



# Asamblea General

Distr. general  
31 de julio de 2024  
Español  
Original: inglés

## Consejo de Derechos Humanos

57º período de sesiones

9 de septiembre a 9 de octubre de 2024

Tema 3 de la agenda

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

### **El nexo entre el agua y la economía: gestionar el agua para usos productivos desde la perspectiva de los derechos humanos**

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

#### *Resumen*

La función crucial que desempeña el agua exige que los ecosistemas acuáticos, el ciclo del agua y el agua misma se gestionen de forma justa y sostenible, implicando a las poblaciones locales, regionales y mundiales en una estructura anidada de gobernanza. El agua y los ecosistemas acuáticos deben gestionarse como bienes comunes de dominio público. Hay que establecer prioridades para el uso del agua y aplicar estrategias que promuevan un uso eficiente y responsable del agua basado en principios como el de no deterioro, la restauración, la recuperación de costos y la eficacia en función de los costos. Entre las estrategias clave figuran los sistemas tarifarios sin fines de lucro, la planificación basada en la precaución y las estrategias de financiación pública que garantizan la autonomía a distintos niveles, así como las estrategias de alianzas público-públicas y público-comunitarias.

\* Se acordó publicar este informe tras la fecha prevista debido a circunstancias que escapan al control de quien lo presenta.



## I. Introducción

1. En marzo de 2023 se celebró la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua<sup>1</sup>, 46 años después de la primera. Aunque en el discurso de clausura de la Conferencia el Presidente de la Asamblea General se refirió brevemente a los derechos humanos al agua y al saneamiento, la propia Conferencia no adoptó un enfoque basado en los derechos humanos<sup>2</sup>, sino que se centró exclusivamente en las repercusiones que podría tener el cambio climático en las actividades productivas que dependen del agua. Además, los documentos preparatorios de la Cumbre del Futuro de 2024 pasaron por alto la crisis mundial del agua, el derecho humano al agua y las repercusiones sociales y económicas del cambio climático, sin prestar suficiente atención a la adopción de un enfoque basado en los derechos humanos para gestionar los recursos esenciales para el futuro.
2. Sin embargo, fue alentador que, en una resolución aprobada en 2023<sup>3</sup>, la Asamblea General decidiera convocar Conferencias sobre el Agua en 2026 y 2028 y solicitara al Secretario General que preparara una estrategia para todo el sistema de las Naciones Unidas en materia de agua y saneamiento<sup>4</sup>, reforzando el liderazgo de las Naciones Unidas en la gobernanza del agua.
3. El Relator Especial sostiene que, al aplicar la estrategia, es crucial adoptar un enfoque de la gestión del agua que sea sostenible y se base en los derechos humanos, y concebir el agua como un bien común y no como una mercancía o un simple insumo productivo.
4. Para adoptar este enfoque hay que afrontar los retos de sostenibilidad en los usos económicos del agua como el regadío, la producción hidroeléctrica, la industria y la minería, gestionar todos los usos del agua desde un enfoque integrado, dar prioridad a los derechos humanos que dependen del agua y velar por no dejar a nadie atrás.

## II. Valores en juego en la gestión del agua

5. El poeta español Antonio Machado escribió: “Todo necio confunde valor y precio”. También el filósofo griego Aristóteles, que vivió hace 2.300 años, tenía una idea similar, al distinguir entre economía y crematística<sup>5</sup>, dos conceptos que a menudo se confunden en la actualidad. La crematística tiene que ver con la gestión del dinero y de los bienes valorados a precio de mercado, mientras que la economía se refiere a la gestión de los bienes domésticos. El Relator Especial considera que los enfoques económicos y jurídicos modernos —como la economía ecológica<sup>6</sup>, que tiene en cuenta la sabia distinción conceptual de Aristóteles al plantear el concepto de patrimonio natural— podrían aplicar estos conceptos más allá del agua y hacerlos extensivos a todo el planeta.

<sup>1</sup> Oficialmente, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Examen Amplio de Mitad de Período del Logro de los Objetivos del Decenio Internacional para la Acción “Agua para el Desarrollo Sostenible” (2018-2028).

<sup>2</sup> Presidente de la Asamblea General, discurso de clausura de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua, 24 de marzo de 2023, puede consultarse (en inglés) en <https://www.un.org/pga/77/2023/03/24/pga-remarks-to-the-closing-of-the-2023-un-water-conference>.

<sup>3</sup> Resolución 77/334 de la Asamblea General.

<sup>4</sup> Véase <https://www.unwater.org/publications/united-nations-system-wide-strategy-water-and-sanitation>.

<sup>5</sup> Gloria Vivenza, “A re-assessment of Aristotle’s economic thought”, *History of Economics Review*, vol. 63, núm. 1 (2016), págs. 68 a 71.

<sup>6</sup> H. Neo, “Resource and environmental economics”, en *International Encyclopedia of Human Geography*, Rob Kitchin y Nigel Thrift, eds. (Elsevier, 2009), puede consultarse en <https://www.sciencedirect.com/topics/earth-and-planetary-sciences/ecological-economics>.

## A. Funciones y valores del agua

6. Al igual que otros bienes naturales renovables, el agua tiene múltiples funciones y valores. Sin embargo, si se comparan con las funciones y los valores que se derivan del uso de la madera, por ejemplo, se observan importantes diferencias.

7. Para gestionar el agua y la madera hay que preservar la sostenibilidad de los ecosistemas acuáticos y forestales: los bosques no pueden gestionarse como almacenes de madera y los ríos no pueden gestionarse como canales de H<sub>2</sub>O sino como ecosistemas vivos, garantizando su sostenibilidad. Ahora bien, una vez que se obtienen la madera y el agua, surgen diferencias sustanciales. En el caso de la madera, parece razonable que la empresa que taló los árboles los venda al aserradero de su elección; este venderá las tablas y vigas de madera a empresas de construcción, fábricas de muebles o astilleros, y estas empresas venderán sus productos a los precios adecuados. En otras palabras, una vez garantizada la sostenibilidad del ecosistema forestal, en la medida en que los valores y las utilidades de la madera pueden sustituirse e intercambiarse por los bienes de capital, es razonable y coherente gestionarlos según la lógica del mercado, con las medidas reguladoras adecuadas.

