

Exigiendo el derecho humano al agua

Lecciones aprendidas a partir del acompañamiento a los vecinos del Barrio Conet

El presente documento intenta dar cuenta de la experiencia, los desafíos enfrentados, y las lecciones aprendidas por un equipo de profesionales del CELS¹ y de COHRE² (en adelante “el Equipo”), tras más de tres años de trabajo promoviendo y acompañando a un grupo de vecinos de escasos recursos del barrio Conet -Municipio de La Matanza, Provincia de Buenos Aires-, en sus reclamos por el acceso al agua potable y por el saneamiento de un curso de agua³.

El trabajo de acompañamiento de estos vecinos parte de la convicción que, para que los derechos humanos reconocidos internacionalmente efectivamente impacten en una mejoría de las condiciones de vida de las personas, resulta indispensable que sean los mismos titulares de esos derechos quienes los reclamen y los defiendan frente a los agentes obligados.

Los vecinos del barrio Conet se acercaron a estas organizaciones denunciando que carecían de los servicios esenciales de agua y saneamiento y que dicha falta, sumada a otros factores contaminantes, afectaba seriamente el medio ambiente del barrio, degradaba su calidad de vida y constituía un grave riesgo para su salud.

Ante estas denuncias el Equipo consideró necesario, en primer término, hacer conocer e informar a los vecinos acerca del alcance, contenido e implicancias de sus derechos humanos. Para ello se realizaron talleres que si bien se refirieron a los derechos humanos en general, hicieron especial hincapié en el derecho humano al agua, según los alcances y el contenido establecido por el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (Comité DESC) en su Observación General 15 (en adelante “OG 15”)⁴.

¹ El Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) es una organización no gubernamental que trabaja en la promoción y protección de los derechos humanos y el fortalecimiento del sistema democrático y el Estado de Derecho en Argentina. Para más información dirigirse a www.cels.org.ar

² El Centro del Derecho a las Viviendas contra los Desalojos (COHRE), es un organismo no gubernamental, con sede central en Ginebra, que busca promover el cumplimiento de los estándares internacionales de derechos humanos sobre el derecho a la vivienda y otros derechos relacionados con éste, como el derecho al agua. Para más información dirigirse a www.cohre.org

³ Cabe aclarar que este trabajo de acompañamiento pudo llevarse a cabo gracias al financiamiento que otorgó al CELS y COHRE el gobierno de la República Federal de Alemania, a través de su Ministerio de Relaciones Exteriores, en el marco del proyecto denominado Legal Resources for Right to Water -Community Empowerment in acces to water in Buenos Aires.

Asimismo, es pertinente señalar que el presente documento solo da cuenta de los conocimientos y experiencias aprendidos por los profesionales de las ONG del equipo, y no pretende hablar por los vecinos quienes no han sido consultados para su elaboración.

⁴ Observación General Nro. 15 sobre el Derecho Humano al Agua establecido por los arts. 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. – E/C. 12/2002/11- 29 período de sesiones (2002).

En la misma línea se organizaron actividades de capacitación sobre la existencia y modo de utilización de los mecanismos administrativos y judiciales disponibles para exigir el respeto de los derechos humanos.

En segundo término, se trabajó con los vecinos a fin de identificar las autoridades responsables de la provisión de agua potable y saneamiento y sus obligaciones para con los habitantes.

Luego, en sucesivos talleres, se estudiaron y diseñaron diversas estrategias para exigir que las autoridades correspondientes cumplan con sus obligaciones. En esta segunda etapa, el trabajo realizado por el Equipo se focalizó en el acompañamiento, asesoramiento y capacitación del grupo de vecinos en la revisión, evaluación e implementación de las estrategias seleccionadas.

En lo que sigue se detalla el recorrido realizado por el equipo en su trabajo conjunto con la comunidad de vecinos, para luego sintetizar las dificultades, los dilemas atravesados y las lecciones aprendidas.

El marco teórico de la experiencia: Principios de la Observación General Nº 15 sobre el Derecho Humano al Agua.

La OG 15 sobre el Derecho Humano al Agua establece estándares substantivos y procedimentales que constituyen el marco dentro del cual los Estados partes del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante "PIDESC")⁵ deben diseñar e implementar sus políticas y regulaciones relativas a la provisión de agua y saneamiento.

En términos de contenido substantivo, indica que los Estados deben garantizar "como mínimo la satisfacción de niveles esenciales" en la provisión de estos servicios. Específicamente manda a los Estados a adoptar en forma inmediata las medidas necesarias para asegurar las obligaciones básicas del derecho humano al agua, que el Comité identifica como:

- "a) Garantizar el acceso a la cantidad esencial mínima de agua que sea suficiente y apta para el uso personal y doméstico y prevenir las enfermedades;
- b) Asegurar el derecho de acceso al agua y las instalaciones y servicios de agua sobre una base no discriminatoria, en especial a los grupos vulnerables o marginados;
- c) Garantizar el acceso físico a instalaciones o servicios de agua que proporcionen un suministro suficiente y regular de agua salubre; que tengan un número suficiente de salidas de agua para evitar unos tiempos de espera prohibitivos; y que se encuentren a una distancia razonable del hogar;
- d) Velar por que no se vea amenazada la seguridad personal cuando las personas tengan que acudir a obtener el agua;
- e) Velar por una distribución equitativa de todas las instalaciones y servicios de agua disponibles;

⁵ Versión en español: <http://www.ohchr.org/spanish/law/cescr.htm>

- f) Adoptar y aplicar una estrategia y un plan de acción nacionales sobre el agua para toda la población; la estrategia y el plan de acción deberán ser elaborados y periódicamente revisados en base a un proceso participativo y transparente; deberán prever métodos, como el establecimiento de indicadores y niveles de referencia que permitan seguir de cerca los progresos realizados; el proceso mediante el cual se conciben la estrategia y el plan de acción, así como el contenido de ambos, deberán prestar especial atención a todos los grupos vulnerables o marginados;
- g) Vigilar el grado de realización, o no realización, del derecho al agua;
- h) Poner en marcha programas de agua destinados a sectores concretos y de costo relativamente bajo para proteger a los grupos vulnerables y marginados;
- i) Adoptar medidas para prevenir, tratar y controlar las enfermedades asociadas al agua, en particular velando por el acceso a unos servicios de saneamiento adecuados”⁶

En términos procedimentales, el Comité le requiere a los Estados que respeten principios de participación, consulta y provisión de información cuando diseñan e implementan sus políticas de agua y saneamiento. En este sentido, estipula que los Estados “al formular y ejecutar las estrategias y planes nacionales de acción con respecto al agua deberán respetar, entre otros, los principios de no discriminación y de participación popular”⁷.. Complementa esta idea, al manifestar también que “el derecho de los particulares y grupos a participar en los procesos de decisión que puedan afectar a su ejercicio del derecho al agua debe ser parte integrante de toda política, programa o estrategia con respecto al agua. Deberá proporcionarse a los particulares y grupos un acceso pleno e igual a la información sobre el agua, los servicios de agua y el medio ambiente que esté en posesión de las autoridades públicas o de terceros”⁸.

