



Asamblea General

Distr. general
5 de julio de 2021
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

48º período de sesiones

13 de septiembre a 1 de octubre de 2021

Tema 3 de la agenda

Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo

Plan y visión del mandato de 2020 a 2023

Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos al agua potable y al saneamiento, Pedro Arrojo Agudo

Resumen

El mundo afronta una crisis mundial del agua generada por la confluencia de dos defectos estructurales del actual modelo de desarrollo: la insostenibilidad de los ecosistemas acuáticos, que perjudica la calidad de sus caudales de modo que el agua deja de ser la base de la vida para convertirse en un terrible vector de enfermedades y de muerte; y la pobreza, la desigualdad y la discriminación prevaletentes en el orden socioeconómico vigente. Además, el mundo sufre los efectos de tres factores que agravan e intensifican directa e indirectamente esa crisis mundial: la mercantilización y la financiarización del agua, el cambio climático y, recientemente, la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19), que ha agudizado las desigualdades y ha extendido la pobreza. En el contexto de la crisis mundial del agua, tres objetivos complejos definirán las líneas principales de la labor del titular del mandato de 2020 a 2023: 1) aclarar las formas de promover la gobernanza democrática del agua y el saneamiento; 2) promover el ejercicio de los derechos humanos al agua potable y al saneamiento, dedicando especial atención a restablecer la sostenibilidad de los ecosistemas acuáticos; y 3) promover el papel del agua como un factor clave para la colaboración y la paz.



Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	3
II. La visión del Relator Especial y los valores que guían el mandato.....	3
A. Reseña histórica del mandato (2008-2020).....	3
B. La visión del Relator Especial: un enfoque socioambiental de los derechos humanos al agua potable y al saneamiento	4
C. Funciones y valores del agua: reflexiones éticas sobre las prioridades en la gestión del agua.....	5
D. Gobernanza democrática del agua y el saneamiento.....	6
III. Situación actual: reflexiones del Relator Especial	7
A. Una crisis mundial del agua en el planeta del agua	7
B. La escasez de agua.....	8
C. Dos importantes defectos estructurales.....	9
D. Tres factores que agravan la crisis mundial del agua.....	12
IV. Los tres primeros años del Relator Especial como titular del mandato (2020-2023)	16
A. Tres objetivos fundamentales	16
B. Planes específicos	17

I. Introducción

1. En sus resoluciones 16/2 y 45/8, el Consejo de Derechos Humanos alentó al Relator Especial sobre los derechos humanos al agua potable y al saneamiento, Pedro Arrojo Agudo, a que procurase señalar los retos y obstáculos para la plena efectividad de esos derechos, así como las deficiencias observadas en materia de protección, y a que continuara describiendo las buenas prácticas y los factores propicios a ese respecto. En el presente informe, que es el primero del actual titular del mandato, el Relator Especial da a conocer su plan y su visión para los tres primeros años de su mandato, de 2020 a 2023.

2. Para preparar el presente informe, el Relator Especial celebró una serie de consultas con diversos interesados. Del 1 al 3 de diciembre de 2020, mantuvo consultas iniciales con los Estados Miembros y la sociedad civil. Entre enero y abril de 2021, celebró una serie de consultas bilaterales con organizaciones internacionales y regionales¹. Además, convocó una serie de mesas redondas con determinadas organizaciones no gubernamentales y siguió manteniendo un diálogo permanente con defensores de los derechos humanos al agua potable y al saneamiento con un canal de diálogo abierto mediante el cual los defensores pueden concertar fácilmente una cita con el Relator Especial². Además, el Relator Especial recibió aproximadamente 100 contribuciones como respuesta a su llamamiento a hacer aportaciones³.

3. En el presente informe, el Relator Especial da a conocer su visión de los valores que lo guiarán durante su mandato, centrados en el enfoque socioambiental de los derechos humanos al agua potable y al saneamiento y en la promoción de la gobernanza democrática del agua y el saneamiento (secc. II). Más adelante, se exponen sus reflexiones sobre la situación actual de la crisis mundial del agua junto con los dos principales defectos estructurales de la crisis y tres factores que la agudizan (secc. III). Por último, establece planes y objetivos concretos para sus tres primeros años como titular del mandato (secc. IV).

II. La visión del Relator Especial y los valores que guían el mandato

A. Reseña histórica del mandato (2008-2020)

4. La primera titular del mandato, Catarina de Albuquerque, centró su actividad en recopilar buenas prácticas y proporcionar orientaciones sobre la forma de hacer efectivos los derechos humanos al agua potable y al saneamiento. Su propósito era hacer tangibles esos derechos humanos y tender puentes entre diferentes interesados, diferentes profesiones y diferentes personas. Tras recibir numerosas solicitudes de brindar orientaciones prácticas sobre la forma de hacer efectivos los derechos humanos al agua potable y al saneamiento, elaboró un manual que aclara el contenido y la facultad de ejercer los derechos humanos al agua y al saneamiento, así como las medidas para hacerlos efectivos⁴.

5. El segundo titular del mandato, Léo Heller, otorgó prioridad a las iniciativas tendentes a traducir los principios jurídicos y las normas de derechos humanos existentes en políticas públicas y mecanismos de aplicación que contribuyeran a la realización de los derechos humanos al agua y al saneamiento⁵. Los resultados de su actividad incluyen 12 informes temáticos en que se destaca el enfoque basado en los derechos humanos respecto de varias cuestiones relacionadas con el acceso al agua y al saneamiento. En su informe de 2020 al Consejo de Derechos Humanos, a la luz de las observaciones formuladas en sus informes

¹ Véase www.ohchr.org/EN/Issues/WaterAndSanitation/SRWATER/Pages/Partnering-with-other-organizations.aspx.

² Véase <https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSey3JpxY8HgCbS9bSps1O-69TPpWxCqsPfdgPhCyeHcVMaV5w/viewform>.

³ Véase www.ohchr.org/EN/Issues/WaterAndSanitation/SRWATER/Pages/MandatePlanningReportWater.aspx.

⁴ Véase www.ohchr.org/EN/Issues/WaterAndSanitation/SRWATER/Pages/Handbook.aspx.

⁵ A/HRC/30/39/Add.1, párr. 4.

temáticos anteriores, enumeró ejemplos de los avances conseguidos en la realización de los derechos humanos al agua y al saneamiento desde 2010. Los progresos se analizan aplicando un marco tridimensional: los derechos humanos como factor impulsor, como instrumento de política y como enfoque centrado en las personas⁶.

6. Gracias a la labor realizada desde 2008, se han aclarado tanto el contenido de los derechos humanos al agua y al saneamiento como su proyección normativa. Sin embargo, a juicio del Relator Especial, todavía queda mucho por hacer por lo que respecta a su aplicación efectiva. Esa aplicación abarca desde el deseable reconocimiento constitucional de los derechos humanos al agua y al saneamiento hasta compromisos presupuestarios, una legislación sobre el agua que promueva la rendición de cuentas y un enfoque sostenible y basado en los derechos humanos para la gestión del agua, sumado a las políticas públicas necesarias a ese respecto.

B. La visión del Relator Especial: un enfoque socioambiental de los derechos humanos al agua potable y al saneamiento

7. Tomando como punto de partida la labor de sus dos predecesores, el actual titular del mandato se propone aclarar y desarrollar dos elementos principales que, a su juicio, son fundamentales para promover la realización efectiva de los derechos humanos al agua potable y al saneamiento: el restablecimiento de los ecosistemas acuáticos y la gobernanza democrática del agua.

8. En primer lugar, basándose en la coherencia del paradigma de la sostenibilidad, es necesario formular un enfoque basado en los ecosistemas que requiere la gestión integrada de los diferentes usos y funciones del agua. Si no se logra una gestión sostenible de los ecosistemas, todos los usos, particularmente los servicios de que dependen los derechos humanos al agua potable y al saneamiento, se verán amenazados. Por consiguiente, el desafío que supone lograr efectivamente el ejercicio de esos derechos humanos, especialmente para las personas que viven en situaciones de pobreza y vulnerabilidad, está estrechamente vinculado al restablecimiento de la salud y la sostenibilidad de los ecosistemas acuáticos de los cuales dependen esas poblaciones.

9. En segundo lugar, el Relator Especial se propone aclarar las medidas que es necesario adoptar para promover la gobernanza democrática del agua, aplicando un enfoque sostenible y basado en los derechos humanos en diferentes contextos como, entre otros, las zonas urbanas y rurales y las zonas habitadas por pueblos indígenas. El ejercicio efectivo de los derechos humanos al agua potable y al saneamiento constituye un desafío democrático que exige la intervención y la participación efectiva de todos en la gestión del agua, un bien público que es esencial para la vida, sin que nadie quede atrás o sea marginado.

