Marzo, 2025

IMPACTO AMBIENTAL EN URUGUAY

las gotas que derraman el vaso

RESUMEN EJECUTIVO

Síntesis del *Mapeo estratégico sobre proyectos de impacto ambiental* (oct.-nov. 2024).

JUSTICIA AMBIENTAL - AI URUGUAY

URUGUAY AMNISTÍA INTERNACIONAL

Impacto ambiental en Uruguay

RESUMEN EJECUTIVO

ÍNDICE

Introducción: Amnistía Internacional y la justicia ambiental 3

Proyectos de impacto ambiental en Uruguay 5

Concepciones y normativa 5

Proyectos identificados 6

Agua: un caso urgente 9

Nudos críticos para pensar la agenda 11

Recomendaciones en clave de política pública 12

Introducción: Amnistía Internacional y la justicia ambiental

El trabajo de Amnistía Internacional Uruguay en torno a la justicia ambiental se ha centrado en el acceso y la calidad del agua, la exigencia de mayor transparencia, acceso a la información pública y rendición de cuentas en proyectos con potenciales consecuencias medioambientales que contribuyen a la crisis climática. El foco ha estado en la incidencia sobre la agenda pública y la promoción de marcos normativos que garanticen protección y calidad ambiental, asegurando que las decisiones en esta materia respeten los derechos humanos.

Durante la crisis hídrica de 2023, se dio seguimiento a la respuesta pública para abordarla, lo que dejó expuesto la debilidad del Estado en su infraestructura para garantizar el acceso y la calidad del agua a toda la población, del mismo modo que las soluciones paliativas halladas reforzaron las desigualdades socio-económicas, afectando a los grupos más desprotegidos. La arquitectura de provisión de agua en el Área Metropolitana presenta importantes fragilidades que deben ser atendidas con urgencia, especialmente frente a la magnificación de la vulnerabilidad climática de Uruguay frente a las sequías.

Otro de los ejes fundamentales ha sido el monitoreo de proyectos de gran escala, como el Data Center de Google en Uruguay, acompañando el trabajo que otras organizaciones y defensores de derechos humanos llevan adelante. Las consultas realizadas han versado sobre las exenciones fiscales otorgadas, la trazabilidad de los minerales utilizados y la gestión de residuos tóxicos. A pesar de la importancia de estos aspectos del proyecto, el proceso ha avanzado sin respuestas claras por parte de las autoridades, lo que refuerza la necesidad de fortalecer los mecanismos de transparencia y control ciudadano. En este sentido, el Acuerdo de Escazú,[1] en su artículo 5 sobre acceso a la información ambiental, establece el principio de máxima publicidad y la obligación de las autoridades a garantizar el derecho del público a acceder a la información ambiental bajo su control.

Finalmente, la denuncia, visibilización y acción por el trabajo de personas defensoras de la tierra, el territorio y el medio ambiente es un asunto clave de la agenda de un movimiento que defiende y promueve los derechos humanos. En ese sentido, apoyar, acompañar y articular el trabajo en red junto con otras organizaciones de la sociedad civil y actores relevantes se torna una pieza clave del trabajo de Amnistía Internacional.

1 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 (2022). Disponible aquí.

Introducción: Amnistía Internacional y la justicia ambiental

El contexto actual es extremadamente preocupante. La discusión sobre el desarrollo de proyectos como los de hidrógeno verde, el Proyecto Neptuno y la actividad de UPM, evidencian los riesgos ambientales que contribuyen a profundizar la emergencia climática y la falta de acceso a información pública que rondan estas iniciativas. Los llamados de la sociedad civil para exigir garantías de sostenibilidad y marcos normativos que protejan los recursos naturales son particularmente resistidos y puestos en discusión. Las sanciones a empresas por derrames de sustancias contaminantes no son suficientes para mitigar la erosión brutal de estas impericias y su impacto en el disfrute de los derechos humanos, tanto en la actualidad como en el futuro. Es necesario pensar en iniciativas que promuevan el control de emisiones de contaminantes y gases de efecto invernadero y la adopción de tecnologías sostenibles en sectores estratégicos, así como también señalar la necesidad de políticas públicas que evalúen la relación entre los beneficios económicos y los costos sociales y ambientales de estas inversiones.