Asimismo, el Comité recomienda la aprobación de leyes o regulaciones marco para llevar a la práctica sus estrategias relativas al derecho al agua y establece que “esa legislación deberá incluir: a) los objetivos o metas que han de alcanzarse y los plazos para su consecución; b) los medios que se utilizarán para alcanzar la finalidad perseguida; c) la colaboración prevista con la sociedad civil, el sector privado y las organizaciones internacionales; d) las instituciones encargadas del proceso; e) los mecanismos nacionales para la vigilancia del proceso; y f) los procedimientos de reparación y de recurso”⁹.

Por otro lado, advirtiendo la complejidad institucional y jurisdiccional que en la mayoría de los países involucra la problemática del manejo, uso y distribución del agua, el Comité indica que “deberán adoptarse medidas para garantizar una coordinación suficiente entre los ministerios nacionales y las autoridades regionales y locales a fin de conciliar las políticas relacionadas con el agua. En los casos en que la responsabilidad de hacer efectivo el derecho al agua se haya delegado en las autoridades regionales o locales, el Estado Parte

⁶ Observación General 15, Párrafo 37.

⁷ Observación General 15, párrafo 48.

⁸ Observación General 15, párrafo 48.

⁹ Observación General 15, párrafo 50.

seguirá siendo responsable del cumplimiento de sus obligaciones en virtud del Pacto, y por tanto deberá velar por que estas autoridades tengan a su disposición suficientes recursos para mantener y ampliar los servicios e instalaciones de agua necesarios”¹⁰.

Finalmente, como es el caso de otros derechos humanos, el reconocimiento del derecho humano al agua demanda la constante vigilancia de su efectivo disfrute a través de su adecuada implementación, garantizando la existencia y disponibilidad de mecanismos tanto para la prevención como para el reclamo y sanción de sus violaciones.

En tanto la Argentina ha ratificado el PIDESC, así como la totalidad de los más importantes tratados internacionales de Derechos Humanos, y les ha dado rango constitucional, el derecho humano al agua es un derecho reconocido a todos los habitantes, está dotado de la máxima jerarquía legal y obliga internacionalmente al Estado.

El Derecho Humano al Agua y su aplicación en concreto

No cabe duda, que el reconocimiento oficial de los derechos humanos constituye una sólida y valiosa base para que las personas y comunidades organizadas de la sociedad civil puedan efectuar demandas a las autoridades y exigir la protección de sus derechos de una manera más contundente y sistemática.

Sin embargo, es inevitable advertir que para lograr una verdadera protección al Derecho Humano al Agua y para obtener efectivos cambios que materialicen una mejora en el acceso a condiciones de vida dignas, es necesario transitar un arduo camino que plantea numerosos desafíos:

¿Cuáles son los mecanismos a disposición de las personas para exigir sus derechos? ¿Son dichos mecanismos accesibles y adecuados? ¿Quién o quiénes son los sujetos obligados y ante quienes deberían plantearse las demandas? Ante un sinnúmero de problemas y de derechos incumplidos, ¿cómo resulta mejor plantear el reclamo? ¿Es razonable o conveniente plantear todos los problemas de una vez y solicitar su solución o es mejor presentar reclamos más concretos y menos ambiciosos? En este último caso, ¿con qué criterio pueden determinarse las prioridades? ¿Cómo manejar las expectativas de la gente cuando se hace capacitación en derechos humanos? Viniendo de ONG's de renombrada trascendencia y dedicadas al litigio en derechos humanos, ¿cómo manejar las expectativas de los grupos humanos respecto a las posibilidades de entablar acciones judiciales y/o de su efectividad? ¿Cómo mantener el entusiasmo e involucramiento de los miembros de la comunidad por períodos prolongados de tiempo cuando no hay resultados concretos a la vista?

Estos son solo algunos de los múltiples y desafiantes interrogantes que se han generado a lo largo de este trabajo y que seguramente deben

¹⁰ Observación General 15, párrafo 51.

presentarse con habitualidad cuando, como se ha hecho en este caso, se realizan alianzas entre organizaciones dedicadas a la defensa y protección de derechos humanos y organizaciones vecinales relativamente consolidadas, con el objetivo de promocionar el conocimiento y defensa de los derechos e implementar estrategias de exigibilidad.

A continuación se describe cómo a lo largo de estos tres años de experiencia se han ido enfrentando algunos de estos interrogantes e intentado superar los obstáculos planteados. Estas experiencias son discutidas en términos de lecciones aprendidas y resultados obtenidos.

Síntesis del trabajo realizado en el período 2004-2006 junto a los vecinos del Barrio Conet

Conet es un barrio de bajos ingresos en el partido de La Matanza, en el Gran Buenos Aires, habitado por unos 28.000 habitantes¹¹ que, como sucede en muchos otros barrios de la zona, no cuenta con la provisión de agua potable por red ni cloacas. Para obtener el agua que consumen cotidianamente, la mayoría de los vecinos cuenta con pozos individuales en sus viviendas que suelen tener una profundidad menor a los 60 metros y, por lo tanto, no logra proveer agua de calidad adecuada para el consumo humano.