10. Además, para el Relator Especial el agua es un bien común que tiene un carácter público a causa de sus funciones esenciales para los ecosistemas y para el bienestar social en la compleja sociedad de hoy. Por consiguiente, el Estado debe asegurar que el agua siga desempeñando esas funciones en el marco de una gestión democrática y participativa. Con esa perspectiva, el Relator Especial hace suya la afirmación hecha por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su observación general núm. 15 (2002): el agua es un bien público fundamental para la vida y la salud (párr. 1). Sin embargo, en el caso de los pueblos indígenas y las comunidades rurales que mantienen viva la gestión comunitaria del agua, esta puede permanecer en manos de esas comunidades y el Estado deberá empoderarlas para su gestión, incluso prestándoles el apoyo necesario para la protección del agua y los ecosistemas conexos.

11. Por otra parte, preocupa al Relator Especial el desarrollo conceptual y práctico del derecho humano al saneamiento: a) en las zonas rurales empobrecidas, donde sigue representando un importante desafío en todo el mundo; b) con respecto a los requisitos de higiene, incluso con una perspectiva de género, teniendo presente la salud menstrual de las mujeres y las niñas, como parte destacada de ese derecho humano para la mitad de la población (véase la resolución 70/169 de la Asamblea General); y c) con respecto al

⁶ A/HRC/45/11.

saneamiento de las descargas y a los sistemas de saneamiento sin conexión a la red, para proteger la salud pública y unos ecosistemas saludables y cerrar un círculo virtuoso entre los derechos humanos tanto al agua potable como al saneamiento.

C. Funciones y valores del agua: reflexiones éticas sobre las prioridades en la gestión del agua

12. Tomando como punto de partida la necesidad de asegurar la sostenibilidad de los ecosistemas acuáticos, el Relator Especial ha reflexionado sobre las diferentes categorías éticas en que los distintos usos y valores del agua, una vez extraída de la naturaleza, deberían ubicarse a fin de determinar las prioridades correspondientes. Si se intenta comparar, por ejemplo, el valor del agua utilizada para llenar una piscina con el valor del agua necesaria para satisfacer el mínimo vital que necesita cualquier ser humano para llevar una vida digna, en cuanto derecho humano, se llegará rápidamente a la conclusión de que esos valores no son siquiera comparables, simplemente por que se sitúan en diferentes categorías éticas. El Relator Especial no afirma que esas categorías deban convertirse en normas jurídicas por sí mismas, pero sí que debería existir un debate sobre esos valores éticos, que habrían de tenerse en cuenta al establecer criterios jurídicos. Aclarar esas categorías éticas permite comprender e integrar la prioridad de los derechos humanos al agua potable y al saneamiento en el contexto global de la gestión del agua.

13. Efectivamente, aunque se suele dedicar una atención prioritaria a la demanda para actividades económicas, las funciones y los valores más importantes del agua no pueden ser sustituidos ni intercambiados por dinero. En sus resoluciones 64/292 y 70/169, la Asamblea General reconoció el agua potable y el saneamiento como derechos humanos; es necesario pensar en el valor del agua para la salud pública y la cohesión social; en los valores paisajísticos e identitarios vinculados a los ríos y los lagos; en los valores sociales, estéticos, recreativos y simbólicos que tiene el agua en diferentes países, culturas y visiones del mundo; y en las funciones del agua en la naturaleza, donde sostiene la biodiversidad y proyecta servicios de los ecosistemas que tienen una importancia decisiva para la sociedad actual y las generaciones futuras. Se trata de valores que no pueden siquiera ser sustituidos sistemáticamente por dinero y, por tanto, no pueden ser reconocidos ni gestionados adecuadamente por la lógica del mercado. Eso no menoscaba el valor ni la importancia de los usos económicos del agua, pero requiere que esos usos estén integrados en un contexto de gestión en el cual la prioridad esencial sea prestar apoyo a la vida y a la salud y la dignidad de las personas, es decir, al ejercicio de los derechos humanos al agua potable y al saneamiento.

14. El Relator Especial propone las siguientes categorías éticas y prioridades, que deberían constituir el núcleo de los debates y de la consideración por los Estados a la hora de hacer efectivos los derechos humanos al agua y al saneamiento:

a) El agua para la vida, como el volumen mínimo para garantizar los servicios de agua potable y saneamiento necesarios para una vida digna, como derechos humanos; el agua para producir los alimentos que necesitan las comunidades en situaciones vulnerables, lo cual guarda relación con el derecho humano a la alimentación; los caudales y la calidad del agua necesarios para garantizar la sostenibilidad de los ecosistemas acuáticos (régimen ecológico de los caudales), lo cual guarda relación con lo que, a juicio del Relator Especial, debe ser reconocido como el derecho humano a un medio saludable; y los derechos de los pueblos indígenas sobre sus aguas y territorios en el marco de un enfoque integrador de las visiones ancestrales del mundo. En resumen, los usos, las funciones y los valores relacionados con los derechos humanos deben estar garantizados al máximo nivel de prioridad;

b) Los usos del agua de interés público, en un segundo nivel de prioridad, en funciones, servicios y actividades que son de interés general para la sociedad; y los usos que generalmente no se valoran o están infravalorados por el mercado. Por ejemplo, en los Estados Unidos de América, el Congreso creó en 1968 el Sistema Nacional de Ríos Puros y Pintorescos con objeto de preservar condiciones de corriente libre para ciertos ríos con destacados valores naturales, culturales y recreativos para el disfrute de las generaciones

presentes y futuras⁷. De este modo, la ley dispone que el agua de esos ríos tiene una función ambiental y patrimonial que se considera de interés general y que recibe prioridad, por ejemplo, respecto de cualquier uso productivo, por muy rentable que pueda ser;

c) El agua para el desarrollo económico en actividades productivas que generan un beneficio económico, pero que no son estrictamente necesarias para sostener la vida humana o satisfacer los derechos humanos, como sería el caso del agua que necesitan las comunidades en situaciones vulnerables para producir sus propios alimentos, como derecho humano a la alimentación. El uso del agua para esas actividades productivas, que tienen principalmente un carácter agrícola e industrial, representa en realidad entre el 80 % y el 90 % de la demanda y genera los principales riesgos de contaminación. Esas actividades deben gestionarse en un tercer nivel de prioridad, de modo que se garantice la plena recuperación de los costos sobre la base de los beneficios generados;

d) Los usos del agua que constituyen un riesgo para la vida, en actividades económicas que perjudican la salud pública de las generaciones actuales o incluso futuras y la sostenibilidad del medio ambiente con una contaminación tóxica como sucede a menudo, por ejemplo, en actividades como la minería a cielo abierto o la fracturación hidráulica (*fracking*); y las actividades que son ilegítimas y que deben ser declaradas ilegales y prohibirse.

D. Gobernanza democrática del agua y el saneamiento

15. La gobernanza democrática de los sistemas de agua potable y saneamiento, y del agua en general, que promueve el Relator Especial debe asegurar la sostenibilidad ambiental y adoptar las normas internacionales vigentes sobre los derechos humanos al agua y al saneamiento, incluido el contenido normativo de esos derechos definido por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su observación general núm. 15 (2002). En el marco de ese conjunto de normas, el Relator Especial considera importante destacar los principios siguientes:

a) Participación: todas las personas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones, la formulación de políticas, la planificación y la gestión en relación con los servicios e instalaciones de agua y saneamiento, en la medida en que puedan verse afectados sus derechos humanos;

b) Rendición de cuentas: las instituciones o entidades responsables de la gestión de los servicios de agua y saneamiento, incluidos los operadores de los servicios, deben informar al público y presentar informes periódicos de una manera que sea clara, de fácil acceso y transparente;

c) No discriminación e igualdad: ninguna persona debe ser víctima de discriminación en el acceso al agua y al saneamiento. El disfrute efectivo de esos derechos humanos debe ser accesible y estar adaptado a las necesidades de todos, prestando especial consideración a las necesidades y requisitos de los grupos que se hallan en situaciones vulnerables;

d) Empoderamiento: las personas y las comunidades deben tener la posibilidad de comprender sus derechos a la participación tanto en la redacción de las leyes y reglamentos como en la gestión de los servicios de agua potable y saneamiento, y hay que proporcionarles los medios para hacer efectiva esa participación;

e) Protección jurídica: las leyes nacionales deben garantizar efectivamente el ejercicio de los derechos humanos al agua y al saneamiento y asegurar que esos derechos sean justiciables, de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos, y contemplar medios adecuados de compensación, remedio, reparación e indemnización en caso de vulneración;

⁷ Estados Unidos de América, Ley de Ríos Puros y Pintorescos, Ley Pública núm. 90-542; 16 U.S.C. 1271 y ss.

f) **Sostenibilidad:** los servicios de agua y saneamiento deben ser de buena calidad, y deben estar disponibles y ser accesibles para todas las personas de manera permanente, sin discriminación, tanto para las generaciones actuales como para las futuras, aportando soluciones duraderas de manera que la prestación de servicios hoy no ponga en peligro los derechos humanos en el futuro. Con este fin, se requiere una labor adecuada de concienciación y educación que genere responsabilidad intergeneracional.