Entre octubre y noviembre de 2024, realizamos un «Mapeo estratégico sobre proyectos de impacto ambiental», cuyos principales puntos se recogen en el presente documento, como un esfuerzo por identificar los principales emprendimientos que están llevándose a cabo y/o sobrevolando Uruguay, con el propósito de generar información valiosa para el trabajo de denuncia e incidencia sobre asuntos ambientales.

En 2025, las prioridades de Amnistía Internacional Uruguay tendrán foco en la promoción del acceso a la información ambiental, el seguimiento de proyectos con alto impacto y la exigencia de marcos regulatorios más sólidos, la promoción de soluciones adecuadas para garantizar el derecho al agua y su calidad, así como también la protección de las personas defensoras. La articulación con organizaciones de la sociedad civil aliadas y la incidencia política seguirán siendo pilares centrales del trabajo para garantizar el respeto de los derechos humanos en el desarrollo de políticas ambientales.

Es la intención de este documento poner en común con otras organizaciones de la sociedad civil y actores pertinentes una síntesis de la información identificada con el fin de articular y potenciar agendas.

Proyectos de impacto ambiental en Uruguay

Concepciones y normativa

En Uruguay, el impacto ambiental es definido y regulado por la Ley N° 16466 de Evaluación del Impacto Ambiental, aprobada en 1994.

En 2005, mediante el Decreto N° 349/005 se reglamentaron las actividades que requieren de una «Autorización Ambiental Previa» (AAP). Cualquier proyecto abarcado por esta reglamentación, debe solicitar una AAP ante el Ministerio de Ambiente (MA). Los únicos proyectos que registra el MA y que deben someterse a evaluación de impacto ambiental son aquellos contemplados por esta reglamentación[2].

La información pública sobre estos procesos puede encontrarse en el Observatorio Ambiental Nacional (OAN). El procedimiento de solicitud de AAP consta de seis etapas: a) comunicación del proyecto al MA; b) clasificación según nivel de impacto; c) solicitud de AAP con un Estudio de Impacto Ambiental (EIA); d) puesta de manifiesto; e) audiencia pública; f) resolución del MA sobre el proyecto.

2 No obstante, la Ley N° 18308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOT) también requiere una evaluación ambiental estratégica para todos los instrumentos de OT.

Proyectos de impacto ambiental en Uruguay

Proyectos identificados

Agronegocio

En las últimas décadas, Uruguay ha pasado de una economía agropecuaria tradicional al modelo del agronegocio centrado en la producción de monocultivos de commodities para exportación como soja, celulosa y arroz, entre otros. Esto ha impulsado la inversión extranjera, la concentración de tierras y la extranjerización de la producción, desplazando a pequeños productores y afectando la producción familiar.[3] Los impactos socioambientales de este modelo son múltiples: uso intensivo del agua, pérdida de biodiversidad, contaminación de suelos, aire y agua por agroquímicos, así como el desplazamiento de comunidades rurales. Se destacan por su extensión y magnitud: la forestación para producción de madera y celulosa, la industria del arroz y la industria de la soja [4].

Energía / Hidrógeno verde

Presentado como una forma de producción de energía «limpia», el hidrógeno verde (H2V) avanza en la región. El gobierno uruguayo lo presenta como una «segunda transición energética», orientada por la Hoja de Ruta de H2V en Uruguay. No obstante, la información al respecto del H2V es limitada y provoca preocupación la demanda de agua como fuente para su producción. Si bien el H2V tiene una variedad de usos, las aplicaciones proyectadas en Uruguay se vinculan al combustible para transporte de alta carga (de producción forestal) y a la producción de metanol para exportación.

3 Ver: Arbeletche, P. (2020). El agronegocio en Uruguay: su evolución y estrategias cambiantes en el siglo XXI. RIVAR Vol. 7, Nº 19. Enero 2020: 109-129. Disponible aquí.

4 Uruguay asiste a una expansión de la forestación, con tres plantas de celulosa activas (Montes del Plata y UPM 1 y 2). La industria del arroz, cuya producción está destinada en un 95% a la exportación, es intensiva en el uso de agua y de agroquímicos. Los monocultivos de soja transgénica son altamente contaminantes y la mayoría no conllevan evaluación de impacto ambiental.

