El colectivo denunciante ha planteado preocupación acerca de posibles daños a las viviendas que permanecerán en el entorno de la vía, fundamentalmente debido a las vibraciones provocadas por la obra ferroviaria y el pasaje del tren. La INDDHH considera que el trazado de la vía existente, proyectado hace alrededor de cien años en Uruguay, ha servido al asentamiento de viviendas y poblaciones en su entorno, junto con servicios básicos, de educación, trabajo, etc., en diferentes condiciones de regularidad, a la vista y amparo del Estado. Muchas de estas viviendas posiblemente no cuenten con adecuadas condiciones de infraestructura o mantenimiento que las hagan resistentes a los posibles efectos de las obras y del tránsito del tren (en especial, vibraciones). Esto es especialmente importante en los grupos de mayor vulnerabilidad social, a los que el Estado debe prestar mayor protección desde una perspectiva de derechos humanos y podría tener implicancias en los derechos a la salud, a la vivienda, a condiciones de vida digna, al trabajo, entre otras.



53. Por otro lado el colectivo denunciante ha planteado preocupación respecto a posibles riesgos a la salud debido al ruido y también por el transporte de materiales peligrosos y productos químicos altamente contaminantes al ambiente y tóxicos para la salud humana.
54. La Ley 17.283 hace referencia al manejo de sustancias químicas (Art. 20): *“(Sustancias químicas). Es de interés general la protección del ambiente contra toda afectación que pudiera derivarse del uso y manejo de las sustancias químicas, incluyendo dentro de las mismas los elementos básicos, compuestos, complejos naturales y las formulaciones, así como los bienes y los artículos que las contengan, especialmente las que sean consideradas tóxicas o peligrosas. El Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente determinará las condiciones aplicables para la protección del ambiente, a la producción, importación, exportación, transporte, envasado, etiquetado, almacenamiento, distribución, comercialización, uso y disposición final”*.
55. El MTOP informó a la INDDHH que *“las respuestas a las contingencias se establecerán en los Planes de Gestión Ambiental de la Fase de Construcción que deberá presentarse por el Contratista y en los Planes de Gestión Ambiental de Mantenimiento y Operación que presentaran el Contratista y los Operadores respectivamente”*. Estos deberán contar con la autorización de la DINAMA.
56. La INDDHH considera que se debe asegurar el seguimiento de la obra y de posibles daños a las viviendas y a la salud humana, en base a los principios de prevención, precaución, diligencia debida ante reclamos y principio de reparación de derechos.

III. Conclusiones

57. En tanto el Proyecto Ferroviario está planteado en el marco de un acuerdo de inversión de mayor envergadura, las obligaciones del Estado uruguayo en relación a defensa, promoción y protección de los derechos humanos en el caso analizado no se circunscriben estrictamente al “Proyecto Ferroviario Ferrocarril Central”. Para esto se debería tener en cuenta no solamente los impactos de las diferentes actividades relacionadas con esta iniciativa (planta de celulosa; planta de industria química; desarrollo de la forestación; puerto; toma de agua del Río Negro mediante embalse y represa de agua; planta de energía eléctrica; modificaciones de ordenamiento territorial, etc.) así como también los impactos acumulativos por la confluencia de estas distintas actividades sobre el ambiente, lo que no está resuelto con la mera *Evaluación de Impacto Ambiental* de cada una de las obras de infraestructura por separado.
58. Asimismo, la INDDHH considera que resulta necesario desarrollar el fortalecimiento a la DINAMA, no solamente respecto a las autorizaciones ambientales previas, sino



respecto especialmente a las funciones de monitoreo del impacto ambiental durante las obras y las operaciones de los proyectos.