Asimismo, muchas de las viviendas son linderas a un zanjón, denominado “Canal Venecia”, que no solo es depositario de desechos industriales de distintos establecimientos de la zona, sino también de desechos cloacales y domésticos de un complejo habitacional que aparentemente no cuenta con un adecuado sistema de tratamiento. Según explican los residentes del barrio, este zanjón era originalmente solo un hilo de agua que fue agrandándose con el transcurso del tiempo hasta convertirse en una especie de “cloaca a cielo abierto”, captadora de insectos y roedores, generadora de gases contaminantes, olores nauseabundos y posiblemente también causante de la contaminación del agua de las napas.

El trabajo de acompañamiento por parte del equipo a las personas del barrio Conet tiene su origen en una consulta recibida en el CELS en el año 2002. Una de las vecinas, María, mamá de Romina, una chica de 13 años que había sido diagnosticada con leucemia, se acercó al CELS preocupada por los focos de contaminación que estaban presentes en su barrio y que, según ella, eran los causantes de la enfermedad de Romina. Ella venía realizando algunas denuncias informales que fueron publicadas por medios de prensa locales y había conseguido identificar y representar en un mapa los casos de cáncer diagnosticados entre los vecinos y las personas que habían fallecido por ese motivo. En base a los alarmantes resultados obtenidos, María reclamaba la inspección del estado de los transformadores de PCB¹² de la zona, la realización de análisis de las fuentes de agua que se utilizan para el consumo en la zona y la implementación de una campaña de vacunación.

¹¹ De acuerdo a estimaciones obtenidas por la empresa prestadora del agua.

¹² El PCB -bifenilos ploriclorados- es una sustancia tóxica y cancerígena que se utiliza como aceite refrigerante en los transformadores de electricidad.

Esta visita de María al CELS derivó, entre otras cosas, en la convocatoria y realización de una reunión con muchos de los vecinos del barrio para discutir estas problemáticas. En esta primera reunión surgió que para la mayoría de los vecinos el acceso al agua potable era su necesidad prioritaria. Había un común entendimiento de que el agua que extraían de sus pozos particulares no era apta para el consumo y podía ser la causante o coadyuvante de las diferentes enfermedades que padecían.

A partir de dicha reunión el equipo se propuso trabajar en conjunto con los vecinos del barrio que estuvieran interesados en elaborar y llevar adelante una estrategia compartida para exigir la extensión de la red de agua en el lugar.

Como se adelantó, lo primero que se hizo, a través de talleres y reuniones periódicas, fue trabajar con los vecinos para que conozcan sus derechos en relación al acceso al agua potable e identifiquen a los sujetos obligados a cumplir con éstos. De igual forma, se promovieron instancias de formación acerca de otros derechos conexos, como por ejemplo, el derecho a la salud, al medio ambiente sano y al acceso a la información pública.

Asimismo se realizaron talleres donde se capacitó a los vecinos acerca de la existencia y modo de utilización de los mecanismos -administrativos y judiciales- para reclamar el cumplimiento de sus derechos.-

Finalmente, se trabajó para diseñar diversas estrategias para articular los reclamos frente a las autoridades responsables.

Como resultado de esta interacción, y tras reconocer la importancia de unirse y organizarse para dar más fuerza a sus demandas, varios de los vecinos del barrio decidieron la creación formal de una asociación en pos de la protección y el mejoramiento del ambiente, la salud y el hábitat, a la que llamaron Asociación Civil por la Salud y el Medio Ambiente (AC SMA).

Esta iniciativa asociativa consiguió aumentar y sistematizar la participación activa de los vecinos.

En el transcurso de los años y a partir de las estrategias previamente concebidas, se fueron efectuando numerosas peticiones formales, presentando cartas ante diferentes autoridades públicas, y se mantuvieron asiduas reuniones con varios de los funcionarios de estas dependencias.

Específicamente, tras efectuar diversos pedidos de informes y estudiar los documentos de la concesión de la empresa Aguas Argentinas S.A.¹³, se pudo establecer que el barrio Conet se encontraba dentro del área de concesión de esa empresa y que si bien en los documentos originales de la concesión, la

¹³ En 1993, Aguas Argentinas S.A. recibió la concesión de los servicios de agua potable para la Capital Federal y 14 Partidos del Conurbano Bonaerense -Almirante Brown, Avellaneda, Esteban Echeverría, Ezeiza, La Matanza, Lomas de Zamora, San Fernando, San Isidro, San Martín, Tres de Febrero, Tigre, Vicente López, Quilmes, Morón-.

expansión de la red de agua potable al barrio estaba prevista entre los años 1994 y 1998, una revisión general del contrato postergó estos trabajos para el período 2004-2008. Posteriormente, como resultado de la crisis de diciembre de 2001¹⁴ y de que la empresa requiriera la recomposición de su equilibrio fiscal, se abrió un proceso de renegociación del contrato entre el Estado y la empresa durante el cual se suspendieron todas las obras de inversión.

Recién en abril 2004 la Empresa y el Gobierno firmaron un *Compromiso de Entendimiento* en el que se estableció que Aguas Argentinas S.A. retomaría algunas obras de infraestructura comprometidas, a partir de un fondo específico generado en el año 2001 con la incorporación de un nuevo componente en la tarifa¹⁵. Ya que los recursos generados por este componente estarían lejos de cubrir la totalidad de las inversiones pendientes de la concesión para el quinquenio, se hizo necesario el establecimiento de prioridades entre las obras a realizar.

Ante esta situación, el trabajo que el equipo venía realizando con los vecinos de Conet y su asociación, ACSMA, se concentró en conseguir que la obra de extensión de la red de agua potable a Conet sea expresamente incluida entre las prioridades de inversión referidas. En este sentido, se realizaron diversas presentaciones administrativas ante distintos organismos con responsabilidad en el área y se obtuvieron entrevistas personales con funcionarios del organismo regulador del agua -ETOSS¹⁶- y del Municipio de la Matanza.