Proyectos de impacto ambiental en Uruguay

Proyectos identificados

Actualmente hay cinco proyectos en marcha, con diferentes grados de avance: 1) Proyecto **KAHIRÓS** en Fray Bentos, Río Negro, ya cuenta con AAP y con el predio para empezar a construir la planta; 2) Proyecto **H24U** en Pueblo Centenario, Durazno, ganó el Fondo sectorial de H2V pero actualmente se encuentra en pausa; 3) **HIF Global** en Paysandú, ya tiene los terrenos pero espera la recategorización del suelo para solicitar la AAP; 4) Proyecto **Tambor** en Tambores, Tacuarembó, actualmente se encuentra a estudio del MA; 5) Proyecto **Alfanar** en Rocha, UTE firmó un acuerdo de confidencialidad con la empresa.

Infraestructura

Recientemente encontramos megaproyectos de infraestructura en desarrollo en Uruguay. Por un lado, el recientemente inaugurado **Ferrocarril Central**, promovido por el Grupo Vía Central, destinado fundamentalmente al transporte de la producción de celulosa desde la planta UPM 2 al Puerto de Montevideo. Por otro lado, el proyecto de **Hidrovía Uruguay - Brasil** busca establecer una ruta fluvial de 1000 km entre la Laguna Merín y la Laguna de los Patos, facilitando el transporte de commodities para exportación. El proyecto implicaría múltiples obras de infraestructura, incluyéndose la inauguración de dos puertos en ríos uruguayos, así como la intensificación y expansión productiva en la región noreste del país.

Proyectos de impacto ambiental en Uruguay

Proyectos identificados

Industria inmobiliaria

La industria inmobiliaria en Uruguay está en notoria expansión, con dos procesos problemáticos desde la perspectiva socioambiental: la presión inmobiliaria costera, que implica la privatización de las costas, y la proliferación de barrios privados, que alteran los ecosistemas y desplazan poblaciones. Se destacan proyectos como el complejo residencial en Punta Ballena, ya rechazado por el MA; "Red Más Colonia", una proyecto de «ciudad autónoma» en Colonia que aún avanza; y numerosos barrios privados en Salto, Maldonado y Canelones y otras zonas del país.

Minería

La minería en Uruguay, aunque limitada, incluye la extracción de áridos para construcción y piedra caliza para el cemento, con impactos ambientales significativos. Por otro lado, vencida la moratoria sobre el fracking, el MA tiene a consideración proyectos de concesión para la prospección de combustibles fósiles en el frente marítimo, actividad que implica impactos ambientales brutales y una afectación significativa de la franja costera.

Agua: un caso urgente

El **acceso al agua potable** está consagrado en el Artículo 47 de la Constitución de la República como un **derecho humano fundamental**. Esta definición fue promovida por la ciudadanía y apoyada por una amplia mayoría de la población a través de una instancia de democracia directa en el año 2004. Desde entonces, la Constitución establece la gestión integrada y participativa de las cuencas hidrográficas —priorizando lo social sobre lo económico y el agua para consumo humano sobre otros fines—, y dispone el servicio público de saneamiento y abastecimiento de agua exclusivamente a cargo de personas jurídicas estatales. Además, Uruguay cuenta con una Política Nacional de Aguas (Ley N° 18610 aprobada en 2009) y un Plan Nacional de Aguas (Decreto N° 205/017 aprobado en 2017). El agua es un elemento transversal a las actividades y proyectos que tienen impacto ambiental.

El problema histórico de Uruguay con relación al agua tiene que ver con su calidad, producto de la **contaminación difusa de los cuerpos de agua** del país, donde se encuentran múltiples agroquímicos.[5] La contaminación se vincula principalmente a los **usos productivos e industriales del agua**, especialmente a la producción agropecuaria, que ocupa casi todas las riberas de los cursos de agua del país y es intensiva en el uso de agroquímicos (fertilizantes, pesticidas, entre otros). De hecho, esta industria produce un doble impacto: no sólo contamina con agroquímicos que llegan por escorrentía a los cursos de agua, sino que habitualmente tala los bosques de ribera, quitando la protección natural ecosistémica de los cursos.

Este es un **problema sistémico** que tiene **efectos graves sobre sistemas naturales y su biodiversidad, sobre la salud humana y demás derechos**. El hecho de que la contaminación sea difusa tiene que ver con que en muchos casos existen dificultades para identificar los puntos de contaminación y ejercer los controles pertinentes. Para reducir la contaminación, es necesario revisar la normativa sobre el uso de agroquímicos, fortalecer las capacidades estatales de control, monitoreo y sanción, así como promover la transformación de las prácticas productivas y la gestión agropecuaria.