8. No obstante, en opinión del Relator Especial, aplicar el mismo enfoque a la gestión del agua daría lugar a graves errores, ya que muchas de las funciones y los valores relacionados con el uso del agua no pueden convertirse fácilmente en términos monetarios; no encajan en el ámbito de la crematística aristotélica. Por ejemplo, ¿cómo podría determinarse el valor del agua destinada a salvaguardar la salud de las familias y comunidades? ¿Cómo podría compararse el valor del agua necesaria para mantener la salud pública con el valor del agua que se necesita para cultivar aguacates destinados a la exportación? Esos valores se enmarcan en categorías éticas diferentes, por lo que resulta difícil equiparlos únicamente en función de consideraciones monetarias.

## B. Orden ético de prioridades

### 1. El agua para la vida

9. Como señaló el Relator Especial, para promover un enfoque de la gestión del agua basado en los derechos humanos hay que dar prioridad a los usos y las funciones que sustentan la vida, en particular, la vida y la dignidad de las personas. El Relator Especial se refiere a este concepto prioritario como el agua para la vida<sup>7</sup>.

10. El concepto de agua para la vida debe englobar tres elementos clave<sup>8</sup>: garantizar el acceso al agua potable y al saneamiento como derecho humano básico; proporcionar agua a las comunidades rurales para que produzcan sus propios alimentos, lo cual está en consonancia con el derecho humano a la alimentación; y preservar y mantener los ecosistemas acuáticos con miras a garantizar un medio ambiente saludable y sostenible. Estos tres aspectos están interconectados y son vitales para promover una vida digna y la sostenibilidad medioambiental<sup>9</sup>.

### 2. El agua para funciones, usos y servicios de interés general

11. En un segundo orden de prioridad debe gestionarse el agua destinada a funciones, usos y servicios de interés general<sup>10</sup>. Para el Relator Especial, un servicio, valor o función del agua es de interés general o de interés público cuando se determina de forma transparente, participativa y democrática que debe ser preservado y garantizado a la comunidad por encima de intereses privados. Esto podría suponer, por ejemplo, proteger los caudales de los ríos, como se hizo en los Estados Unidos de América con la Wild and Scenic River Act (Ley de Ríos Salvajes y Paisajísticos)<sup>11</sup>, o asignar caudales específicos para garantizar la

<sup>7</sup> A/76/159, párr. 22.

<sup>8</sup> A/HRC/48/50, párr. 14 a).

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> En el presente informe, se entiende por interés general el interés público, que es el bienestar de la sociedad, a cuyo estudio se dedican la economía y las ciencias sociales.

<sup>11</sup> Véase <https://www.rivers.gov/about>.

supervivencia de la agricultura familiar si se considera que redundaría en beneficio de la sociedad.

### 3. El agua para el desarrollo económico

12. El agua se utiliza para el desarrollo económico en actividades productivas, como las industrias extractivas y la agricultura a gran escala, que generan beneficios. Sin embargo, esas actividades también generan una mayor demanda de agua y entrañan el riesgo de contaminarla, por lo que hay que prestarles especial atención, aunque les corresponde el tercer orden de prioridad.

13. Por último, las actividades productivas que generan contaminación tóxica, como los metales pesados, que entrañan graves riesgos para la salud pública y la sostenibilidad de los ecosistemas, deben prohibirse y evitarse a toda costa, por muy rentables que resulten para sus promotores.

### 4. Hacen falta metodologías que admitan múltiples criterios, sin limitarse a la valoración monetaria

14. El Relator Especial considera que el mercado no es la herramienta adecuada para gestionar las prioridades éticas, los derechos humanos o la salud de los ecosistemas. Como dice el refranero español, no hay que pedir peras al olmo; hay que pedirselas al peral. Adoptar un enfoque de gestión sostenible basado en los derechos humanos supone ir más allá del planteamiento basado en el valor monetario.

15. Es necesario elaborar nuevos enfoques conceptuales y metodológicos en este campo. El Relator Especial destaca el enfoque del abanico de valores, que reconoce la diversidad de valores y proporciona una metodología práctica para orientar los procesos de toma de decisiones. Desde una perspectiva interdisciplinaria, el enfoque determina los valores no monetizables, incluidos los valores esenciales relacionados con la salud, la sostenibilidad, la espiritualidad y los principios asociados a la gobernanza del agua, como la equidad, la justicia medioambiental y la justicia intergeneracional. Ese enfoque también ayuda a reconocer los aspectos políticos de la gestión del agua y a detectar los desequilibrios de poder en la toma de decisiones, lo cual puede servir para prevenir y gestionar conflictos<sup>12</sup>.

## III. El agua como bien común

16. El Relator Especial considera que el agua que extraemos de la naturaleza para diversos usos debería gestionarse como un bien común, ser accesible a todos y no pertenecer a nadie. A su juicio, los ecosistemas de los que se obtiene el agua deberían considerarse un patrimonio natural común, y su sostenibilidad debería garantizarse en beneficio de todos, incluidas las generaciones futuras. También hay que reconocer el ciclo del agua como un recurso global, que forma parte del sistema climático, junto con el régimen de lluvias del que dependen la flora silvestre y la producción de alimentos de secano y los suelos fértiles que retienen y almacenan la humedad esencial para la vida vegetal.

17. El hecho de que el agua sea una necesidad vital —ha guiado el asentamiento de las comunidades, estructurado la convivencia colectiva e inducido prácticas comunes de gestión que generan cohesión social y un fuerte vínculo con el medio natural— motivó y sigue motivando que se la considere un bien común<sup>13</sup>.

18. Para los Pueblos Indígenas, la gestión del agua, el alma azul de la vida, se integra en la cosmovisión del territorio y la naturaleza. Según esa visión, la comunidad, junto con otros seres vivos y ecosistemas, forma parte de un orden natural que debe ser tratado con respeto sagrado<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> Christopher Schulz y otros, “Valuing water: a global survey of the values that underpin water decisions”, *Environmental Science & Policy*, vol. 153 (marzo de 2024).

<sup>13</sup> Waheed Hussain, “Common good”, en *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, Edward N. Zalta, ed. (Stanford University, 2018), puede consultarse en <https://plato.stanford.edu/entries/common-good>.