Como resultado de este trabajo se consiguió, en primer lugar, que funcionarios del ETOSS extraigan muestras y analicen la calidad del agua de pozo de las casas, acreditando y reconociendo oficialmente su nivel de contaminación. Demostrada la mala calidad del agua y con la elaboración de un mapa, confeccionado por los mismos vecinos, que ilustró la gran cantidad de enfermos existentes en pocas manzanas, se logró que Aguas Argentinas S.A. y el ETOSS, acuerden la inclusión de la obra de extensión de cañerías a Conet, entre las obras prioritarias de inversión, previstas para el 2004 con los

¹⁴ En Diciembre de 2001, diversas medidas del Estado Nacional, que disponían el congelamiento y limitaban la disponibilidad de los ahorros en entidades financieras, fueron el detonante de una crisis política, económica y social de magnitud sin precedentes en Argentina. Hubo manifestaciones masivas que fueron reprimidas por la fuerza policial, dejando gran cantidad de heridos y un saldo de 38 muertos. A su vez, se produjeron renunciaciones de varios funcionarios de alto rango, inclusive la renuncia del Presidente de la Nación. Por otro lado, en el mes de enero de 2002 se derogó la paridad que existía entre el peso argentino y el dólar estadounidense devaluándose casi el 75% la moneda argentina lo que significó una similar pérdida del valor de los ahorros. En este escenario, el desempleo y la pobreza alcanzaron niveles nunca antes vistos: En el primer trimestre del 2002, el desempleo trepó al 21,5 %, las personas que vivían por debajo del nivel de pobreza era del 53%, mientras que un 25% de la población fue directamente categorizada como indigente.

¹⁵ Este año se firmó un Acta entre Aguas Argentinas y el ETOSS, en la que se aprobó el Plan de Mejoras y Expansión del Servicio (PMES) para el periodo remanente de la concesión. Asimismo, se acordó un incremento tarifario con el objeto de financiar el nuevo PMES y se pactó la creación de un fideicomiso para asegurar que un porcentaje de los ingresos tarifarios resultantes de tal incremento, recaudados durante los años 2001 al 2003, fueran destinados a un grupo de obras de expansión,, independientemente de la obligación de realizar otras obras de mejora y expansión que debían financiarse con los mecanismos normales.

¹⁶ Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios -Ente Regulador del Agua-.

fondos recolectados específicamente. En este sentido, se obtuvo la resolución 42/04 del ETOSS, en la cual se establecía este compromiso oficial.

Éste constituía un logro importante para el Equipo y para ACSMA ya que significaba que las obras para la extensión de la red, finalmente, comenzarían a realizarse durante el 2004, cumpliendo con el anhelado objetivo de los vecinos de reducir la brecha entre sus derechos formalmente reconocidos por las leyes y la situación que vivían en su cotidianeidad.

Sin embargo, tras la presentación de diferentes pedidos de información por parte de ACSMA tendientes a conocer el efectivo cumplimiento de lo comprometido, las autoridades del ETOSS reconocieron que los fondos previstos habían sido destinados a otros trabajos y que, por lo tanto, las obras de Conet no podrían realizarse durante ese año, sino que serían incluidas entre las obras a completar mediante los fondos recolectados en el año siguiente.

Al igual que había sucedido durante el 2004, el trabajo conjunto del equipo y ACSMA durante el 2005 se concentró en dar seguimiento al compromiso declarado de llevar adelante las obras. La información obtenida por parte de las autoridades nacionales y locales fue difusa o evasiva y lamentablemente las obras tampoco fueron iniciadas ni licitadas en el transcurso del 2005.

En consecuencia, hacia el final del 2005 y comienzos del 2006 el equipo se dedicó a preparar la evidencia y los argumentos legales para una demanda que la comunidad de Conet presentaría contra Aguas Argentinas S.A., el Estado Nacional y la Municipalidad de La Matanza, ya que éstos habían incumplido su compromiso de iniciar las obras para la extensión de la red.

Entre las numerosas decisiones que debían adoptarse, estaba la de elegir si era conveniente demandar a todos los actores involucrados -la empresa, al Estado Nacional, al ente regulador y al Municipio de La Matanza-, o si en cambio era mejor dirigir el reclamo solo algunos de los actores.

En lo pragmático, cuantos menos actores fueran los demandados, más fácil y menos costosa sería su tramitación y menores los riesgos de que se cuestione la competencia jurisdiccional del tribunal interviniente. Sin embargo, reducir los actores demandados también implicaría posiblemente limitar el reclamo solo a una provisión temporaria y alternativa de agua -que podía demandársele únicamente al Municipio sin necesidad de involucrar al Estado Nacional ni a la empresa- o peticionar exclusivamente por la extensión de la red para lo cual en principio podía prescindirse de involucrar al Municipio en la contienda.

Ahora bien, mientras se estaban tomando estas decisiones y realizándose estas investigaciones, se produjo un cambio significativo en la situación: El 22 de marzo de 2006, el Estado Nacional anunció que había rescindido el contrato de concesión con Aguas Argentinas S.A. y que en su lugar, había creado una empresa -Agua y Saneamiento Argentinos S.A. (AYSA)-, para

manejar el servicio de agua y saneamiento¹⁷. Junto a la creación de la nueva empresa el Estado Nacional anunció la inmediata inversión pública de \$180.000.000 para diferentes obras, entre las cuales, se mencionaba expresamente la obra de extensión de cañerías al Barrio Conet.

Si bien este anuncio constituyó un importante avance, era inevitable que los vecinos lo percibieran con cierta incredulidad y que fuera tomado como una promesa más que se sumaba a la larga lista de las anteriormente incumplidas. Sin embargo, luego de debatir la estrategia a seguir, los vecinos decidieron desistir –al menos temporalmente- de presentar la acción judicial y realizar en cambio una nueva petición administrativa, solicitando al Ministerio de Obras Públicas un cronograma del plan de trabajo.

Esta petición presentada en abril 2006 no recibió respuesta hasta junio, cuando la presentación de un “pronto despacho” llevó a un representante del ENOHSA¹⁸ a acceder a reunirse con miembros del equipo y vecinos. Aquí se descubrió que ahora sí había sido planeado un llamado a licitación para la obra de extensión de la red a Conet pero que ésta sólo cubriría a la mitad del barrio. Esto generó una fuerte resistencia de los vecinos ya que esa obra no se condecía con el compromiso previo asumido por el gobierno. Luego, ante los nuevos reclamos presentados por los vecinos, se logró que las autoridades incorporen la totalidad del barrio a la obra prevista, aunque ello significara retrasar un tiempo el comienzo de las obras.