16. La gobernanza democrática del agua en general y de los servicios de agua y saneamiento en particular requiere un marco normativo que garantice la sostenibilidad del ciclo natural del agua y permita la integración de la gestión del agua para la vida, el agua para los usos y servicios de interés público y el agua para usos económicos con arreglo a un orden de prioridades que debe guiarse por las obligaciones internacionales de derechos humanos.

17. A juicio del Relator Especial, no es apropiado compartimentar la gestión y la legislación reservando un espacio marginal para los derechos humanos. Es necesario promover un enfoque integrado de los diversos usos y funciones del agua centrado en los derechos humanos, que proporcionarán los principios y criterios básicos para esa gestión y legislación integradas. La gobernanza de los ecosistemas acuáticos y de los servicios de agua y saneamiento es un desafío democrático que exige la participación activa del público y su responsabilidad conjunta. En ese contexto, la gestión del agua para actividades productivas requiere instituciones e instrumentos económicos que alienten un uso responsable y eficiente del agua como bien público, pero desde la lógica de los bienes públicos, otorgando prioridad a la garantía de los derechos humanos que están en juego y promoviendo los principios de transparencia y participación.

18. A lo largo de su mandato, el Relator Especial se propone dedicarse a abordar ese desafío democrático especificando los principios, los criterios de gestión y los objetivos que deberán extraerse de las enseñanzas aprendidas de las buenas prácticas, las experiencias y las movilizaciones sociales en defensa de los derechos humanos al agua potable y al saneamiento en diferentes entornos socioeconómicos, culturales y territoriales.

III. Situación actual: reflexiones del Relator Especial

A. Una crisis mundial del agua en el planeta del agua

19. La humanidad se enfrenta, entre otras, a una crisis que es tan trágica como paradójica: la crisis mundial del agua en el planeta del agua, el planeta azul. El hecho de que 2.200 millones de personas no tengan un acceso garantizado a agua potable, 4.200 millones de personas vivan sin acceso a un servicio básico de saneamiento, casi 673 millones practiquen la defecación al aire libre⁸ y que, como consecuencia de ello, se produzcan aproximadamente 2 millones de muertes al año, junto con muchos otros argumentos, justifican la caracterización de la situación como una crisis mundial del agua⁹. Es una crisis mundial del agua que está generando una oleada creciente de conflictos socioambientales en todo el mundo en torno a la gestión del agua y de los ecosistemas acuáticos, conflictos cuyos protagonistas son los primeros en sufrir los efectos de la crisis en sus varios frentes.

20. Complementar la caracterización haciendo referencia al planeta del agua podría generar polémica si se utiliza el argumento de que la mayor parte del agua del mundo no es dulce sino salada. Por tanto, el argumento de la escasez suele plantearse como el factor clave para el diagnóstico. Indudablemente, hay problemas de escasez de agua en muchas regiones del mundo, especialmente en las regiones desérticas y semiáridas gravemente afectadas por el cambio climático, y es necesario dedicar una atención prioritaria a las personas que sufren escasez de agua. No obstante, estrictamente, la mayoría de esos 2.200 millones de personas no son personas sedientas que viven en entornos carentes de agua sino o bien personas pobres

⁸ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y Organización Mundial de la Salud, *Avances en agua potable, saneamiento e higiene: especial atención a las desigualdades, 2000-2017* (Nueva York, 2019).

⁹ ONU-Agua, “Resumen de progreso actualizado 2021: ODS 6 – agua y saneamiento para todos”, Marzo de 2021, págs. 7 y 13.

que carecen de acceso al agua potable para sus necesidades básicas, mientras que el agua potable disponible se suministra a quienes pueden pagarla, o bien personas que viven en la cercanía de ríos, lagos o acuíferos contaminados.

21. Por tanto, el Relator Especial entiende que las causas fundamentales de la crisis mundial del agua se encuentran en la confluencia de dos importantes defectos estructurales del modelo de desarrollo vigente:

a) La insostenibilidad de los ecosistemas acuáticos, que degrada la calidad de sus caudales de manera que el agua deja de ser la base de la vida para convertirse en un terrible vector de enfermedades y de muerte;

b) La pobreza, la desigualdad y la discriminación en el marco del orden socioeconómico prevaleciente.

22. Lo que es aún peor es que existen actualmente tres factores que agravan e intensifican directa e indirectamente la crisis mundial del agua: la mercantilización y la financiarización del agua, el cambio climático y, recientemente, la pandemia de COVID-19, que ha agudizado las desigualdades y ha extendido la pobreza¹⁰.

23. Por lo que respecta a la mercantilización y la financiarización del agua, el Relator Especial expresa preocupación por el hecho de que la visión neoliberal prevaleciente tiende a considerar el agua un mero recurso económico, útil y escaso, que puede ser gestionado como un producto comercial. Ese enfoque abre oportunidades de negocio en la privatización de los servicios de agua y saneamiento, en la venta y adquisición de derechos sobre el agua o incluso en la gestión del agua como activo financiero, basada en estrategias especulativas. Si se aplica esa visión, las personas se convierten en simples clientes, lo cual incrementa la vulnerabilidad de aquellas 2.200 millones de personas empobrecidas, convirtiéndolas en clientes pobres a quienes les resulta muy difícil pagar. En resumen, esa visión, lejos de resolver la crisis mundial del agua, en realidad la agrava haciendo más vulnerables a quienes viven en la pobreza, debilitando el respeto de los derechos humanos y degradando gravemente la gobernanza democrática del agua.

24. Con respecto al cambio climático, los graves problemas de insostenibilidad que actualmente afectan gran parte de los ecosistemas acuáticos del mundo podrían empeorar hasta llevarlos al colapso, con consecuencias socioeconómicas sin precedentes. El cambio acelerado del régimen de precipitaciones crea un riesgo de destrucción de las economías agrícolas que no puedan adaptarse a tiempo, e incluso pone en peligro la habitabilidad de regiones enteras. Todo ello permite prever las migraciones masivas del futuro, con el correspondiente aumento del número de personas que experimentan graves problemas para acceder al agua potable y al saneamiento.

25. En cuanto a la pandemia de COVID-19, el hecho de que afecte desproporcionadamente a las poblaciones más pobres y marginadas agudiza la desigualdad, la marginación y la pobreza que alimentan la crisis mundial del agua.

B. La escasez de agua

26. El agua es extremadamente abundante en el planeta Tierra. No obstante, el 97,5 % es agua salada y solo el 2,5 % es agua dulce, en su mayor parte almacenada en forma de hielo perpetuo en los polos o en las cimas de las montañas. Aproximadamente un 0,5 % del volumen total es agua dulce disponible, que circula por los ríos, los lagos y los acuíferos¹¹.

27. A juicio del Relator Especial, es simplista afirmar que la escasez de agua dulce es la razón principal de la crisis mundial del agua. Si se adopta este enfoque, también habría que considerar que la atmósfera es escasa, ya que no es capaz de digerir la emisión de gases de efecto invernadero sin alterar el clima, e incluso que el planeta es insuficiente.

¹⁰ Banco Mundial, *Pobreza y prosperidad compartida 2020: Un cambio de suerte* (Washington, D.C., 2020), pág. 5.

¹¹ Véase www.worldatlas.com/articles/what-percentage-of-the-earth-s-water-is-drinkable.html.

28. Sin embargo, este tipo de diagnóstico existe y conduce a menudo, por una parte, a proponer nuevos megaproyectos hidráulicos y a intensificar la explotación de los ríos y los acuíferos, lo cual impondría presiones adicionales y más intensas sobre los ecosistemas y aceleraría sus crisis de insostenibilidad. Por otra parte, también lleva a justificar que se trate el agua como un simple bien económico, útil y escaso. A juicio del Relator Especial, este planteamiento constituye un error grave y peligroso.

29. En cualquier caso, el objetivo del presente informe no es analizar los problemas de la escasez en general, sino determinar las causas de la crisis mundial del agua desde el punto de vista de los derechos humanos que están en juego. Con esa perspectiva de derechos humanos, el punto de referencia central son los 2.200 millones de personas que no tienen un acceso garantizado al agua potable y los 4.200 millones que carecen de saneamiento. El volumen de agua necesario por persona para satisfacer esos derechos humanos, si bien depende del clima y de la cultura de cada región, representa en realidad una cantidad mínima. Tomando la referencia de 50 litros de agua potable por persona y día estimado por la Organización Mundial de la Salud en una situación en que el agua se suministra a menos de 100 metros del hogar, el Relator Especial estima que el total necesario representaría aproximadamente el 3 % del agua que actualmente se toma en promedio de la naturaleza para satisfacer las necesidades de las personas y las actividades económicas. Ningún río se secará si en el futuro la humanidad toma únicamente un 3 % del agua que lleva.