5 Ver, por ejemplo: Glifosato y otros 27 pesticidas abundan en el agua... | la diaria

Agua: un caso urgente

No obstante los problemas asociados a la calidad del agua, desde 2023 tomó especial notoriedad pública el problema del acceso al agua, producto de una crisis hídrica por una sequía prolongada que afectó particularmente a la Cuenca del Río Santa Lucía, que abastece de agua potable al 60% de la población del país. Esta situación crítica provocó que por primera vez los usos competitivos del agua generaran escasez y, desde entonces, los riesgos asociados al abastecimiento tomaron dimensión pública.

Las cuencas más comprometidas son aquellas que tienen más presión antrópica, tanto por densidad de población de la región como por el tipo de actividades productivas que se realizan en torno a la cuenca. En este marco, la **Cuenca del Río Santa Lucía** es la que ha estado históricamente más presionada y que a la vez tiene una **relevancia estratégica para el abastecimiento de agua potable**. Más allá de que la cuenca tiene desde 2013 un plan de acción para su protección,[6] existe un **consenso sobre la necesidad de diversificar las fuentes de abastecimiento para esta zona del país**. Existen dos proyectos que proponen un nueva toma y una segunda reserva de agua alternativas a la de Paso Severino, para asegurar el abastecimiento de la zona metropolitana en contextos de crisis. Uno es el Proyecto Represa del Arroyo Casupá y otro es el Proyecto Neptuno / Arazatí.

El **Proyecto Neptuno**, impulsado por el consorcio privado «Aguas de Montevideo», prevé captar agua del Río de la Plata, construir una planta potabilizadora en Arazatí (San José), una tubería aductora que atraviesa el Área Protegida Humedales del Santa Lucía y una «reserva de agua bruta» sobre el Acuífero Raigón. Acelerado por la crisis hídrica de 2023 y promovido por el gobierno de Luis Lacalle Pou, el proyecto ha sido fuertemente cuestionado por su falta de transparencia, la escasa participación ciudadana y las dificultades para el acceso a la información, con el Estado amparándose en el «secreto comercial». La sociedad civil, la academia y algunos actores políticos han rechazado el proyecto e interpuesto múltiples recursos administrativos contra el mismo. Se han señalado problemas técnicos graves, como la baja calidad del agua en Arazatí, con altos niveles de salinidad, cianobacterias, cianotoxinas y plaguicidas, además del consumo energético requerido para su bombeo.[7] En noviembre de 2024 las medidas cautelares de no innovar sobre el proyecto fueron revocadas, y en enero de 2025 OSE firmó el contrato que habilita el inicio de las obras, desatando nuevas movilizaciones. A 20 años del plebiscito del agua, este proyecto contradice los principios del Artículo 47 de la Constitución e implica una privatización de la gestión de los servicios hídricos.[8]

6 Ver: Plan de la Cuenca del Río Santa Lucía | MA

7 Ver: Más problemas... | la diaria / Informe académico... | Búsqueda

8 Ver: ¿Cuáles son las claves para entender el conflicto socioambiental... | la diaria

Nudos críticos para pensar la agenda

1. Jerarquizar la agenda. La agenda ambiental está poco jerarquizada en la discusión política y el debate público. Si bien algunos asuntos toman un poco más de relevancia pública, la mayoría de los temas quedan invisibilizados. Es imprescindible avanzar en consolidarla como una agenda política de relevancia, que está estrechamente vinculada y es indisociable del debate sobre el modelo de desarrollo. En este sentido, es clave tejer alianzas y fortalecer la movilización social en torno al tema.

2. Fortalecer la transparencia y las garantías de acceso a la información. En el marco del Acuerdo de Escazú, es necesario fortalecer la transparencia y las garantías para el acceso a la información en los procesos de evaluación de impacto ambiental. De igual manera, es imprescindible garantizar la participación efectiva de la ciudadanía que mandatan todos los instrumentos legales en materia ambiental en Uruguay. El Estado debe ser garante del interés general y público, no particular y privado, y del acceso a la justicia para los y las ciudadanas. En este sentido, es fundamental fortalecer los mecanismos de transparencia en torno a beneficios fiscales e inversión pública en este tipo de proyectos. El Proyecto Neptuno es un ejemplo de un proceso poco transparente, poco participativo y con serias dificultades para el acceso a la información por parte de la ciudadanía: se apeló al «secreto comercial» para negar información y no se habilitaron instancias de participación efectiva hasta avanzado el proyecto.