Durante varios meses los vecinos estuvieron tratando de acceder a información que ratificara que efectivamente estaba en marcha el proceso de licitación y que el mismo incluía a todo el barrio. Recién en febrero de 2007, se realizó finalmente en la Municipalidad de La Matanza el acto de apertura del primer sobre de la licitación y la evaluación de ofertas, que fue presenciado por miembros del Equipo y ACSMA. Como resultado de esto se seleccionó la oferta presentada por una empresa y se anunció que las obras comenzarían en abril 2007. Sin embargo, el comienzo de las obras se postergó para agosto del mismo año.

En la actualidad, los vecinos y los miembros del equipo planean mecanismos y estrategias para realizar un seguimiento y monitoreo de las obras, tendientes a asegurar que éstas comiencen y se efectúen en las fechas planeadas, así como que abarquen a la totalidad de la zona y aseguren la provisión de un servicio con calidad adecuada.

Por otra parte, el equipo y los vecinos siguen trabajando, mediante la presentación de reclamos ante la Municipalidad y los ministerios de Obras Públicas, Salud y Ambiente de la Nación, para conseguir, por un lado, la limpieza del canal Venecia y, por otro, la provisión de agua potable temporaria mediante camiones cisterna hasta tanto comiencen y se concluyan las obras de extensión de la red.

¹⁷ Decreto Nacional 303/06.

¹⁸ Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento

En relación con lo primero, y a pesar de múltiples presentaciones en diferentes organismos nacionales, provinciales y municipales, hasta ahora solamente se obtuvo el reconocimiento por escrito de la Municipalidad sobre la gravedad de la situación y el pedido explícito al gobierno de la Provincia de prontas obras de entubamiento del arroyo para la solución de esta problemática. Asimismo recientemente se logró el involucramiento de la Secretaría de Medio ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación.

En cuanto a lo segundo, cabe mencionar que desde los inicios del trabajo entre el equipo y los vecinos, conjuntamente con los pedidos de extensión de la red se incluía una solicitud de que, hasta tanto ello se efectivice, se implemente algún mecanismo de provisión alternativo y temporario de agua para hacer frente a las necesidades urgentes en el corto plazo.

A pesar de los avances conseguidos en términos del pedido de acceso a la red de agua, las autoridades jamás se pronunciaron respecto a la posibilidad de efectuar un reparto provisorio de agua potable.

Se evidenció claramente que el Gobierno y la Empresa prestadora del servicio, evitaban conscientemente pronunciarse sobre este punto. A través de fuentes informales se ha podido saber que, ante la solicitud efectuada al Ministerio de Obras Públicas, funcionarios de AYSA efectivamente evaluaron un posible mecanismo para atender la provisión temporaria de agua potable y estimaron sus costos. Sin embargo, esta información nunca fue comunicada ni a los vecinos ni al equipo.

Habiendo analizado el informe antedicho, surge que al pensar las posibilidades de provisión temporaria requerida las autoridades tuvieron en cuenta a la totalidad del barrio para el cual la extensión de red estaba prevista, lo que implicaba concebir un esquema de provisión temporaria para una población de aproximadamente 28.000 personas y 6000 viviendas. Es posible conjeturar, por conversaciones mantenidas por miembros del Equipo con funcionarios de AYSA, que la magnitud y complejidad logística del servicio alternativo solicitado fueron los factores que incidieron para que este requerimiento nunca fuera atendido -punto sobre el que volveremos más adelante-.

Logros obtenidos, lecciones aprendidas

El trabajo en conjunto que se llevó a cabo durante estos años consiguió notables avances en lo que respecta a la extensión de la red de agua potable a Conet aunque han sido escasos los logros en relación a la limpieza y entubamiento del Canal Venecia y sobre la provisión temporaria de agua potable.

Por otro lado, aún cuando este documento no intenta dar cuenta de lo que significó este proceso en la experiencia subjetiva y grupal de los vecinos, la constitución de la asociación vecinal y el impulso y dinámica que ha adoptado su trabajo constituye sin dudas un aspecto positivo de estos años de trabajo.

En este sentido es de destacar que a medida que fue pasando el tiempo los miembros de la asociación fueron actuando de manera menos dependiente del Equipo adquiriendo un grado importante de iniciativa propia. Inicialmente, para realizar cualquier presentación o involucrarse en nuevas acciones era común que pidieran siempre el asesoramiento y supervisión del equipo, actitud que con el transcurso del tiempo fue cada vez menos usual, llegando a presentar muchas peticiones en forma autónoma, limitando su consulta al equipo en los casos más estrictamente jurídicos.

En lo que concierne a la extensión de la red de agua, se realizó el llamado a licitación para las obras que, finalmente, han comenzado en agosto de 2007 con un plazo estimado de ejecución de doce meses. Así, de cumplirse con la consecución de la obra, se habría avanzado significativamente en conseguir la reducción de la brecha entre los derechos de los habitantes relacionados con el acceso al agua potable y la realidad de sus vidas cotidianas.

Ahora bien, lo conseguido en materia de extensión de la red fue el resultado de más de tres años de constantes presentaciones de reclamos y recursos en diferentes organismos y entrevistas con distintas autoridades por parte de los vecinos. Así, fueron varios los pasos que se debieron seguir y los obstáculos que se tuvieron que superar para conseguir un avance que todavía no es ni siquiera definitivo.

De este modo, una primera lección que se puede obtener de este trabajo es que el camino para exigir que un derecho efectivamente sea garantizado y respetado no es directo ni sencillo.

A pesar de que el acceso al agua es un derecho de los residentes de Conet, las posibilidades de exigir su cumplimiento y obtener resultados requería y aún requiere de mucho trabajo previo. En primer lugar, fue necesario: a) obtener información acerca de los sujetos obligados, acerca de quién y cuándo debía o debió emprender estas obras, b) el porqué de su postergación, en caso de que ello hubiera estado planeado con antelación y c) producir información demostrativa de los perjuicios que ocasionaba para los vecinos la falta de agua. Con esta información sería más sencillo dirigir correctamente los reclamos, responsabilizar a los obligados y persuadirlos de la necesidad y obligatoriedad de dar prioridad a la provisión de los servicios al barrio. Asimismo, se entendió que sin dicha información previa sería muy poco probable que algún juez decidiera obligar al estado a extender la red.