30. Por consiguiente, desde el punto de vista de los derechos humanos, la escasez no es el factor central de la crisis mundial del agua, sino que hay más bien un problema de prioridades. En realidad, si se examinan los múltiples ejemplos históricos de países que mucho tiempo atrás garantizaron el suministro de agua potable a toda su población, en un momento en que ni siquiera podían suministrar agua a los hogares de las personas, se trata de una cuestión de prioridad: primero, la fuente pública, que proporciona agua potable gratuita en la plaza del pueblo o del barrio, incluso antes de que se pavimenten los caminos o se iluminen las calles. Con respecto a la disponibilidad de agua, y de agua de buena calidad, la prioridad respecto de otros usos, tanto en relación con la cantidad necesaria como con la calidad, debe asignarse al abastecimiento doméstico y de este modo a garantizar los derechos humanos al agua potable y al saneamiento.

31. Es indudable que hay problemas de escasez en los desiertos y en los territorios semiáridos donde el cambio climático podría incluso poner en peligro la habitabilidad. En esos casos, el agua necesaria para la supervivencia de las comunidades es a menudo no solo la que se requiere para satisfacer los derechos humanos al agua y al saneamiento, sino también para el ganado y la agricultura de subsistencia, lo cual constituye también en la práctica agua para la vida.

C. Dos importantes defectos estructurales

1. Desigualdad, discriminación y pobreza

32. Como se ha indicado, la mayoría de los 2.200 millones de personas que no tienen garantizado el acceso a agua potable son pobres. Para comprender lo que esto significa, es necesario aclarar lo que se entiende por pobreza.

33. En la sociedad urbana de hoy, en la que las personas deben comprar todo lo que necesitan, tener unos ingresos bajos que no permiten acceder a lo necesario para una vida digna indudablemente supone pobreza. Según el Banco Mundial, en 2017 una décima parte de la población del mundo, es decir, aproximadamente 689 millones de personas, tenía unos ingresos inferiores a 1,9 dólares de los Estados Unidos por día¹². Aunque los ingresos no son más que una de las dimensiones que hay que tener en cuenta, estas estimaciones dan una idea de la magnitud de la pobreza a nivel mundial.

34. No obstante, la pobreza es algo mucho más complejo que no debe entenderse únicamente como una falta de ingresos. Está estrechamente vinculada a la falta de educación, agua y saneamiento, salud, vivienda, energía, trabajo y oportunidades para una vida digna,

¹² Véase www.worldbank.org/en/topic/measuringpoverty.

así como con la marginación y la desigualdad generadas por unas relaciones de poder desiguales. En particular, la discriminación contra las mujeres y las niñas en muchas comunidades afecta desproporcionadamente el nivel de pobreza en que viven y su acceso al agua potable y al saneamiento, incluida la necesaria higiene menstrual. Además, a menudo las mujeres y las niñas siguen siendo las que llevan el peso de transportar el agua al hogar, lo cual hace que no puedan asistir a la escuela o tener trabajos remunerados, y ello alimenta el ciclo de la pobreza.

35. El incumplimiento de derechos humanos como los derechos a una vivienda adecuada, la salud, la educación, la alimentación, el agua y el saneamiento, que en realidad están interrelacionados, es tal vez la expresión más clara de la pobreza extrema. De todos ellos, el incumplimiento del derecho al saneamiento es tal vez el que desencadena el incumplimiento de todos los demás. Por ese motivo, dedicar atención y esfuerzos no solo al derecho humano al agua, sino también al saneamiento, que a menudo queda olvidado, es un factor clave en la lucha contra la pobreza.

36. En las zonas rurales, y particularmente para los pueblos indígenas, cuyos estilos de vida están vinculados más estrechamente a la naturaleza, el territorio y los valores de la comunidad, la mayoría de elementos necesarios para una vida digna no se compran, sino que los proporciona la naturaleza o la comunidad. Un río sano es la garantía de que haya agua potable abundante e incluso alimentos, al permitir el riego para la agricultura y la pesca. Los problemas surgen cuando grandes iniciativas extractivas, megaproyectos hidráulicos, la deforestación o grandes agroindustrias quebrantan la sostenibilidad de los ecosistemas y, en particular, de los ríos de los cuales dependen esas comunidades. En esos casos, la pobreza es consecuencia de la discriminación que sufren esas comunidades. Es raro que grandes represas inunden poblaciones ricas e influyentes. A menudo esos proyectos afectan a pueblos indígenas o campesinos que sufren discriminación y son víctimas del presunto desarrollo que representan los proyectos, lo cual sume en la pobreza y en la indigencia a quienes hasta ese momento habían vivido con dignidad, a pesar de tener pocos ingresos.

37. En entornos urbanos, el abastecimiento de agua y las redes de alcantarillado a menudo no llegan a los grandes barrios marginales o asentamientos informales donde viven las familias más pobres. Pese a tener ingresos mínimos, acaban comprando el agua que necesitan para vivir a vendedores que la transportan en camiones cisterna, sin garantía de potabilidad y a un precio muy superior al costo del agua para las familias ricas de los barrios que alcanza la red de abastecimiento. Se calcula que pagan entre 10 y 20 veces más que sus vecinos más ricos¹³. El hecho de que esas familias no dispongan de agua potable no coincide, estrictamente, con su incapacidad para pagar; en realidad la pagan, con un esfuerzo desmesurado y a un precio elevado. La distinción fundamental es la marginación de los barrios pobres en comparación con los barrios ricos que están conectados a las redes de agua y saneamiento. De este modo, la desigualdad y la discriminación se convierten en desencadenantes de la pobreza.

38. En muchos países en desarrollo, el hecho de que el agua suministrada por la red urbana no sea potable se considera un hecho normal o inevitable. En ese contexto, quienes disponen de ingresos suficientes consumen agua embotellada, aunque cueste alrededor de 1.000 dólares por 1.000 litros, mientras que los más pobres acaban asumiendo los riesgos que supone beber agua corriente. Según la experiencia del Relator Especial, esas redes urbanas tienen con frecuencia pérdidas del orden del 50 % e incluso más, de modo que la forma de ahorrarse esas pérdidas es cortar el suministro de agua por turnos en diferentes barrios y distritos. Esto representa efectivamente un ahorro muy importante, pero entraña necesariamente suministrar agua no potable, ya que la intrusión masiva de contaminantes se produce en los mismos puntos en que hay escapes cuando el agua no circula por la red y por tanto no hay presión en las tuberías.

39. El hecho de que el agua no sea potable se debe a veces a los contaminantes tóxicos. Lamentablemente, la contaminación tóxica de los ríos y los acuíferos a causa de la actividad

¹³ Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Programa Mundial de Evaluación de los Recursos Hídricos, *Informe Mundial de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos 2019: No dejar a nadie atrás* (París, 2019), pág. 97.

minera y de las descargas industriales, o incluso de la contaminación difusa procedente de la agricultura, va en aumento día tras día. Los metales pesados, los plaguicidas y otras toxinas acaban envenenando poco a poco a millones de personas a través de las redes urbanas de abastecimiento de agua, incluso si el agua está clorada. Como a menudo el público no dispone de información suficiente y los efectos en la salud no son inmediatos, es frecuente que las personas más pobres consuman ese agua y sufran de manera desproporcionada los efectos perjudiciales para la salud a mediano y largo plazo, lo cual agrava su situación de pobreza.

40. De una forma u otra, países enteros, ciudades e incluso capitales importantes consideran normal el hecho de que los sectores más pobres de su población acaben bebiendo diariamente agua poco segura, con las correspondientes consecuencias para la salud a corto, mediano o largo plazo.

41. Uno de los criterios que definen la pobreza tanto en los países en desarrollo como en los países desarrollados es la pobreza que afecta al agua, que para las familias pobres se manifiesta en forma de desconexiones de la red por falta de pago. A juicio del Relator Especial, esas desconexiones deben considerarse una vulneración de los derechos humanos al agua y al saneamiento de esas personas.

2. Insostenibilidad de los ecosistemas acuáticos

42. La salud de las personas, especialmente de las que viven en la pobreza, está estrechamente relacionada con la salud y el estado ecológico de los ríos o acuíferos de donde obtienen el agua. Por tanto, la salud de esos ecosistemas tiene repercusiones para el disfrute de los derechos humanos al agua y al saneamiento. La degradación o el quebrantamiento de la sostenibilidad de los ríos, los humedales y los acuíferos también pone en peligro otros derechos humanos al afectar la pesca y los medios de subsistencia de las comunidades ribereñas. También puede afectar gravemente la sostenibilidad de los deltas y de las playas de que dependen los medios de vida de muchas personas.