3. Lucha por la justicia ambiental, la defensa del derecho a la salud y a la vida digna. Para avanzar en justicia ambiental, es clave poner en el centro de la discusión las problemáticas vinculadas al acceso a la salud por impactos socio-ambientales, principalmente de la población rural, que son graves y permanecen invisibilizadas. Es necesario generar investigación al respecto, fortalecer la legislación y generar estrategias colectivas para amparar la salud, la dignidad y la libertad de las comunidades. En este sentido, para avanzar en justicia ambiental es ineludible revisar el diseño institucional que limita la incidencia del MA en ciertos procesos productivos vinculados a la industria agropecuaria. Es fundamental reducir la compartimentación de la gobernanza y generar criterios comunes para la promoción de actividades productivas que tengan en el centro la protección ambiental y los derechos humanos.

Recomendaciones en clave de política pública

El Estado uruguayo debe garantizar el **cumplimiento del Acuerdo de Escazú:**

- **Acceso a la información.** Es necesario garantizar el acceso a la información y la transparencia en los procesos de evaluación de impacto ambiental, así como revisar los mecanismos de secreto comercial y confidencialidad de contratos, haciendo públicos los beneficios fiscales y la inversión estatal que conllevan los proyectos.
- **Derecho a la participación.** Es imprescindible garantizar la existencia de ámbitos de participación ciudadana efectiva previstos en la legislación, así como promover nuevos mecanismos.
- **Acceso a la justicia.** Es fundamental fortalecer la especialización en Derecho Ambiental y, al mismo tiempo, garantizar condiciones igualitarias de acceso a la justicia, eliminando las barreras económicas y los riesgos asociados a la judicialización.

Es necesario **robustecer la legislación en materia de impacto ambiental** y maximizar su implementación:

- **Evaluación de impacto ambiental:** incorporar la evaluación de impactos acumulativos y asegurar la independencia técnica y política de los EIA.
- **Fiscalización y control:** fortalecer las capacidades de fiscalización estatal y reforzar las sanciones y multas por delitos ambientales.
- **Protección de derechos fundamentales:** robustecer la legislación sobre el uso de agroquímicos y sus impactos sobre la salud humana, considerar la ratificación del Convenio Núm. 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales.

Recomendaciones en clave de política pública

El Estado uruguayo debe abordar seriamente los problemas de calidad y acceso al agua, con el foco de **consolidar un sistema seguro de abastecimiento de agua potable no contaminada**, que tenga capacidad de cumplir con una demanda creciente. Para ello es necesario:

- Avanzar en **obras de captación** de agua y de **diversificación de las fuentes de abastecimiento** para asegurar el derecho al agua potable de calidad para la población.
- **Asegurar el acceso equitativo al agua potable frente a vulnerabilidades climáticas y mejorar el sistema de distribución** para evitar pérdidas de agua potable «no contabilizada».
- Generar **mejores prácticas productivas** respecto al uso del agua en la producción agropecuaria y otras industrias.
- Mejorar el **acceso a conocimiento e información en agua**. Es necesario contar con más y mejores datos, accesibles a la ciudadanía, mediante un sistema de monitoreo y recolección de información sobre fenómenos asociados al cambio climático que impactan el acceso al agua potable. Especialmente, se deben mapear y regular o detener proyectos que agraven la vulnerabilidad hídrica intensificada por estos impactos.
- Garantizar la gestión pública exclusiva de los recursos hídricos y fortalecer la **gobernanza pública (estatal y comunitaria)** del agua. Es fundamental reforzar las capacidades de las comunidades para enfrentar las sequías intensificadas por el cambio climático, asegurando un acceso equitativo y sostenible del agua.
- **Discutir los usos «competitivos» del agua.** En contextos de restricción: ¿qué usos del agua van a ser protegidos en primer término por el Estado? ¿El agua para uso de los establecimientos productivos o para consumo humano? Por otro lado, si el agua es ante todo un derecho humano fundamental consagrado en la Constitución de la República, que prioriza lo social por sobre lo económico y para consumo humano ante otros fines, ¿por qué quiénes tienen acceso ilimitado, y muchas veces gratuito, al agua de calidad son los emprendimientos productivos y no la población en general.

URUGUAY

AMNISTÍA INTERNACIONAL

Impacto ambiental en Uruguay

RESUMEN EJECUTIVO

AMNISTIA.ORG.UY