Obviamente obtener toda esta información y prueba implicaba una ardua tarea, múltiples pedidos de información e investigación que requerían sin lugar a dudas que fuera más de un vecino quien se movilizara tras de ello y que hubiera organización y sistematización en las acciones emprendidas.

A poco andar, se advirtió que existía una notable fragmentación y superposición de responsabilidades entre: a) el Estado Nacional, en tanto último garante de los derechos humanos y concedente del servicio a la empresa aguas argentinas, b) la empresa en sí, c) el ente regulador, d) el Municipio de La Matanza a cargo de proteger la sanidad y salubridad del

medio ambiente, así como de autorizar la ejecución de obras y e) la Provincia de Buenos Aires, como primera responsable de la salud de los habitantes de su territorio.

Esta fragmentación de responsabilidades, sumada a la falta de mecanismos formales para exigir el cumplimiento de derechos, dificultó poder determinar a ciencia cierta los sujetos principalmente responsables por la omisión de proveer agua y saneamiento al barrio, e identificar a quien o quienes debían dirigirse tanto el reclamo de la extensión de los servicios, como el pedido de provisión temporaria y alternativa.

Ante esta situación, lo único que podía hacerse para tratar de obtener resultados, era triplicar las presentaciones, pero aún así ninguna autoridad parecía querer hacerse cargo del problema. Fue frecuente que, por ejemplo, los pedidos de saneamiento del zanjón presentados por los vecinos en la Municipalidad fueran girados por ésta a la Provincia de Buenos Aires para su intervención y que las autoridades provinciales a la vez, luego de tener el expediente varios meses sin hacer movimiento alguno, resolvieran que había sido mal enviado y lo volvieran a remitir al Municipio sin ninguna resolución. También ha sucedido que pedidos presentados en la Nación por el mismo tema eran a la vez comunicados al Municipio y así sucesivamente.

Otro importante obstáculo que se interpone a la hora de exigir el cumplimiento de estos derechos está dado por lo difícil que resulta obtener información. Nuevamente sucedió que había que hacer diversas presentaciones ante diferentes autoridades para dar con aquella dependencia que contaba o estaba obligada a producir la información buscada. Posteriormente, y dependiendo de cuál era la autoridad obligada a brindar la información, habría mayores o menores posibilidades de conseguirla.

En este sentido, tras numerosos pedidos y entrevistas informales, se pudo conocer que quien llevaría adelante la licitación por la extensión de la red de agua a Conet era el Municipio de La Matanza¹⁹. Ahora bien, el Municipio de La Matanza no cuenta con una norma o reglamento que garantice el acceso a la información de los vecinos ni tampoco parece ser muy adepta a brindarla. Por lo tanto, dicha información solo se consiguió cuando miembros del equipo denunciaron formalmente esta imposibilidad de acceder a la información ante las autoridades nacionales encargadas de financiar las obras.

Si no fuera porque el Estado Nacional tiene parte de la responsabilidad en la ejecución de las obras de extensión de la red al barrio y porque los miembros del equipo pertenecen a organizaciones no gubernamentales de trayectoria y con importantes niveles de incidencia, los vecinos posiblemente no hubieran podido confirmar la manera en que estaban planeadas las obras, ni les hubieran sido comunicados los avances de la licitación.

¹⁹ No AYSA que operaría el servicio una vez que las obras estuvieran terminadas, ni tampoco la Sub Secretaría de Recursos Hídricos de donde sí saldrían los recursos para financiarlas.

Es muy probable que estos inconvenientes para obtener información adecuada y oportuna por parte de las autoridades -especialmente las municipales-, se repitan a la hora de controlar que las obras efectivamente se realicen en tiempo y forma, y al momento de asegurar que se respete el derecho humano al agua cuando los vecinos sean incorporados al servicio. Ello requerirá un arduo trabajo de seguimiento, observación, pedidos de informe y solicitud de entrevistas.

Sin lugar a dudas, una enseñanza que este trabajo arroja, y que debería ser tenida en cuenta en trabajos futuros, es que cualquier reclamo de defensa de derechos, por más que cuente con el aval de la normativa vigente, será muy difícil de llevar adelante y tendrá menores posibilidades de éxito, si los mecanismos de responsabilización, participación y acceso a la información funcionan de manera tan deficiente, esto es, si se presentan tantos obstáculos para obtener información, identificar responsables, presentar reclamos, participar y obtener respuestas.

En este contexto, en paralelo con el desarrollo e implementación de estrategias para exigir el cumplimiento de determinados derechos prestacionales, como por ejemplo el acceso al agua, parece necesario desarrollar también estrategias que sirvan para incidir en la construcción de mejores y más eficientes mecanismos de rendición de cuentas, de producción y acceso a la información y de participación, especialmente a nivel municipal, sin los cuales, el reclamo de derechos se torna extremadamente dificultoso, y en muchos casos incluso infructuoso.

Un diseño institucional claro, transparente y participativo para la toma e implementación de decisiones, junto con la existencia de mecanismos accesibles y eficientes para obtener información y efectuar reclamos, genera un clima más favorable para que los ciudadanos se involucren en la cosa pública, controlen a las autoridades y participen y se apropien de las decisiones que se adopten.

De hecho, los obstáculos que se fueron presentando a lo largo de estos años así como el tiempo transcurrido sin resultados ostensibles fueron importantes debilitadores del compromiso de los vecinos y de la voluntad de participar activamente. En este sentido fue importante la alianza establecida entre los miembros del CELS y COHRE y la asociación de vecinos. Si bien este documento no pretende dar cuenta de lo que implicó esta experiencia para los vecinos, sí es importante señalar que hubo muchas manifestaciones de desidia, desconfianza y frustración respecto de muchas de las acciones emprendidas y que el trabajo del equipo haciendo hincapié en los logros obtenidos, así como insistiendo con visitar y acompañar a los vecinos aún cuando no hubieran novedades que transmitir, parece haber contribuido a que continuaran su lucha y fortalecieran su organización.