43. A menudo el valor de la biodiversidad se desestima como algo ajeno a los intereses de la humanidad. Sin embargo, más allá de su valor intrínseco, la biodiversidad es el mejor indicador de la salud y la funcionalidad de los ecosistemas que se purifican y regulan por medios naturales y de los cuales depende el agua potable de las comunidades ribereñas. Efectivamente, en la legislación de la Unión Europea la calidad necesaria del agua potable se vincula a la salud y al estado del ecosistema que suministra el servicio¹⁴.

44. El deterioro de la biodiversidad y de los ecosistemas de agua dulce es alarmante: de las 3.471 poblaciones de mamíferos, aves, anfibios, reptiles y peces evaluadas, se ha producido una disminución media del 84 % desde 1970¹⁵. Millones de kilómetros de ecosistemas fluviales han sido destruidos o gravemente afectados. Casi el 90 % de los humedales que existían en el siglo XVIII han desaparecido. Además de sostener un 40 % de la biodiversidad, los humedales realizan funciones de regulación y purificación inestimables, que lo son aún más en situaciones de cambio climático.

45. Aproximadamente el 80 % de las aguas residuales del mundo no reciben ningún tratamiento y contienen desde residuos humanos hasta descargas altamente tóxicas¹⁶. Como se ha explicado, las descargas urbanas sin tratar, junto con la contaminación tóxica procedente de la minería, la industria e incluso la agricultura no solo dañan la salud de los ecosistemas sino también la salud pública de quienes viven aguas abajo¹⁷. La contaminación por nitratos de los ríos y los acuíferos también va en aumento, al igual que la contaminación procedente de los residuos de la ganadería industrial y el exceso de fertilizantes en la agricultura, todo lo cual se encuentra en el agua que se bebe, con efectos graves para la salud pública, especialmente para la salud de los niños. Además, aunque no se cuente con información concreta sobre el alcance que puedan tener los denominados contaminantes

¹⁴ Directiva 2000/60/CE, arts. 1 y 4, y Directiva (UE) 2020/2184, preámbulo 15 a 18 y arts. 7 y 8.

¹⁵ World Wide Fund for Nature, *Living Plant Report 2020: Bending the curve of biodiversity loss* (Gland, Suiza, 2020), pág. 24.

¹⁶ Véase www.unep.org/explore-topics/water/what-we-do/tackling-global-water-pollution.

¹⁷ Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, *A Snapshot of the World's Water Quality: Towards a global assessment* (Nairobi, 2016).

emergentes, como los medicamentos, los microplásticos y las hormonas, su impacto en la biodiversidad y la salud humana está adquiriendo una gravedad que pone en entredicho la potabilidad de muchos sistemas de suministro de agua.

46. La extracción abusiva de caudales de agua es otro factor clave en la crisis de insostenibilidad de los ecosistemas acuáticos. La explotación abusiva de muchos acuíferos no solo arruina los caudales de base de los humedales y los ríos, sino también las capacidades de almacenamiento y la regulación natural del ciclo del agua, lo cual crea un mayor riesgo para el agua potable en ciclos de sequía que el cambio climático tiende a empeorar.

47. La deforestación masiva y la expansión de la frontera agrícola y ganadera es otro factor clave en la crisis de insostenibilidad de muchos ecosistemas acuáticos interiores. También se ve acelerada por el cambio climático, en la medida en que se favorecen los procesos de erosión, el incremento de la escorrentía y la reducción de la infiltración en los acuíferos que regulan los caudales de los ríos. Esto pone en peligro el suministro de agua potable, especialmente en las comunidades rurales e indígenas.

48. La construcción de más de 45.000 grandes represas¹⁸ y de cientos de miles de kilómetros de canales, estaciones de bombeo y turbinas y millones de kilómetros de redes a presión ha hecho posible abastecer de agua las ciudades y poblaciones, regar casi 300 millones de hectáreas de tierra, producir casi el 20 % de la enorme demanda actual de electricidad y atender las necesidades de un desarrollo masivo de la industria y de los servicios a lo largo del siglo pasado. Nadie pone en duda esos beneficios ni el desarrollo del bienestar general de la humanidad. Sin embargo, el hecho de que la humanidad haya sobrepasado los límites de la sostenibilidad ambiental de los ecosistemas acuáticos exige abandonar el antiguo paradigma de dominio de la naturaleza y aplicar el nuevo paradigma de la sostenibilidad; pasar de los enfoques basados en los recursos a los enfoques basados en los ecosistemas; de las estrategias basadas en el suministro a nuevas estrategias de gestión de la demanda y de conservación; de poner el acento en la productividad a la racionalidad económica sostenible; de enfoques tecnocráticos y a menudo autoritarios a una nueva gobernanza participativa y democrática. En resumen, se requiere una transición hidrológica para afrontar los desafíos del siglo XXI.

49. Restablecer la sostenibilidad y la salud de los ríos, los lagos, los humedales y los acuíferos y su funcionalidad es esencial para afrontar la crisis mundial del agua, especialmente en el contexto del actual cambio climático. Es urgente poner fin a la explotación abusiva de muchos acuíferos, que son los pulmones acuáticos de la naturaleza, de manera que se conviertan también en reservas estratégicas para situaciones de sequía. Recuperar los humedales significa disponer de sus funciones regenerativas y purificadoras, mientras que preservar y mejorar la cubierta vegetal previene la erosión y facilita la infiltración en los acuíferos. Sin embargo, para recuperar el funcionamiento adecuado de la ingeniería natural que estructura el ciclo hidrológico en las islas y los continentes es necesario poner fin a la contaminación, depurar los materiales que se devuelven al medio, erradicar las descargas tóxicas y prevenir la aparición de nuevos contaminantes.

D. Tres factores que agravan la crisis mundial del agua

1. El cambio climático, sus riesgos y sus impactos

50. Existe hoy un consenso general acerca de que el uso de combustibles fósiles es el factor dominante en la generación del cambio climático, lo cual da lugar a que las estrategias de mitigación estén dominadas por la necesaria transición energética hacia fuentes renovables. Sin embargo, los principales impactos socioeconómicos del cambio climático se generan en torno al vector del agua, lo cual debería llevar a que las estrategias de adaptación estuvieran dominadas por la mencionada transición hidrológica basada en el paradigma de la sostenibilidad.

¹⁸ "Dams and development: a new framework for decision-making – overview of the report by the World Commission on Dams", Diciembre de 2001.

51. Contrariamente a lo que se escucha en ocasiones, a nivel mundial el cambio climático no conlleva ni conllevará una reducción de la pluviosidad media. A medida que aumentan las temperaturas crece el volumen de agua que se evapora de los mares y por tanto también aumenta la cantidad de precipitación. En promedio, el ciclo del agua no regenerará menos agua dulce, sino todo lo contrario. Los problemas radican en los cambios acelerados en los regímenes de precipitaciones en cada territorio y en el aumento de la evapotranspiración de las plantas a causa de las temperaturas más altas, con la reducción consiguiente de los caudales disponibles. Esos cambios pueden resumirse de la manera siguiente:

- a) Aumento de la pluviosidad media en algunos lugares, generalmente allá donde tradicionalmente llueve más, y reducción en otros, donde habitualmente llueve menos;
- b) Aumento de la variabilidad de las precipitaciones, que intensificará los riesgos de episodios extremos, con ciclos de sequía más prolongados y más frecuentes, así como con tormentas, huracanes y ciclones más intensos y frecuentes;
- c) Aumento de la temperatura media y de las olas de calor en el período estival, con el consiguiente incremento drástico de la evapotranspiración de las plantas y la correspondiente disminución de los caudales fluviales y de la infiltración en los acuíferos;
- d) Reducción de las masas glaciales y de la nieve en las cabeceras de los ríos, con la consiguiente reducción de su función de regulación de los caudales;
- e) Aceleración y expansión de la desertificación de territorios, con el aumento del riesgo de incendios y explotación abusiva de las aguas subterráneas, lo cual dará lugar al agotamiento de los manantiales;
- f) Fusión de las masas polares a causa del calentamiento mundial y aumento del nivel de los mares.