<sup>14</sup> A/HRC/51/24, párr. 23.

19. Este planteamiento coincide con el énfasis actual en la sostenibilidad y la necesidad de una gestión integrada de la tierra. Da prioridad al agua para la vida, reconoce sus funciones y usos como derechos humanos esenciales y la gestiona como un recurso compartido accesible a todos, en lugar de ser propiedad de particulares. Dado que el agua es limitada y divisible, la comunidad debe mediar y resolver cualquier conflicto sobre su uso, aplicando prioridades y criterios para que no se excluya a nadie.

20. Además de la gestión comunitaria del agua que existe en comunidades campesinas e indígenas, existen otras muchas experiencias, como las de las comunidades de regantes tradicionales<sup>15</sup>, que han gestionado el agua de riego como un bien común en situaciones sociales cambiantes<sup>16</sup>.

21. El Relator Especial reconoce que la complejidad de las sociedades de hoy, con una variedad sin precedentes de intereses y usos del agua, va más allá del alcance de las experiencias de las comunidades locales. Sin embargo, es crucial señalar que para gestionar esos intereses diversos hace falta manejar valores como las experiencias de la comunidad local. Además, el imperativo de garantizar una gestión sostenible de los ecosistemas acuáticos y de afrontar los retos mundiales que entraña la gestión del agua, como el cambio climático, pone de relieve la importancia de considerar el agua como un bien común.

22. Para lograrlo hay que desarrollar una gestión anidada a varios niveles, del local al global<sup>17</sup>. La gestión comunitaria del agua requiere una organización local y la coordinación con otras comunidades ribereñas, a nivel de cuenca, y concebir el ecosistema fluvial como un patrimonio común. Esa organización integrada de los bienes comunes a varios niveles es lo que se conoce como gestión anidada de los bienes comunes.

## A. Los ecosistemas acuáticos como patrimonio natural común

23. Los ecosistemas acuáticos —ríos, lagos, humedales, acuíferos y ecosistemas conexos, como suelos fértiles, bosques y cubierta vegetal— son vitales para gestionar el ciclo del agua tanto en las islas como en los continentes. También prestan servicios ecosistémicos esenciales para el ser humano, que pueden clasificarse como de abastecimiento (pesca, riego, usos domésticos y energía, entre otros), de regulación (por ejemplo, en la gestión de los caudales y la descomposición de la materia orgánica) y culturales (actividades recreativas, estéticas, espirituales y ceremoniales, etc.). Para reconocer el valor y las funciones de esos ecosistemas, hay que considerarlos patrimonio natural común.

24. La gestión de ese patrimonio natural común debe estar estrechamente vinculada a los territorios por los que discurren los ríos y a las poblaciones que dependen de él. Para garantizar la sostenibilidad del ecosistema desde una perspectiva intergeneracional es necesario adoptar un enfoque basado en los ecosistemas. Hay que gestionar toda la cuenca hidrográfica como un todo orgánico que no puede dividirse sin que se altere su buen funcionamiento.

25. Asimismo, el Programa 21 establece que el sostenimiento de los ecosistemas es esencial para atender las necesidades de la población mundial y proteger los derechos de las generaciones futuras<sup>18</sup>. La sostenibilidad de los ecosistemas acuáticos también está muy presente en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas (Convención de Ramsar), la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los Países Afectados por Sequía Grave o Desertificación, en Particular en África, y la Comisión de Derecho Internacional y su obra sobre acuíferos transfronterizos.

<sup>15</sup> Una comunidad de regantes es una agrupación de agricultores que administran en común, sin ánimo de lucro, las aguas públicas que les ha asignado el Estado; véase <https://www.iagua.es/respuestas/queson-comunidades-regantes>.

<sup>16</sup> Jaime Hoogesteger y otros, "Communitarity in farmer-managed irrigation systems: insights from Spain, Ecuador, Cambodia and Mozambique", *Agricultural Systems*, vol. 204 (2023).

<sup>17</sup> Derek Wall, *Elinor Ostrom's Rules for Radicals: Cooperative Alternatives Beyond Markets and States* (Pluto Press, 2017).

<sup>18</sup> Véase <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/agenda21sptoc.htm>.

26. Asimismo, el Convenio sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales, de 1992<sup>19</sup>, y la Convención sobre el Derecho de los Usos de los Cursos de Agua Internacionales para Fines Distintos de la Navegación, de 1997<sup>20</sup>, subrayan la importancia de conservar y restaurar los ecosistemas, incluidos los acuíferos transfronterizos<sup>21</sup>. Estos acuerdos internacionales tienen por objeto superar las tensiones derivadas de la soberanía de los flujos de agua dentro de los territorios de los Estados. Así, se han establecido importantes acuerdos transfronterizos en todo el mundo, sobre todo en regiones de África como la cuenca del Senegal, la cuenca del Níger, el lago Chad y el río Okavango. Esos acuerdos implican la creación de instituciones de gestión transfronteriza y de mecanismos de mediación en los conflictos<sup>22</sup>.

27. Además, la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (Directiva Marco del Agua) hace obligatoria la responsabilidad compartida en la gestión de las cuencas y acuíferos transfronterizos en la Unión Europea<sup>23</sup>. Su objetivo es garantizar unas buenas condiciones y la sostenibilidad al tiempo que se gestionan los riesgos del cambio climático sin interferir en la soberanía del Estado. En la directiva se subraya que el agua no es un bien comercial, sino un patrimonio que hay que proteger y defender. El Parlamento Europeo considera que los ecosistemas acuáticos y sus ecosistemas terrestres asociados constituyen un patrimonio natural común<sup>24</sup>.

## B. El ciclo del agua como patrimonio natural común global

28. Gestionar y estructurar los derechos y las responsabilidades sobre los patrimonios globales, como la biodiversidad y el sistema climático, entraña una complejidad añadida, ya que afectan a toda la humanidad.

29. La noción de patrimonio común se ha empleado en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, que considera los océanos bienes comunes mundiales de los que ninguna entidad puede ser dueña ni apropiarse.