De igual manera, el trabajo de acompañamiento a los vecinos en la exigibilidad de sus derechos permitió a los miembros del equipo no solo resignificar y enriquecer el sentido de su trabajo de promoción y defensa de derechos humanos, sino que dotó a ambas organizaciones de una invaluable

experiencia práctica que puso en evidencia muchos de los problemas que deben ser atacados estructuralmente para que el derecho humano al agua y al saneamiento sea efectiva y universalmente respetado en la Argentina. Asimismo, el haber firmado junto a los vecinos las múltiples notas y reclamos que se efectuaron y el haber concurrido a innumerables reuniones con las autoridades responsables, afianzó e incrementó la legitimidad y respeto con las que ambas organizaciones ya contaban frente a las autoridades públicas. Tanto es así que estas organizaciones constituyen ahora actores de consulta y referencia de gran peso en el diseño del nuevo marco institucional para regular la provisión de agua y saneamiento para la Ciudad de Buenos Aires y el conurbano bonaerense.

Una reflexión aparte nos merece el tipo de estrategia escogida para exigir el respeto del derecho al agua. En primer lugar, cabe cuestionarse acerca de si fue o no acertado mantener el reclamo en la sede administrativa y nunca judicializar ni la solicitud de extensión de la red ni la de la provisión alternativa temporaria.

Respecto del reclamo por la extensión de la red, al comienzo se evaluó que como requería una inversión en infraestructura cuya realización el Estado había decidido postergar, parecía muy difícil que un juez aceptara intervenir sin que existiera previamente un reconocimiento técnico-político acerca de la necesidad y factibilidad de hacer estas obras. Fue por ello que se trabajó arduamente para que se asignara prioridad a dichas obras.

Con una mirada retrospectiva, ésta no parece haber sido una mala decisión. No solo los vecinos no reclamaban una acción judicial, sino que llevar el caso a la justicia hubiera posiblemente significado una actitud confrontativa de entrada, con altos costos y pocas posibilidades de éxito. Por otro lado, aún cuando se hubiera obtenido una orden judicial en tal sentido –lo cual es incierto- difícilmente hubiera garantizado que la prioridad fuera asignada más rápidamente que lo que lo fue, es decir, en menos de un año.

Mayores dudas genera si también fue acertado no presentar ninguna acción frente al retardo en la ejecución de las obras una vez que el gobierno ya se había comprometido a realizarlas. En realidad, como se mencionó, la decisión entonces fue de llevar adelante una demanda judicial, lo cual fue luego abandonado ante el cambio evidente de circunstancias generado a partir de la rescisión del contrato de la empresa concesionaria de los servicios.

Nuevamente, si se tiene en cuenta el panorama actual, es posible conjeturar que haber sido más expeditivos para realizar la presentación de la acción judicial, de modo que estuviera iniciada la acción antes de la rescisión del contrato, no hubiera necesariamente implicado una diferencia favorable en lo que respecta a la efectiva ejecución de las obras.

Por otro lado, es factible suponer que, de haberse judicializado el reclamo, la movilización e involucramiento de los vecinos hubiera sido menor ya que la dinámica de una acción judicial es más técnica, tiene sus propios tiempos,

requiere siempre patrocinio de abogados y, por lo tanto, demanda menos participación de los directamente afectados en comparación con la actuación frente a los poderes políticos.

Sin perjuicio de lo dicho, es posible sostener que en el caso de haber obtenido una decisión judicial obligando al Estado -ya sea a dar prioridad a las obras o a ejecutar el compromiso asumido en tal sentido-, hubiera sido más fácil que todos los actores reconocieran este avance como un logro de la lucha de los vecinos y no como una decisión meramente política de las autoridades, como de alguna manera se presenta en la actualidad. Tal como ya se ha dicho, frente a la ausencia de un mensaje claro en esa dirección, ha sido necesario trabajar con los miembros de ACSMA para que efectivamente perciban y reivindiquen la decisión de extender la red de agua a sus viviendas como un resultado de su propio accionar y poderío.

Paralelamente y continuando con la evaluación de las estrategias escogidas, es dable pensar que haber judicializado el reclamo por una provisión temporaria y alternativa podría haber arrojado mejores resultados.

Es cierto que llevar este pedido ante la justicia tampoco era una tarea sencilla. No se contaba con información certera y actualizada acerca de la existencia de contaminantes en el agua que implicaran un riesgo grave e inminente a la salud de los vecinos²⁰, ni existía normativa o política alguna – excepto normas constitucionales de protección a la salud e internacionales de derechos humanos- que previeran la obligación de efectuar este tipo de provisión alternativa.

En este sentido, cabe señalar que más allá de las dificultades que generaba el caso en términos de elección de la jurisdicción y sujetos a demandar, es poco probable que un juez en Argentina ordene a los poderes públicos proveer un tipo de prestación como la solicitada. Ello así ya que los jueces en Argentina son renuentes a intervenir en la determinación de prioridades o contenido de políticas públicas, y/o en cuestiones que impliquen la asignación de recursos presupuestarios. Si bien se registran algunos pronunciamientos que así lo hacen ²¹ ello ha sido bien en casos en que los jueces se caracterizaban por su activismo o compromiso con causas sociales –lo que no es la regla-, bien cuando se trataba de casos con una probada e indiscutible necesidad y urgencia

Amén de no contar con elementos que nos permitan conjeturar si la acción judicial hubiera o no obtenido resultados positivos, sí es posible reconocer ciertos errores cometidos en las presentaciones administrativas que quizás incidieron para que el pedido no fuera nunca atendido.

²⁰ Los exámenes del agua que oportunamente había realizado el ETOSS ante la denuncia inicial de los vecinos, no eran exhaustivos ni se efectuaron con el objeto de determinar todos los componentes contaminantes y peligrosos para la salud del agua, sino que se dirigieron básicamente a determinar la presencia de PCB. Por otro lado no se había logrado realizar otro tipo de exámenes.

²¹ Ver al respecto Bases Legales para el Derecho al Agua: <http://www.cohre.org/agua>

En efecto, al redactar las notas en las que se solicitaba la provisión temporaria de agua no se advirtió que al solicitarse un servicio alternativo para el barrio, hasta tanto concluyeran las obras de expansión de la red, se estaba en realidad solicitando un servicio provisorio para alrededor de 28000 personas.

Ni los miembros de ACSMA, ni los integrantes del equipo se representaron en ningún momento la magnitud y complejidad de lo solicitado. En rigor de verdad, lo que se buscaba –al menos por parte de los vecinos-, era solucionar lo antes posible el problema de falta de agua para sus familias hasta que se concrete una solución definitiva.