59. Los instrumentos de ordenamiento territorial vigentes no consideran los impactos particulares del proyecto ferroviario en cada una de las localidades, así como tampoco la globalidad del mismo, ya que éste no se encuentra comprendido en un instrumento de ordenamiento territorial que permita su planificación y evaluación en profundidad e integralmente. Por tanto, la INDDHH considera que el proyecto ferroviario debió integrar nuevos instrumentos de ordenamiento territorial, de acuerdo a los procedimientos previstos en la Ley N° 18.308, incluyendo mecanismos de participación social.
60. El acceso a la información y la participación han sido un elemento clave y de preocupación planteado por los denunciantes. Si bien el Estado uruguayo ha realizado importantes esfuerzos para dar cumplimiento de estas obligaciones, se hace necesario, en el caso, incrementar el monitoreo del proyecto y la difusión oportuna de información. En esa línea de razonamiento, es necesario, en particular, ejercer un control exhaustivo en relación a que la información se encuentre publicada proactivamente y en forma sistemática, oportuna, accesible y comprensible. En cuanto al derecho a la información y a la participación, se destaca la necesidad de adoptar todas las medidas necesarias para que la información brindada por el Estado en las diferentes instancias sea abierta e inclusiva. En forma complementaria, una vez adoptada la decisión, el público debe ser oportunamente informado sobre los motivos y fundamentos que la sustentan, así como respecto a la forma en que se tuvieron en cuenta o no sus observaciones.
61. En el caso objeto de estos procedimientos, el Estado uruguayo debe dar debidamente cumplimiento a sus obligaciones no solamente a través del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, sino también del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, sin perjuicio de aquellos temas que son competencia de los Gobiernos Departamentales. Se destaca especialmente por la INDDHH que esa información debe ser oportuna y comprensible.
62. A juicio de la INDDHH, es imprescindible tener presente que el desarrollo del proyecto “Ferrocarril Central” implica cambios en la calidad de vida de la población, que pueden incluir la necesidad de abandonar sus residencias y/o posibles realojos, así como afectaciones en las construcciones existentes, situación que requiere un seguimiento específico con el objetivo de evitar impactos adversos sobre los derechos humanos.
63. Respecto a la preocupación de las personas denunciantes sobre los posibles riesgos por el transporte de productos químicos altamente contaminantes y tóxicos para la salud humana, la INDDHH entiende que resulta necesario que los organismos estatales competentes amplíen la información a la población sobre los mismos y amplíen la evaluación de riesgos.



64. A partir de lo señalado en los párrafos anteriores, la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo expresa que es sustancial recordar que, en materia de obligaciones de defensa, protección y promoción de los derechos humanos, el sujeto obligado principal es el Estado, y, como tal, no puede transferir a terceros el cumplimiento de esas obligaciones, así como tampoco la responsabilidad por las acciones u omisiones que generen violaciones de cualquier derecho humano. Lo anterior se desprende de lo dispuesto en los Art. 1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, o “Pacto de San José de Costa Rica”, entre otras normas del Derecho de los Derechos Humanos que vinculan jurídicamente al Estado uruguayo.

IV. Resolución de la INDDHH:

Por todo lo expuesto, el Consejo Directivo de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo resuelve:

- A) Recomendar el desarrollo de los instrumentos correspondientes para asegurar la planificación de Proyecto Ferroviario como materia de ordenamiento territorial, de modo de garantizar los derechos territoriales de las personas de acuerdo a lo establecido en los Art. 5° y 6° de la Ley N° 18.308 (Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible). Esto incluye no sólo la adecuación de los instrumentos vigentes, sino la creación de una Estrategia Regional de Ordenamiento Territorial y planes especiales para cada una de las localidades por donde se desarrollará la obra pública del Proyecto Ferroviario.
- B) Recomendar la asignación de suficientes recursos humanos y financieros a las instituciones encargadas de la aplicación efectiva de la legislación y de las políticas relativas a la protección ambiental, en especial a la DINAMA, para asegurar su desarrollo y fortalecimiento institucional, no solamente respecto a la otorgación de autorizaciones ambientales previas, sino principalmente, para asegurar las funciones de monitoreo del impacto ambiental durante las obras y las operaciones del Proyecto Ferroviario, así como del conjunto de actividades relacionadas.
- C) Recomendar la realización de evaluaciones de impacto ambiental que tomen en cuenta los impactos acumulativos dados por la confluencia de las distintas actividades en las que se enmarca el “Proyecto Ferrocarril Central”, no solamente en cada uno de los proyectos por separado (planta de celulosa; planta de industria química; desarrollo de la forestación; puerto; toma de agua del Río Negro mediante embalse y represa de agua; planta de energía eléctrica; entre otros aspectos relacionados).
- D) Recomendar al MTOP que cumpla con su obligación de transparencia activa de acuerdo a lo establecido en el Art. 40 del Decreto N° 232/10, reglamentario de la