52. Los impactos previsibles de esos fenómenos pueden resumirse de la manera siguiente:

- a) El rápido cambio de los regímenes de precipitación afecta principalmente el estado y el funcionamiento de los ecosistemas acuáticos que no pueden adaptarse con suficiente velocidad, y ello puede dar lugar a colapsos que afecten la calidad y la cantidad del suministro de agua potable;
- b) En muchos territorios donde los ecosistemas acuáticos están sujetos actualmente a niveles abusivos de explotación tenderán a reducirse drásticamente los caudales fluviales y la reposición natural de los acuíferos subterráneos por infiltración, lo cual aumentará la insostenibilidad de los ecosistemas y el estrés hídrico, con repercusiones para el suministro de agua potable;
- c) Con el aumento de la variabilidad de las precipitaciones y el mayor riesgo de lluvias intensas, la erosión del suelo se acelerará, especialmente si la cubierta vegetal sigue degradándose, se incrementará la escorrentía en la superficie y aumentará el riesgo de inundaciones, mientras que se reducirá la infiltración en los acuíferos, se acelerará el flujo de sedimentos y la obstrucción de los embalses con la consecuencia de una reducción de las reservas de agua y de un riesgo para el suministro de agua potable en algunos casos;
- d) La deforestación en zonas húmedas como la región del Amazonas empobrece los suelos y promueve la erosión del suelo, lo cual provoca una recesión de la pluviosidad en grandes áreas;
- e) El riesgo de inundaciones pueden multiplicarse en las ciudades costeras cuando las inundaciones de los ríos se combinan con temporales y mareas de tormenta, agravadas por la elevación del nivel de los mares que, a su vez, saliniza progresivamente los acuíferos y degrada la calidad del agua potable más asequible para las personas más pobres;
- f) Como consecuencia de la ruina de la agricultura y la ganadería en las zonas rurales empobrecidas, que tienen poca capacidad de adaptación, entre otras causas por el

cambio climático, se generarán migraciones masivas, del orden de 200 millones de personas para 2050¹⁹.

53. Los devastadores impactos socioeconómicos de los cambios en el ciclo del agua exigen estrategias de adaptación urgentes para incrementar la resiliencia de los ecosistemas acuáticos ante episodios extremos y para incrementar la resiliencia social, partiendo de la base del ejercicio de los derechos humanos al agua potable y al saneamiento, especialmente para los grupos de población que corren un mayor riesgo, que son siempre los que viven en la pobreza y/o la marginación.

54. En primer lugar, para incrementar la resiliencia ambiental es necesario restablecer el buen estado ecológico de los ecosistemas a fin de recuperar su capacidad natural para atenuar los impactos de las sequías y las inundaciones, además de formular políticas forestales apropiadas que minimicen los riesgos de incendios. En segundo lugar, desarrollar la resiliencia social requiere fomentar medidas preventivas, aplicando rigurosamente el principio de precaución en la planificación hidrológica, territorial y urbana. También requiere medidas de concienciación, educación y promoción de la participación de la población en los planes de prevención y de emergencia, incorporando la perspectiva de género y velando por el respeto de los derechos humanos, particularmente entre las personas que viven en situaciones de mayor vulnerabilidad.

55. Es importante tener presente que los problemas relativos a los derechos humanos al agua potable y al saneamiento no se producen únicamente en los ciclos de sequía, sino también con las inundaciones. Cuando los ríos se desbordan se inundan muchos barrios pobres, hay perturbaciones de los servicios de agua y saneamiento y las aguas negras de la red de alcantarillado pueden entrar en los hogares. Además, las sequías no solo ponen en peligro las reservas de agua potable debido a la escasez, sino también debido en gran medida a las mayores concentraciones de contaminantes cuando disminuyen los caudales mientras las descargas se mantienen.

2. La pandemia de COVID-19, sus riesgos y sus impactos

56. La pandemia de COVID-19 ha puesto de manifiesto la vulnerabilidad de todas las personas y ha obligado al mundo a emprender una respuesta colectiva. La opción de blindar las fronteras para restringir los riesgos para países remotos, algo que se logró con otras enfermedades, no dio resultados con la COVID-19; el virus viajó en avión, incluso en la clase de negocios. Aunque la vulnerabilidad es máxima para las poblaciones empobrecidas, particularmente entre las mujeres y las niñas, así como para otros grupos marginados, nadie estará fuera de peligro hasta que todos estén protegidos.

57. Por primera vez, el lema que guía los Objetivos de Desarrollo Sostenible, “no dejar a nadie atrás”, se siente y se impone como ineludible. La pandemia de COVID-19 ha resaltado el papel de una higiene adecuada con agua y jabón para prevenir la infección. Lo que era una verdad defendida mil veces —el papel de los servicios de agua y saneamiento como principio básico de la salud pública— se ha convertido en un instrumento urgente e inevitable que no debería dejar a nadie atrás para asegurar la eficacia en la lucha contra el virus. Ello ha llevado a muchos Gobiernos a prohibir la desconexión del servicio de abastecimiento de agua por falta de pago como medida de emergencia frente a la pandemia.

58. Aumenta el consenso general sobre la necesidad de fortalecer los sistemas de salud pública como iniciativas públicas sin fines de lucro que aspiran a proteger la salud de todas las personas que han quedado atrás. También es cada vez más evidente la necesidad de integrar en el marco de ese consenso la gestión de los servicios de agua y saneamiento como una piedra angular de la salud pública, asignando prioridad a las correspondientes iniciativas económicas públicas para empoderar a los gobiernos locales y subnacionales, así como a las autoridades comunitarias, respecto de sus competencias sobre los servicios e instalaciones de agua y saneamiento y la correspondiente obligación de garantizar los derechos humanos al agua potable y al saneamiento.

¹⁹ Organización Internacional para las Migraciones (OIM), *Migration and Climate Change*, IOM Migration Research Series, No. 31 (Ginebra, 2008), pág. 11.

59. En cualquier caso, más allá de ese cambio positivo en la conciencia del público, la pandemia está intensificando y ampliando la desigualdad y la pobreza que, no hay que olvidarlo, son el primer defecto estructural que provoca la crisis mundial del agua, al afectar más intensamente a quienes viven en las peores condiciones de habitabilidad y de higiene. El enfoque basado en obtener los máximos beneficios, que domina el desarrollo y la aplicación de las vacunas, aumenta los problemas de falta de equidad, exagera el impacto de la pandemia entre los más pobres y aumenta los riesgos de mutación del virus. En este contexto, el desafío se centra en lograr la máxima resiliencia social ante los riesgos que produce la pandemia. Las vacunas generan la máxima resiliencia individual y colectiva ante la enfermedad, pero deben estar garantizadas para todos, incluidos los más pobres, asignando prioridad al principio del interés general por encima del derecho de las grandes empresas farmacéuticas a obtener beneficios excesivos. En cualquier caso, la efectividad de los derechos humanos al agua potable y al saneamiento, con su proyección sobre la higiene, ha sido y será vital para fortalecer la resiliencia social y prevenir no solo el síndrome respiratorio agudo grave de tipo coronavirus 2 y sus mutaciones, sino también otras pandemias posibles.

60. Una vez más, en relación con los riesgos para la salud pública, es necesario integrar los factores ambientales y sociales, con la necesidad consiguiente de integrar la resiliencia social y la resiliencia ambiental. Se requiere una evaluación crítica del desarrollo de una ganadería industrial masiva e intensiva y elaborar estrategias para la protección de la biodiversidad como parte de las estrategias de adaptación y mitigación en relación con la salud pública.

3. El desafío de la gobernanza democrática del agua

61. En todo el mundo, los antepasados de la humanidad caminaban hasta encontrar un río, un lago o un manantial con agua suficiente para garantizar una vida digna, y allí se establecían. Tradicionalmente el agua se ha considerado un bien común que debe estar a disposición de todos como un elemento esencial e insustituible para la vida. Con la evolución de la complejidad social, la gestión comunitaria del agua, que pervive en muchas zonas rurales, se convirtió en una competencia pública en manos de los Estados mediante sistemas de concesiones como forma de preservar el dominio público del agua y el principio del interés general con respecto a su uso, y el agua acabó considerándose un bien público.

62. El desarrollo de grandes obras hidráulicas a lo largo del siglo XX, con inversiones públicas masivas, largos plazos de reembolso e incluso subvenciones considerables, fortaleció el papel de los Estados y la consideración del agua como un bien público. Lógicamente, el enorme gasto financiero con cargo a la hacienda pública, recurriendo a los impuestos de todos, creó la necesidad de justificar el uso del agua disponible con un enfoque de gestión basado en el interés general de la sociedad.

63. Lamentablemente, a lo largo del siglo XX el poder de los grandes intereses económicos acabó por secuestrar el principio del interés general. Al mismo tiempo, el enorme desarrollo hidráulico, que dio lugar a una masiva extracción de caudales y a descargas sistemáticas —industriales, urbanas y procedentes de la minería— junto con el aumento de la contaminación agrícola difusa, quebrantaron la sostenibilidad de los ecosistemas acuáticos. El resultado final es la crisis mundial del agua, que hace indispensable reconsiderar el significado que el concepto de interés general debería tener en el siglo XXI en la gestión del agua como un bien público tan esencial para la vida como insustituible.