30. Asimismo, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) introdujo el concepto de patrimonio natural en la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural<sup>25</sup>, de 1972, concepto que retomó en 1979 el Convenio relativo a la Conservación de la Vida Silvestre y del Medio Natural de Europa.

31. En cuanto a la celebración de acuerdos, las inquietudes por la soberanía nacional de cada país han suscitado dificultades políticas. Para superarlas se introdujo el concepto de “interés común de toda la humanidad” o “preocupación común de la humanidad”<sup>26</sup>. La idea de preocupación común se basa en el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas<sup>27</sup> y en el principio de no hacer daño. El Convenio sobre la Diversidad Biológica utiliza el término “interés común de toda la humanidad” y la Convención Marco de las

<sup>19</sup> Véase [https://unece.org/DAM/env/water/documents/brochure\\_water\\_convention.pdf](https://unece.org/DAM/env/water/documents/brochure_water_convention.pdf).

<sup>20</sup> Resolución 51/229 de la Asamblea General, anexo.

<sup>21</sup> Stephen C. McCaffrey, “The International Law Commission’s flawed draft articles on the law of transboundary aquifers: the way forward”, *Water International*, vol. 36, núm. 5 (2011), págs. 566 a 572.

<sup>22</sup> A/78/253, párr. 38.

<sup>23</sup> Véase [https://environment.ec.europa.eu/topics/water/water-framework-directive\\_en](https://environment.ec.europa.eu/topics/water/water-framework-directive_en).

<sup>24</sup> Resolución sobre la viabilidad tecnológica de redes hidráulicas transeuropeas (1998), puede consultarse en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=OJ:C:1998:056:TOC>.

<sup>25</sup> Véase <https://whc.unesco.org/es/convention>.

<sup>26</sup> Thomas Cottier, “The principle of common concern of humankind”, en *The Prospects of Common Concern of Humankind in International Law*, Thomas Cottier y Zaker Ahmad, eds. (Cambridge, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Cambridge University Press, 2021), págs. 3 a 92.

<sup>27</sup> Charlotte Epstein, “Common but differentiated responsibilities”, *Encyclopaedia Britannica*, 20 de marzo de 2023, puede consultarse en <https://www.britannica.com/topic/common-but-differentiated-responsibilities>.



Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, el de “preocupación común de toda la humanidad”<sup>28</sup>.

32. El Relator Especial considera que el sistema climático es un patrimonio natural que no conoce fronteras y del que todos dependemos. Por lo tanto, debe considerarse un patrimonio común global. Al ser parte del sistema climático, el ciclo del agua también debería ser reconocido como un bien común global, como declaró el Presidente de la Asamblea General en la clausura de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua en 2023.

33. Sin embargo, el Relator Especial cree que conceptualizar el ciclo del agua como un patrimonio global común es insuficiente. Los ecosistemas acuáticos deben considerarse un patrimonio común vinculado a los territorios y las poblaciones concretas que dependen de ellos. Asimismo, el agua disponible para satisfacer las necesidades de una comunidad debe considerarse un bien común, ya que la comparten todos sus miembros.

34. Al debatir el concepto de bien común, es crucial determinar los valores fundamentales que son importantes para todos. También hay que tener en cuenta a la comunidad que depende de ese bien común, puesto que tiene derechos y responsabilidades a la hora de desarrollar y salvaguardar esos valores esenciales.

35. Es esencial definir y aclarar la vinculación social y territorial del bien común a escala local, de cuenca, nacional o mundial a la hora de establecer los derechos y las obligaciones relativos a su gestión. La consideración general del agua como bien común global que hacen algunos autores<sup>29</sup> es correcta en cuanto a los valores vitales en juego, pero desdibuja la vinculación participativa de las poblaciones en las comunidades y los territorios.

36. El ciclo global del agua, que está vinculado al sistema climático, es patrimonio común de toda la humanidad. Desgraciadamente, faltan instituciones mundiales que puedan gobernar esos bienes comunes democráticamente.

37. Es crucial establecer un sistema de gestión del ciclo global del agua y fomentar la gestión sostenible de los ecosistemas acuáticos. Para afrontar eficazmente los riesgos que plantea el cambio climático seguramente haya que adoptar un enfoque ecosistémico que abarque toda la cuenca.

#### IV. La gestión del agua de dominio público

38. Reconocer que el agua y los ecosistemas acuáticos son bienes comunes significa confiar su gestión a las comunidades afectadas. Sin embargo, dada la gran complejidad que entrañan los valores que hay que gestionar y las comunidades afectadas —por ejemplo, para garantizar la sostenibilidad de las grandes cuencas fluviales—, es esencial contar con las capacidades de los Estados. Como instituciones representativas de las sociedades, los Estados deben aceptar su responsabilidad y asumir el dominio público sobre esas aguas y ecosistemas acuáticos.

39. Con el establecimiento y fortalecimiento de los Estados nación, la concepción del agua como bien común se ha ido equiparando cada vez más a su consideración como bien público. Sin embargo, dado que las estructuras estatales se han ido burocratizando y alejando de las necesidades esenciales de la población, es más importante que nunca hacer hincapié en los valores necesarios para gestionar los bienes comunes. Para eso hace falta la aplicación efectiva de un enfoque basado en los derechos humanos que garantice la participación de los titulares de derechos, la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas, como ocurre con otros servicios esenciales<sup>30</sup>.

<sup>28</sup> Véase <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf>.

<sup>29</sup> Instituto de Investigaciones Climáticas de Potsdam, “Water has to become a common good – two new reports show”, 22 de marzo de 2023, puede consultarse en <https://www.pik-potsdam.de/en/news/latest-news/water-has-to-become-a-common-good-2013-two-new-reports-show>.

<sup>30</sup> Rita Locatelli, “La educación como bien público y común: reformular la gobernanza de la educación en un contexto cambiante”, Investigación y prospectiva en educación: documentos de trabajo (París, UNESCO, 2018).

40. Los movimientos sociales reclaman que el agua sea declarada un bien común, oponiéndose a la tendencia a la privatización que muchos Gobiernos permiten o incluso fomentan. El Manifiesto por la Justicia Hídrica, que presentaron en la Conferencia del Agua de 2023 cientos de organizaciones no gubernamentales, sindicatos y movimientos, insta a gestionar el agua como un bien común. Eso supone que debe ser accesible a todos sin discriminación, estar bajo control público y no ser tratada como una mercancía<sup>31</sup>.