Si bien la complejidad del pedido y los recursos involucrados para satisfacerlo no pueden ser excusas para denegar la protección de derechos humanos, era esperable que las autoridades evitaran pronunciarse sobre lo solicitado o que directamente lo rechazaran.

En este sentido, es posible que hubiera resultado más efectivo desarrollar una estrategia en la que en los pedidos administrativos se solicitara la provisión temporaria de agua solo para aquellos que firmaban la nota.

Sin embargo, también es cierto que para los miembros del equipo restringir el pedido sólo a los vecinos que integran ACSMA hubiera significado renunciar a la convicción de que el Estado tiene la obligación de brindar este servicio a todos aquellos que han sido postergados en la provisión del agua y saneamiento y no solo al grupo que accede a una presentación administrativa. Bajo esta óptica, el único trato privilegiado hacia un grupo en desmedro de otro que resultaría aceptable es aquel que está basado en un criterio de mayor vulnerabilidad y necesidad, y no el hecho de pertenecer a la asociación que hace el reclamo, es decir ACSMA.

Así, otra enseñanza que puede extraerse de esta experiencia es que cuando se realiza este tipo de alianza entre organizaciones dedicadas a la defensa y protección de derechos humanos y organizaciones de vecinos que luchan por una problemática común que los afecta particularmente, pueden generarse discordancias o incompatibilidades entre los intereses de la organización y los intereses del grupo que se acompaña. En tales casos, es posible que las organizaciones de derechos humanos tengan que relegar sus objetivos más ambiciosos de cambios estructurales, en beneficio de la adopción de estrategias y/o solicitudes que, aún cuando no se encuadren estrictamente con los estándares de universalidad o protección de grupos vulnerables, sean más adecuados para satisfacer las demandas de los vecinos con los que se trabaja.

A modo de conclusión

No cabe duda que el reconocimiento internacional y nacional del agua como derecho humano implica un potente punto de partida para que los habitantes entiendan que es obligación de los gobernantes, y no una concesión

graciosa, el asegurar un acceso suficiente de agua potable para cubrir las necesidades de consumo humano básicas sin discriminación.

Es a partir de este reconocimiento primario que se puede lograr que los sectores más desprotegidos de la sociedad se involucren, defiendan y exijan este derecho así como todos aquellos que contribuyan a mejorar sus condiciones de vida.

No obstante, la experiencia de trabajo con los vecinos de Conet ha dejado en claro que el mero reconocimiento de un derecho no es suficiente y debe sostenerse una actitud activa de reclamo y dedicar energía individual y grupal para que éstos sean eventualmente respetados.

Asimismo, la experiencia de este caso ha demostrado que la mera lucha por el respeto de los derechos, independientemente del resultado obtenido, se encuentra justificada por los beneficios que representa para los actores involucrados en términos de aprendizaje, crecimiento, organización y empoderamiento.

Otra conclusión a la que se ha arribado es que aun cuando el reconocimiento de un derecho cuente con el aval de la normativa vigente, será muy difícil hacerlo efectivo si no se cuenta con mecanismos de responsabilización, participación y reclamo que faciliten el acceso a información, la identificación de los obligados, la presentación de reclamos, la participación y la obtención de respuestas.

En igual sentido, han quedado demostradas las dificultades que se presentan a la hora de obligar a los gobiernos a cumplir con sus obligaciones de derechos humanos cuando ello implica la realización de obras de infraestructura u otro tipo de prestaciones de complejidad y envergadura económica.

Cuando el Estado no garantiza mecanismos formales de reclamo y participación eficientes puede ser preciso acudir a métodos de reclamo no institucionalizados como manifestaciones, llamados telefónicos persistentes o contactos informales con funcionarios. En estos casos la alianza entre vecinos o asociaciones de vecinos con escaso nivel de incidencia y ONGs de reconocida trascendencia y legitimidad, como es el caso del CELS y COHRE, se torna esencial.

En efecto, cuantos más y diversos sean los actores que se suman detrás de un reclamo, mayor será la posibilidad de obtener resultados. Especialmente cuando el trabajo de la ONG, que aporta conocimientos técnicos en cuanto a derechos, obligaciones y en materias procesales, capacidad de monitoreo y contactos con funcionarios, se complementa con el de las organizaciones de vecinos y éstos consiguen persistir en el reclamo aglutinando un número importante de personas afectadas, demostrando la seriedad de lo denunciado y dando ánimo y sentido al trabajo de las ONG's.

Palabras finales

Los aprendizajes obtenidos con el desarrollo de esta experiencia, además de constituir logros concretos y puntuales para los vecinos de Conet, implican un mayor conocimiento capitalizable a la hora de reflexionar, debatir y desarrollar ideas para el diseño y la implementación de políticas públicas de agua y saneamiento.

También significa para CELS y COHRE una mejor preparación y entendimiento, en cuanto a las metodologías, recaudos y caminos a seguir en el trabajo de capacitación en derechos humanos y acompañamiento a organizaciones vecinales, así como una mayor conciencia acerca de la satisfacción y beneficios que este tipo de iniciativas pueden traer aparejado.

Se espera que este trabajo de acompañamiento a los vecinos del Barrio de Conet, no solo haya contribuido a lograr avances respecto a su efectivo goce y protección del derecho al agua y a incrementar su capacidad de influencia a la hora de efectuar demandas, sino que también pueda servir de inspiración para otros grupos organizados para buscar diversas y efectivas maneras de mejorar sus condiciones de vida y exigir el respeto y protección de sus derechos.

Mostrando caminos, posibles estrategias para asegurar el cumplimiento de los derechos humanos y generando una mayor conciencia entre todos los actores involucrados -funcionarios, jueces, empresas, medios de comunicación, organizaciones de la sociedad civil y habitantes en general- sobre la vigencia de estos derechos y las obligaciones asumidas por el Estado argentino, se aspira a corregir las injusticias que sufren buena parte de los habitantes del país en su vida cotidiana.

Es indudable que queda un largo camino por andar y muchos obstáculos por enfrentar, pero cada esfuerzo es válido, si se tiene como meta el efectivo reconocimiento y exigibilidad de los derechos humanos en general y el derecho al agua en particular.