64. En los últimos decenios, la visión neoliberal imperante ha propuesto que el agua se considere un producto que debe gestionarse atendiendo a la lógica del libre mercado. Aplicando ese enfoque se ha promovido la privatización de los servicios de gestión del agua y el saneamiento y se han creado mercados del agua, lo cual ha conducido a un aumento en la práctica de la apropiación privada del agua por los titulares de las concesiones para su uso. Recientemente, en el marco de la visión de la gestión del agua como un espacio comercial, los derechos sobre el agua han llegado a gestionarse como activos financieros en los mercados de futuros de Wall Street, siguiendo la lógica de las estrategias especulativas.

65. A juicio del Relator Especial, el agua debe seguir considerándose un bien público (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 15 (2002), párr. 1), al tiempo que se preservan los valores de participación y responsabilidad

común custodiados en el marco de la gestión basada en la comunidad. La crisis mundial del agua debe afrontarse promoviendo una gobernanza democrática del agua que asegure la sostenibilidad de los ecosistemas y formule un enfoque de la gestión del agua basado en los derechos humanos con arreglo a normas jurídicas que regulen las prioridades éticas que se han enumerado anteriormente.

66. Gestionar el agua siguiendo la pura lógica del mercado, mediante estrategias de privatización, de mercantilización e incluso de financiarización, hace más vulnerables a quienes viven en la pobreza, pone en peligro sus derechos humanos al agua potable y al saneamiento y menoscaba la sostenibilidad de los ecosistemas, lo cual contradice tanto la consideración del agua como un bien público como la lógica del interés general.

67. En resumen, para afrontar la crisis mundial del agua, con esos 2.200 millones de personas que no tienen garantizada el agua potable y los 4.200 millones que carecen de servicios de saneamiento, es necesario instaurar y fortalecer prácticas de gobernanza democrática. Siguen esas prácticas las decenas de miles de asociaciones de abastecimiento comunitario que gestionan el agua y el saneamiento de millones de personas en zonas rurales pobres de América Latina, la empresa Eaux de Paris, un ejemplo de transparencia y de gestión abierta a la participación del público en un gran sistema urbano, y la iniciativa de debate ciudadano en México para redactar una ley general del agua que adopte un enfoque de la gestión del agua basada en los derechos humanos, como consecuencia de la decisión de reconocer los derechos humanos al agua potable y al saneamiento en la Constitución.

IV. Los tres primeros años del Relator Especial como titular del mandato (2020-2023)

A. Tres objetivos fundamentales

68. El actual momento crítico señala un cambio de época, y la crisis mundial del agua es tan solo una indicación de ello. Hay momentos en que surgen crisis dolorosas, como la que se está experimentando hoy con la pandemia de COVID-19 o la que está comenzando con el cambio climático. Esas crisis ofrecen enseñanzas y anuncian cambios, con los dolores que conlleva el nacimiento del nuevo mundo que, como dicen los miembros de los movimientos sociales, es posible porque es necesario.

69. En el contexto de la crisis mundial del agua, tres objetivos exigentes caracterizarán las líneas principales de la labor del Relator Especial, como se explica a continuación.

1. Aclarar las formas de promover la gobernanza democrática del agua y el saneamiento

70. Integrar la gestión de los usos y funciones múltiples del agua, en cuanto bien público —o como parte del patrimonio en los casos en que perviva y arroje buenos resultados un enfoque de la gestión del agua y el saneamiento basada en la comunidad— y en el marco de las prioridades mencionadas, es un desafío complejo que supera las capacidades del mercado. Hoy en día la gobernanza democrática del agua y el saneamiento debe permitir a las sociedades afrontar el cambio climático y la pandemia de COVID-19 en el contexto de la crisis mundial del agua, fortaleciendo la resiliencia ambiental y social, activando la perspectiva de género y dedicando especial atención a quienes viven en la pobreza extrema.

2. Promover el ejercicio efectivo de los derechos humanos al agua potable y al saneamiento, dedicando especial atención a restablecer la sostenibilidad de los ecosistemas acuáticos

71. El Relator Especial insiste en que la efectividad de los derechos humanos al agua potable y al saneamiento de las personas que viven en la pobreza solo podrá lograrse si se avanza decisivamente en el restablecimiento de la salud de los ecosistemas acuáticos. Análogamente, solo será posible restablecer la salud de los ecosistemas acuáticos si se hacen progresos decisivos en el saneamiento y la depuración de las descargas. La única estrategia viable para asegurar que los 2.200 millones de personas pobres que actualmente carecen de

agua potable y los 4.200 millones que actualmente carecen de servicios de saneamiento puedan acceder a ellos con un costo asequible es hacer las paces con los ríos, los lagos, los humedales y los acuíferos de los que dependen los medios de vida de esas personas. Por consiguiente, el segundo objetivo del Relator Especial se orienta a aclarar el vínculo entre esos derechos humanos y la sostenibilidad de los ecosistemas acuáticos y a promover estrategias que establecen un vínculo entre ambos desafíos.

3. Promover el papel del agua como factor clave para la colaboración y la paz

72. En muchos casos, los conflictos locales son causados por proyectos en gran escala —generalmente de carácter extractivo— que destruyen o afectan gravemente los ecosistemas y los territorios de los que dependen las comunidades que viven allí, lo cual vulnera sus derechos humanos. Basándose en su experiencia en este tipo de conflictos, el Relator Especial insiste en la importancia de escuchar la opinión de las mujeres y de abrir un espacio para ellas como un factor esencial para la resolución de conflictos por medios no violentos. Son claramente esenciales el respeto de los derechos humanos de esas comunidades y la seguridad de sus líderes, que actualmente están amenazados. Dicho esto, las controversias sobre el agua entre regiones o países promueven conflictos que pueden dar lugar a la guerra. Sin embargo, el agua ofrece razones y argumentos favorables al acuerdo y la colaboración si se adopta un enfoque basado en los ecosistemas. Si se trata de gestionar un río o una cuenca fluvial en toda su riqueza y complejidad, en vez de competir por el agua entendida como recurso, surgirá la necesidad de colaboración. Naturalmente, los beneficios y los esfuerzos necesarios aguas arriba y aguas abajo a menudo no serán simétricos, por lo que serán necesarios el diálogo y la negociación. Sin embargo, en definitiva la colaboración produce beneficios para todos. Será importante adoptar un enfoque basado en los derechos humanos, como referencia a obligaciones jurídicas reconocidas por todos, y abrir espacios para la participación de las mujeres, en cumplimiento de la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad, relativa a las mujeres, la paz y la seguridad.

B. Planes específicos

1. Informes temáticos previstos

73. En 2021, el Relator Especial presenta al Consejo de Derechos Humanos el actual informe temático sobre la crisis mundial del agua en el planeta del agua, el planeta azul, en que se define su diagnóstico y plan de trabajo. El objetivo del Relator Especial es caracterizar el contexto en que se propone desarrollar el mandato, identificando las causas fundamentales de la crisis y los fenómenos que la agravan, a fin de definir los objetivos y los principios fundamentales de su labor como titular del mandato.

74. En 2021, el Relator Especial presentará a la Asamblea General su informe temático sobre los riesgos y las repercusiones para los derechos humanos al agua potable y al saneamiento que representa la mercantilización y la financiarización del agua. En su primer informe a la Asamblea General se abordará el principio primordial de la labor mencionada: promover la gobernanza democrática del agua como factor decisivo para el desarrollo de los derechos humanos al agua potable y al saneamiento. Asimismo, al igual que en el presente informe, el Relator Especial se basará en la labor del anterior Relator Especial, contenida en su informe final presentado a la Asamblea General en 2020²⁰. Como se explica en el presente informe, uno de los factores que están agravando la crisis mundial del agua es la progresiva mercantilización y financiarización del agua, que convierte a los ciudadanos en clientes y destruye la gobernanza democrática del agua, un bien público que es esencial para la vida.

75. En 2022, el Relator Especial presentará al Consejo de Derechos Humanos un informe temático sobre los derechos humanos de los pueblos indígenas al agua potable y al saneamiento, en que se evaluará la situación actual y se examinarán las enseñanzas aprendidas de las culturas ancestrales. En su segundo año como titular del mandato, el Relator Especial se centrará en los grupos de población que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad y de pobreza —el segundo defecto estructural que genera la crisis mundial del

²⁰ A/75/208.

agua— comenzando con los pueblos indígenas. El saneamiento, que constituye un desafío importante y persistente en las zonas rurales, recibirá una atención prioritaria. Sin embargo, al mismo tiempo, el Relator Especial se propone abordar el objetivo de promover la gobernanza democrática del agua y vincular los derechos humanos y la salud de los ecosistemas, haciendo hincapié en las tradiciones de gestión comunitaria de los propios indígenas y su respeto por los ríos, los lagos y los manantiales, basándose en las visiones del mundo ancestrales que mantienen vivas. Se dedicará atención al impacto de las estrategias extractivas para los derechos humanos al agua potable y al saneamiento. La incorporación de la perspectiva de género será una característica destacada del informe, que se centrará en la evolución del papel de las mujeres en la gestión comunitaria del agua y el saneamiento.