41. El Relator Especial ha abogado por gestionar el agua como un bien común bajo la responsabilidad del Estado, de conformidad con la observación general núm. 15 (2002) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en la que el Comité reconoce el agua como un bien público fundamental para la vida, la salud y la realización de todos los demás derechos<sup>32</sup>.

## A. Responsabilidad del Estado en la gestión del agua como bien común

42. El agua siempre ha sido un factor clave al asentarse en un territorio y estructurar las comunidades humanas. Por lo tanto, existe una amplia tradición histórica e incluso ancestral de gestión local de los servicios de agua y saneamiento. Es razonable que los ayuntamientos y las autoridades comunitarias asuman la responsabilidad de gestionar los servicios de agua y saneamiento en el plano local, sin dejar a nadie atrás.

43. Ahora bien, encargar esas competencias a los municipios y las instituciones comunitarias no exime en última instancia al Estado de su obligación de garantizar los derechos humanos.

44. El Relator Especial considera que debe defenderse el principio de subsidiariedad velando por que el Gobierno y las instituciones supramunicipales respalden a las entidades locales para hacer efectivos los derechos humanos. Para ello, deben promoverse estrategias que fomenten las alianzas público-públicas sin fines de lucro, en particular entre el sector público y el comunitario.

45. La colaboración intermunicipal, o consorcios entre municipios vecinos para mejorar la gestión de servicios, es una forma de alianza público-privada. Otra forma es la colaboración institucional entre los municipios y las entidades de nivel superior.

46. En Colombia<sup>33</sup> y México<sup>34</sup>, la estrategia de alianzas público-comunitarias es la columna vertebral de las propuestas legislativas que promueven las redes de acueductos y sistemas comunitarios que agrupan a decenas de miles de comunidades rurales. Esa estrategia se basa en el respeto de la gestión comunitaria tradicional del agua en las zonas rurales empobrecidas. Sin embargo, cuenta con el apoyo del Gobierno, como responsable último de que se hagan efectivos los derechos humanos que están en juego. También están surgiendo casos interesantes en África: en los asentamientos periurbanos de Maputo y en Ghana, Kenya, Malawi, la República Unida de Tanzania y Zambia<sup>35</sup>.

<sup>31</sup> Foro de los Pueblos por el Agua, “Manifiesto por la Justicia Hídrica”, 28 de febrero de 2023, puede consultarse en <https://thepeopleswaterforum.org/2023/02/28/el-manifiesto-por-la-justicia-hidrica/>.

<sup>32</sup> A/HRC/48/50, párr. 10.

<sup>33</sup> Senado, Proyecto de ley núm. 271 de 2022 sobre gestión comunitaria del agua, puede consultarse en <https://www.senado.gov.co/index.php/documentos/comisiones/constitucionales/comision-quinta/proyectos-de-ley/proyectos-de-ley-y-ponencias-periodo-constitucional-2022-2026/proyectos-de-ley-y-ponencias-legislatura-20-julio-2022-20-julio-2023/p-de-l-no-271-2022-senado-gestion-comunitaria-del-agua>.

<sup>34</sup> Portal Ambiental, “Presentan iniciativa para reconocer jurídicamente la gestión comunitaria del agua”, 24 de noviembre de 2023, puede consultarse en <https://www.portalam biental.com.mx/legislacion/20231124/presentan-iniciativa-para-reconocer-juridicamente-la-gestion-comunitaria-del>.

<sup>35</sup> Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, “People of African cities are taking charge of their water supplies – and it’s working”, 19 de marzo de 2018, puede consultarse (en inglés) en <https://www.preventionweb.net/news/people-african-cities-are-taking-charge-their-water-supplies-and-its-working>.



47. A escala internacional, cabe reseñar interesantes iniciativas sin fines de lucro, como la Alianza Mundial de Colaboración entre Empresas de Abastecimiento de Agua, que promueven la colaboración y el intercambio de experiencias y capacidades entre operadores e instituciones del Norte Global y del Sur Global<sup>36</sup>. Las alianzas de empresas de abastecimiento de agua y solidaridad constituyen otra referencia internacional de colaboración sin fines de lucro entre operadores públicos del Norte Global y los del Sur Global, en este caso en torno al Objetivo de Desarrollo Sostenible 6<sup>37</sup>.

48. Lógicamente, esta gestión local debe integrarse en la gestión sostenible de cuencas y acuíferos, que debe seguir principios similares.

49. En resumen, para gestionar el agua y los ecosistemas acuáticos en toda su complejidad se requiere la gestión anidada de los bienes comunes, que conlleva las correspondientes responsabilidades institucionales locales, territoriales y nacionales, en consonancia con el concepto de gestión anidada de Ostrom<sup>38</sup>.

50. En ese complejo contexto de gestión, es crucial establecer un marco regulador del dominio público hídrico para elaborar una gobernanza democrática desde un enfoque basado en los derechos humanos. El Estado debe garantizar el acceso no discriminatorio a los medios de denuncia administrativa o judicial de cualquier irregularidad, daño o vulneración de derechos en la gestión del agua.

## B. Los sistemas de concesión, clave de la gestión del dominio público hídrico

51. Los sistemas de concesiones o permisos de uso del agua<sup>39</sup>, en países en los que el agua es de dominio público<sup>40</sup>, son clave para organizar la gestión pública del agua<sup>41</sup>. Esos sistemas, cuya gestión suele recaer en poderosas instituciones públicas, atesoran una gran experiencia en la gestión pública del agua que debería aprovecharse por sus muchos aspectos positivos. Sin embargo, el principio del interés general que debe regir esos sistemas de concesión se ha visto a menudo pervertido por graves sesgos inducidos por intereses privados que ejercen influencia en las instituciones públicas. Detectar correctamente las dificultades y los objetivos que guían el interés general de la sociedad actual es un desafío democrático que requiere un amplio debate público.