- Ley N° 18.381 del 17 de octubre de 2008 (Ley de Acceso a la Información Pública), publicando el listado de predios a expropiar por razones de utilidad pública
- E) Recomendar al MTOP que, con la colaboración de otros organismos competentes del Estado, mejore los procedimientos de información al público sobre el Proyecto Ferroviario en cuanto a oportunidad y comprensibilidad, incluyendo un resumen del proyecto. En especial, resulta necesario que la población directamente afectada por el proyecto ferroviario pueda contar con una consulta abierta, detallada, sintética y accesible relativa a sus viviendas y su entorno cercano, en el marco de un sistema ágil de consulta.
- F) Recordar al MTOP que la información que el Estado pueda brindar a la empresa transnacional cofirmante del Acuerdo de Inversión del 7/11/17, (Lit. 3.3.7.4.y 3.3.7.5.), no debe ser otra que la comprendida en la Ley N° 18.381 de Acceso a la Información Pública, es decir la misma disponible para la población en general. El Estado no debe entregar a empresas información obtenida por los organismos públicos referidas a información confidencial de las personas u empresas en los términos establecidos en el Art.10 de la citada ley.
- G) Recomendar al MTOP que, con la colaboración de otros organismos competentes del Estado, desarrolle y difunda ampliamente estrategias de control y monitoreo ambiental, incluyendo la coordinación interinstitucional y la participación activa de la sociedad civil.
- H) Recomendar al MTOP, que, con la colaboración de otros organismos competentes del Estado, desarrolle y difunda ampliamente mecanismos efectivos y eficaces, no exclusivamente judiciales, de debida diligencia y solución de controversias con las personas que puedan ser afectadas por el Proyecto “Ferrocarril Central”. Asimismo, que informe públicamente respecto a las medidas de reparación integral de derechos frente a posibles daños causados en el desarrollo de este proyecto, que no consistan exclusivamente en acciones procesables judicialmente, asegurando, en su más amplia acepción, el derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales.
- I) Recomendar al MTOP que, con la colaboración de otros organismos competentes del Estado, desarrolle y difunda ampliamente información sobre transporte de sustancias peligrosas, incluyendo los procedimientos de evaluación ambiental que prevean mecanismos efectivos de respuesta ante situaciones de emergencia con alto nivel de imprevisibilidad.
- J) Finalmente, y como ya se destacó oportunamente, la INDDHH recomienda al MTOP que se tenga presente que, conforme a las obligaciones asumidas de defensa, protección y promoción de los derechos humanos, el sujeto obligado principal en la materia es el Estado uruguayo. Esto implica que en ningún caso el Estado puede transferir a terceros el cumplimiento de esas obligaciones, así como tampoco la



responsabilidad por las acciones u omisiones de terceros que generen violaciones de cualquier derecho humano de las personas que habitan en el territorio nacional⁴.

K) Respecto a futuros acuerdos de inversión que pueda realizar el Estado uruguayo, la INDDHH recomienda que se realicen estudios preliminares sobre aspectos ambientales y de ordenamiento territorial, así como sus posibles impactos sobre los derechos humanos en base a los principios de prevención y precaución.

C.C.: Presidencia de la República

C.C.: Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, Arq. Eneida De León

⁴

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Casos Godínez Cruz (Sentencia del 20 de enero de 1989. Ser. C, No. 5, párr. 181 y 192) y Caballero Delgado Santana (Sentencia del 8 de diciembre de 1995. Ser. C, No. 22, párrafo 56).



Institución Nacional de
Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo



C.C.: Dirección Nacional de Medio Ambiente, Ing. Quím. Alvaro Nario.

C.C.: Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial, Arq. José Freitas.

C.C.: Intendente de Montevideo.

C.C. Defensoría de Vecinas y Vecinos de Montevideo.