76. En 2022, el Relator Especial presentará a la Asamblea General un informe temático sobre los derechos humanos al agua potable y al saneamiento de las personas que viven en zonas rurales pobres. Su segundo informe de 2022 se dedicará a las comunidades campesinas sujetas a procesos de marginación que generan vulnerabilidad y pobreza. Como en el caso de su informe sobre los pueblos indígenas, en el informe sobre las comunidades campesinas se evaluará la situación de los derechos humanos al agua potable y al saneamiento, así como el impacto de los megaproyectos y de las estrategias extractivas. También se procurará determinar y resaltar las contribuciones de la gestión comunitaria a la gobernanza democrática del agua en las zonas rurales. Se prestará una atención especial al desafío que representa el saneamiento para los pobres rurales, específicamente la cuestión desatendida de la práctica de la defecación al aire libre, que afecta desproporcionadamente las zonas rurales, así como el papel de las mujeres en el ámbito decisivo del saneamiento, tanto a nivel familiar como comunitario.

77. En 2023, el Relator Especial presentará al Consejo de Derechos Humanos un informe temático sobre dos desafíos convergentes: el ejercicio de los derechos humanos por las personas que viven en la pobreza y el restablecimiento de la salud de los ecosistemas acuáticos. El informe se centrará en el otro importante defecto estructural que genera la crisis mundial del agua: el colapso de la salud y la sostenibilidad de los ecosistemas acuáticos. En el informe se explorará, en diferentes tipologías territoriales y climáticas, la medida en que el quebrantamiento de la sostenibilidad de los ríos, los humedales y los acuíferos afecta los derechos humanos al agua potable y al saneamiento de las personas que dependen de ellos. También se procurará definir medidas y estrategias concretas, así como su viabilidad, de manera que las poblaciones que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad tengan acceso a agua de buena calidad, gracias al restablecimiento de la buena salud de los ríos y los acuíferos de los que dependen. Una de las cuestiones centrales que se desarrollarán es la del derecho humano al saneamiento y su proyección en el tratamiento viable y asequible de las aguas residuales.

78. En 2023, el Relator Especial presentará a la Asamblea General un informe temático sobre el agua como argumento a favor de la paz, el hermanamiento y la cooperación. En el informe se abordarán los conflictos locales, generalmente causados por megaproyectos, como seguimiento del informe de 2019 del anterior Relator Especial²¹. Se analizará la relación entre las repercusiones para los derechos humanos y la degradación, destrucción o contaminación de los ecosistemas acuáticos, así como el enfoque no violento que a menudo adoptan las comunidades en contextos de criminalización de las protestas y de represión contra los líderes y los defensores de los derechos humanos. Con respecto a los conflictos interregionales e internacionales, se ofrecerán referencias sobre experiencias de resolución de conflictos sobre el agua a partir de la tradición histórica del hermanamiento entre personas ribereñas, ya se trate de comunidades, ciudades, regiones o países. Se señalarán y analizarán los principales conflictos actuales y se ofrecerán criterios y directrices para abordarlos recurriendo a estrategias de no violencia y mediación.

2. Tender puentes de diálogo permanente

79. Las personas que sufren directamente los problemas tal vez no tengan razón en todo lo que dicen, pero ellos son ciertamente los que conocen mejor los problemas. Por tanto, si se quiere conocer a fondo los problemas, es necesario escuchar atentamente a quienes los

²¹ A/74/197.

padecen directamente. Esta es una de las convicciones profundas del Relator Especial. Este es el motivo de que desde su primer día como titular del mandato se haya activado el diálogo con los defensores de los derechos humanos al agua potable y al saneamiento. A menudo los defensores intervienen hasta el punto de poner en peligro sus vidas en defensa del agua, los ríos, los humedales y los manantiales de los que dependen la vida y la dignidad de sus comunidades. El Relator Especial se compromete a tender puentes de diálogo permanente con las redes sociales en tres frentes: los movimientos sociales; las autoridades municipales y comunitarias; y los expertos, las universidades y los centros educativos.

80. A partir del profundo convencimiento de que los derechos humanos son el núcleo de la gobernanza democrática mundial que el planeta necesita cada vez más, el Relator Especial quiere abordar el doble objetivo de empoderar a los defensores de los derechos humanos y de fortalecer institucionalmente el Consejo de Derechos Humanos, procurando establecer ese diálogo permanente. A través del canal de diálogo abierto, el Relator Especial se ha puesto semanalmente a disposición de cualquiera que desee debatir una cuestión con él. En reuniones trimestrales, se propone tender puentes de diálogo permanente con redes que trabajan en los tres frentes mencionados, con una agenda de trabajo propuesta por los interesados.

81. Para abordar las cuestiones y los objetivos señalados, una de las prioridades del Relator Especial será trabajar en estrecha colaboración con otros titulares de mandatos de los procedimientos especiales, mecanismos e instituciones de derechos humanos, como los relativos a las mujeres, el medio ambiente, los pueblos indígenas, la alimentación, la vivienda, la pobreza extrema, la contaminación tóxica y la salud, entre otros.

3. Visitas a países

82. Las dos visitas oficiales a países que deben emprenderse anualmente, una vez que se hayan levantado las restricciones impuestas como consecuencia de la pandemia de COVID-19, estarán diseñadas sobre la base de los criterios siguientes:

- a) Conceder prioridad a los países y regiones empobrecidos;
- b) Conceder prioridad a los países y regiones en conflicto;
- c) Establecer un equilibrio entre los distintos continentes y regiones.

83. Además de esos criterios territoriales, las prioridades consistirán en:

- a) Caracterizar el agua como un argumento a favor de la paz;
- b) Empoderar a las mujeres como promotoras de los derechos humanos al agua potable y al saneamiento;
- c) Escuchar a quienes sufren los problemas.

84. Es frecuente que, frente a los problemas e injusticias, las denuncias y la movilización social pongan a los Gobiernos a la defensiva porque se sienten criticados. Es probable que esto dificulte que el Relator Especial sea invitado a visitar un país determinado. Sin embargo, el Relator Especial considera que su papel es escuchar a todos, prestando especial atención a quienes sufren los problemas y creando un espacio en que las mujeres puedan opinar, teniendo como objetivo final proponer soluciones. A lo largo de su vida, el Relator Especial ha tenido muchas experiencias de diálogo y mediación que han fortalecido su convicción de que, como reza un proverbio español, “hablando se entiende la gente”. También ha habido muchas experiencias de conflictos sobre el agua en que el liderazgo de las mujeres ha sido fundamental. En resumen, el objetivo consiste en contribuir a crear soluciones justas, eficaces y duraderas.

4. Comunicaciones y otras cartas

85. En 2020, el 19 de noviembre, Día Mundial del Retrete, el Relator Especial reiteró la importancia de la disponibilidad permanente de servicios de agua y saneamiento e hizo un llamamiento a los Estados para que prohibieran la desconexión del abastecimiento de agua cuando los hogares no pudieran pagar las tarifas del agua. Posteriormente puso en marcha un proyecto titulado “Prohibición de la desconexión del agua: de una medida de protección

social a la salvaguardia de los derechos humanos”, que describe la situación de cada país en relación con las desconexiones del agua y las medidas para prohibirlas. Aparte de activar esa medida de protección social, que es algo muy necesario y urgente para hacer frente a la COVID-19, el Relator Especial está convencido de que es esencial transformar la necesidad urgente planteada por la pandemia en una virtud permanente, que garantice los derechos humanos al agua y al saneamiento en todo momento y en todas las circunstancias, tanto si hay una pandemia como si no. El Relator Especial ha descrito las situaciones en América Latina y el Caribe durante sus seis primeros meses como titular del mandato. Más adelante analizará y describirá la situación de las desconexiones del agua en otras regiones.

5. Cooperación con organizaciones internacionales y regionales y los Objetivos de Desarrollo Sostenible

86. A fin de comprender mejor las funciones y responsabilidades de las organizaciones internacionales y regionales en la esfera de los servicios de agua, saneamiento e higiene, entre enero y abril de 2021 el Relator Especial convocó reuniones bilaterales que han abierto varias líneas de cooperación. Desea dedicar especial atención a ONU-Agua multiplicando las entrevistas con sus miembros desde el comienzo de su mandato, ya que considera esencial intensificar el liderazgo mundial de ONU-Agua ante la crisis mundial del agua y los esfuerzos tendientes a lograr el Objetivo de Desarrollo Sostenible 6 y otros Objetivos de Desarrollo Sostenible relacionados con el agua, del mismo modo que el liderazgo de la Organización Mundial de la Salud también debe fortalecerse efectivamente frente a la pandemia de COVID-19 y a los riesgos futuros para la salud pública mundial.