52. El Relator Especial considera importante abandonar las estrategias tradicionales de oferta, según las cuales el Estado satisface la demanda creciente construyendo nuevas infraestructuras con cuantiosas subvenciones públicas, sin tener en cuenta el coste ni la repercusión. En su lugar, debería perseguir estrategias sostenibles de gestión de la demanda que promuevan la racionalidad y la responsabilidad económica y ambiental.

53. El Relator Especial también cree que es necesario pasar de los modelos tradicionales de gestión tecnocrática a nuevos enfoques participativos<sup>42</sup>, en consonancia con la Convención sobre el Acceso a la Información, la Participación del Público en la Toma de Decisiones y el

<sup>36</sup> Véase <https://unhabitat.org/programme/global-water-operators-partnerships-alliance>.

<sup>37</sup> Aqua Publica Europea (asociación europea de empresas públicas de abastecimiento de agua), “Water Operator Partnerships and Solidarity: a global effort to realise the human right to water and sanitation” (2021).

<sup>38</sup> Graham Marshall, “Nesting, subsidiarity, and community-based environmental governance beyond the local scale”, *International Journal of the Commons*, vol. 2, núm. 1 (2008), págs. 75 a 97.

<sup>39</sup> António Pereira Magalhães Junior y Pedro Brufao Curiel, “Instruments of administrative concessions of water use rights in Spain”, *Revista Brasileira de Recursos Hídricos: Brazilian Journal of Water Resources*, vol. 22 (2017).

<sup>40</sup> Hilmer J. Bosch, Joyeeta Gupta y Hebe Verrest, “A water property right inventory of 60 countries”, *Review of European, Comparative and International Environmental Law*, vol. 30, núm. 2 (2021), págs. 263 a 274.

<sup>41</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, “The granting of permits for the use of water”, puede consultarse en <https://www.fao.org/4/Y5051E/y5051e05.htm>.

<sup>42</sup> Pedro Arrojo Agudo, “Tiempos de cambio en materia de gestión de aguas”, *Quaderns de la Mediterrania 16: Ecología y Cultura* (2011), págs. 29 a 39.

Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales<sup>43</sup>. Los nuevos planteamientos deben incorporar un diálogo intercultural que reconozca los conocimientos y las prácticas de los Pueblos Indígenas<sup>44</sup>.

## V. Visión neoliberal del agua como bien económico

54. Desde la perspectiva neoliberal, el agua se considera una mercancía sujeta a la lógica del mercado; el acceso al agua, su uso y sus beneficios dependen de la capacidad de pago de cada individuo en función de la oferta y la demanda. El objetivo primordial es obtener la máxima eficiencia mediante los incentivos de la libre competencia. La gestión de los servicios de agua y saneamiento pasa a ser del dominio empresarial, en el que el acceso a la información queda en manos de los accionistas mayoritarios de la empresa. Ese planteamiento es contrario al concepto del agua como bien común y es incoherente con el enfoque de la gestión del agua basado en los derechos humanos.

55. Sin embargo, la solidez institucional y jurídica de la gestión pública del agua y del dominio público sobre los ecosistemas acuáticos que se impuso a lo largo del siglo XX, tras el fracaso de los modelos liberales de privatización del agua en el siglo XIX<sup>45</sup>, hizo que se elaborasen sofisticadas estrategias de privatización para no cuestionar frontalmente el dominio público sobre el agua<sup>46</sup>. Han surgido modelos de privatización para gestionar los servicios de agua y saneamiento basados en estrategias de alianzas público-privadas y mercados de derechos de concesión. También han surgido múltiples estrategias para financiarizar el agua, como la concesión de derechos de mercados de futuros según la lógica de la especulación financiera.

### A. Riesgos y repercusiones de la privatización de los servicios de agua y saneamiento

56. Las estrategias de privatización de los servicios de agua y saneamiento y de la gestión del agua en general suelen empezar reconociendo oficialmente el dominio público sobre el agua y los ecosistemas acuáticos y la competencia de las instituciones públicas, normalmente municipales, para gestionar los servicios de agua y saneamiento.

57. Las estrategias predominantes en la privatización de los servicios de agua y saneamiento se centran en gestionar esos servicios mediante contratos en los que las instituciones públicas ceden la gestión de estos servicios al operador en cuestión durante largos períodos de tiempo.

58. Es necesario un marco regulador, ya sea de gestión pública o privada. En las consultas, las propias empresas privadas de abastecimiento insisten en que les interesa que se establezca una normativa clara, que podría exigir el cumplimiento de los derechos humanos al agua potable y al saneamiento, garantizando la correspondiente compensación de los costos al operador<sup>47</sup>.

59. Sin embargo, hay varias razones por las que los contratos para elaborar un enfoque de gestión basado en los derechos humanos suelen plantear dificultades. Los períodos de

<sup>43</sup> Véase <https://unece.org/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf>.

<sup>44</sup> A/HRC/51/24.

<sup>45</sup> Pedro Arrojo Agudo, *El Plan Hidrológico Nacional: una cita frustrada con la historia* (Barcelona, RBA Integral, 2003), págs. 16 a 18.

<sup>46</sup> David Hall, Emanuele Lobina y Violeta Corral, "Trends in water privatization", informe encargado por Internacional de Servicios Públicos (2011), puede consultarse en [https://gala.gre.ac.uk/id/eprint/30760/3/30750%20LOBINA\\_Trends\\_in\\_Water\\_Privatisation\\_2021.pdf](https://gala.gre.ac.uk/id/eprint/30760/3/30750%20LOBINA_Trends_in_Water_Privatisation_2021.pdf).

<sup>47</sup> Documento presentado por AquaFed – International Federation of Private Water Operators, como aportación a las consultas sobre el tema de los derechos humanos al agua y el saneamiento y la participación del sector privado en el suministro de servicios de agua y saneamiento, organizadas por el Relator Especial sobre los derechos humanos al agua potable y al saneamiento en 2010, puede consultarse en <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Water/ContributionsPSP/Aquafed5.pdf>.

concesión, a menudo superiores a los 25 años, dificultan la rescisión sin incurrir en costos elevados, ya que el operador solicitaría una compensación por los beneficios previstos durante todo el período de concesión. Además, el canon de concesión —el pago anticipado a la institución pública por parte del operador, que lo recupera a través de las tarifas— es un incentivo para la privatización que se aprovecha de las dificultades financieras de las instituciones locales, ya que no se destina a mejorar el servicio. Además, la capacidad del operador para realizar compras y contratos con empresas vinculadas a su grupo empresarial sin licitación pública perturba la competencia en el mercado y hace que aumenten los costos, que acaban repercutiéndose al consumidor<sup>48</sup>.

60. Estos problemas suelen agravarse por la falta de transparencia y de participación pública, el derecho del operador privado a preservar la información sobre su estrategia empresarial, la incapacidad de las instituciones locales para controlar y regular eficazmente a los operadores, dadas las asimetrías de poder existentes, y la falta de voluntad política de los gobernantes, a menudo cooptados o capturados por los operadores.

61. Sorprendentemente, en última instancia, la responsabilidad recae en las instituciones públicas competentes o en reguladores específicos, y no hay legislación ni normas reguladoras adecuadas que garanticen unos enfoques de gestión basados en los derechos más allá del modelo de gestión promovido.

62. En el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, donde se impuso un modelo privatizado cuando gobernó la Primera Ministra Margaret Thatcher, se creó una institución reguladora poderosa y costosa, la Water Services Regulation Authority (Ofwat). Sin embargo, la falta de transparencia y participación pública<sup>49</sup>, y la complacencia con las estrategias financieras de las empresas privadas para favorecer a sus accionistas en detrimento del servicio prestado a los ciudadanos, ponen en entredicho su eficacia<sup>50</sup>.

63. Aunque el Banco Mundial es una institución pública, patrocinó la privatización de los servicios de agua en el Sur Global, condicionando sus préstamos a estos procesos de privatización<sup>51</sup>.

64. Al considerar prioritaria la obtención del máximo beneficio, según la lógica del planteamiento empresarial, la privatización no ha resuelto los problemas de marginación de los más empobrecidos. En Yakarta, donde desde 1998 los servicios de agua se prestan mediante una concesión privada, los patrones de exclusión se han visto exacerbados por la escasa rentabilidad de conectar a los pobres, muchos de ellos habían sido desplazados por las grandes explotaciones mineras y se asentaron irregularmente en las afueras de la capital. La población sin servicio se ve obligada a comprar bidones de agua, un 25 % más cara que la tarifa media, o a cavar pozos para acceder a aguas subterráneas muy contaminadas<sup>52</sup>.

<sup>48</sup> Pedro Arrojo Agudo, “Las funciones del agua: valores, derechos, prioridades y modelos de gestión”, en *Lo Público y lo Privado en la Gestión del Agua: Experiencia y Reflexiones para el Siglo XXI*, Pedro Arrojo Agudo, ed. (Madrid, Fundación Alternativas–Ediciones del Oriente y del Mediterráneo, 2005).

<sup>49</sup> David Hall, “Water and sewerage company finances 2021: dividends and investment – and company attempts to hide dividends”, documento de trabajo de Public Services International Research Unit (Londres, Universidad de Greenwich, 2022), puede consultarse en [https://gala.gre.ac.uk/id/eprint/34274/14/34274%20HALL\\_Water\\_and\\_Sewerage\\_Company\\_Finances\\_%28Rev.2%29\\_2021.pdf](https://gala.gre.ac.uk/id/eprint/34274/14/34274%20HALL_Water_and_Sewerage_Company_Finances_%28Rev.2%29_2021.pdf). Véase también Emanuele Lobina, “UK – strong and weak lock-in of water governance outcomes in England”, en *Facing the Challenges of Water Governance*, Simon Porcher y Stéphane Saussier, eds., Palgrave Studies in Water Governance: Policy and Practice (Basingstoke and New York, Palgrave Macmillan, 2019), puede consultarse en [https://gala.gre.ac.uk/id/eprint/23267/7/23267%20LOBINA\\_Strong\\_and\\_Weak\\_Lock-in\\_of\\_Water\\_Governance\\_Outcomes\\_in\\_England\\_2018.pdf](https://gala.gre.ac.uk/id/eprint/23267/7/23267%20LOBINA_Strong_and_Weak_Lock-in_of_Water_Governance_Outcomes_in_England_2018.pdf).

<sup>50</sup> David Hall, “Ownership without investment in English water – net capital extraction by shareholders of English & Welsh water and sewerage companies 1990–2023”, documento de trabajo (Londres, Universidad de Greenwich, 2024), puede consultarse en <https://gala.gre.ac.uk/id/eprint/47165>.

<sup>51</sup> Right Livelihood, “Maude Barlow: tackling the water crisis is the only way to safeguard people and the planet”, 23 de marzo de 2023, puede consultarse en <https://rightlivelihood.org/news/maude-barlow-tackling-the-water-crisis-is-the-only-way-to-safeguard-people-and-the-planet>.

<sup>52</sup> Emanuele Lobina, Vera Wegmann y Marwa Marwa, “Water justice will not be televised: moral advocacy and the struggle for transformative remunicipalisation in Jakarta”, *Water Alternatives*, vol. 12, núm. 2 (2019), págs. 725 a 748.

65. El Relator Especial sigue con preocupación los casos de África, donde se promovió la privatización de la gestión comunitaria del agua en las zonas rurales<sup>53</sup>.

66. En el territorio francés de Guadalupe<sup>54</sup>, tras varios decenios de gestión privatizada, la red presentaba un índice de fugas del 60 % que obligó a programar interrupciones del suministro, que causaban la entrada sistemática de productos contaminantes e impedían el suministro de agua potable.

67. Sin embargo, a principios de siglo, con la llamada guerra del agua en Cochabamba<sup>55</sup>, comenzó una movilización social contra la privatización del agua. El referéndum sobre el agua celebrado en el Uruguay<sup>56</sup>, por el que se reconoció en la Constitución el derecho humano al agua potable y se puso fin a la privatización del agua, fue un ejemplo que han seguido otros países de América Latina y otros lugares.

68. El referéndum italiano contra la privatización del agua abrió el camino a la “remunicipalización” europea: en ciudades como París, Berlín, Lyon y Valladolid el agua volvió a la plena propiedad pública<sup>57</sup>.

69. Al ser la empresa de aguas Eau de Paris de propiedad 100 % municipal, la capital francesa ha demostrado el poder transformador de la titularidad pública, dando prioridad a los derechos humanos, reinvertiendo los beneficios en el sistema, procurando una gobernanza transparente, reduciendo las tarifas y aumentando su capacidad de autofinanciación<sup>58</sup>. Entre 2012 y 2018, el porcentaje de satisfacción de los clientes de Eau de Paris se situó entre el 96 % y el 90 %, y la empresa ganó el premio al Mejor Servicio de Atención al Cliente del Año durante siete años consecutivos<sup>59</sup>. En 2017, recibió el Premio de Administración Pública de las Naciones Unidas.

## B. Riesgos y repercusiones de la mercantilización y financierización del agua

70. Las aguas superficiales y subterráneas son en su mayoría de dominio público, y el Estado distribuye licencias para utilizarlas mediante un sistema de concesiones, aunque existen excepciones. En ocasiones, se considera que las aguas subterráneas pertenecen al propietario y llegan a los mercados de libre competencia.

71. Incluso con estos sistemas de concesiones, países como Australia, Chile, España y los Estados Unidos han legalizado diversas opciones para los mercados de derechos de concesiones<sup>60</sup>. El principal argumento para justificar esas opciones es flexibilizar el sistema de concesiones, sobre todo para hacer frente a la escasez en los ciclos de sequía. Sin embargo, las experiencias muestran contradicciones entre la defensa efectiva del interés general que debe prevalecer en esos sistemas de concesiones y el enfoque de derechos humanos que debe promoverse.

<sup>53</sup> Oumar Diallo, “Lever of change in Senegal’s rural water sector” (Programa de Agua y Saneamiento del Grupo Banco Mundial, 2015).

<sup>54</sup> Véase la comunicación núm. FRA 1/2024, que puede consultarse en <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=28729>.

<sup>55</sup> Oscar Olivera y Tom Lewis, *¡Cochabamba! Water War in Bolivia* (Cambridge, Massachusetts, South End Press, 2004).

<sup>56</sup> Redes Amigos de la Tierra Uruguay, “Uruguay, decisión soberana por el agua. Más del 60 % dijo sí”, 30 de noviembre de 2004, puede consultarse en <https://www.redes.org.uy/2004/11/30/uruguay-decision-soberana-por-el-agua-mas-del-60-dijo-si>.

<sup>57</sup> Emanuele Lobina, Vera Wegmann y Katrin Nicke, “Water remunicipalisation in Paris, France and Berlin, Germany”, informe del proyecto de Public Services International Research Unit (Londres, Universidad de Greenwich, 2021), puede consultarse en <https://gala.gre.ac.uk/id/eprint/31646>.

<sup>58</sup> Internacional de Servicios Públicos, “El premio de la ONU al Servicio Público concedido a ‘Aguas de París’ corrobora los beneficios de la remunicipalización”, 4 de julio de 2017, puede consultarse en <https://www.world-psi.org/es/el-premio-de-la-onu-al-servicio-publico-concedido-aguas-de-paris-corrobora-los-beneficios-de-la>.

<sup>59</sup> Lobina, Wegmann y Nicke, “Water remunicipalisation in Paris, France and Berlin, Germany”.

<sup>60</sup> A/76/159, párrs. 30 a 32.

72. Si bien oficialmente el agua sigue siendo de dominio público, en la práctica la gestión lleva a una progresiva apropiación privada del agua. Durante las sequías, se fomenta la especulación y los precios abusivos, anteponiendo los intereses de los concesionarios a los derechos humanos. Asimismo, se marginan los usos y funciones que no pueden competir en el mercado, poniendo en riesgo los derechos humanos de los más empobrecidos y la sostenibilidad de los ecosistemas. Los campesinos y las explotaciones agrícolas familiares tienden a quedar fuera de juego, lo que acelera los procesos migratorios hacia las ciudades.

73. Además, ante la creciente influencia del poder financiero, la gestión del agua está cada vez más condicionada por las estrategias de financierización. So pretexto de que no hay suficientes fondos públicos, se promueven estrategias de financierización de la naturaleza y los servicios públicos, como el agua y el saneamiento. La recuperación de los humedales, por ejemplo, se ofrece como un espacio de negocio en los mercados financieros mediante la compraventa de créditos de carbono. Desde esta lógica, el interés financiero privado sustituye al interés general. Del mismo modo, el dominio público sobre el agua se ve desplazado por la especulación de los mercados financieros, quebrando los valores intrínsecos propios del agua y los ecosistemas como bienes comunes<sup>61</sup>.

74. En su informe sobre los riesgos e impactos de la mercantilización y financierización del agua sobre los derechos humanos al agua potable y al saneamiento, presentado a la Asamblea General en 2021, el Relator Especial se refirió a la entrada de los derechos al uso del agua de California en los mercados de futuros de Wall Street<sup>62</sup>. El argumento central en el que se basaba esta iniciativa era que, dada la incertidumbre que genera el cambio climático, la lógica especulativa que rige esos mercados permitiría anticipar y gestionar el valor del agua. Sin embargo, las burbujas especulativas que se derivan de esa lógica tienen consecuencias catastróficas para los derechos humanos de quienes viven en condiciones de pobreza y vulnerabilidad y en ecosistemas acuáticos, así como para los pequeños agricultores. Aunque hasta ahora ese intento ha sido infructuoso, en opinión del Relator Especial, ha abierto la puerta a nuevos intentos.

### C. El agua para el desarrollo productivo en contextos de pobreza

75. Aunque la economía mundial se ha duplicado desde el final de la Guerra Fría, la mitad de la población mundial vive con menos de 5,50 dólares al día. La explicación es que la mayor parte de la riqueza generada ha ido a parar a los más ricos. Además, la pobreza no solo abarca los ingresos bajos, sino que engloba abusos institucionales y sociales, y también discriminación. Para erradicar la pobreza hay que construir sociedades inclusivas<sup>63</sup>.

76. El Relator Especial coincide con el Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos en que es necesario cambiar el modelo imperante de desarrollo basado en el crecimiento del producto interno bruto (PIB) y combatir la pobreza más allá del crecimiento, cambiando el concepto de progreso y la forma de medirlo<sup>64</sup>.

77. En Nuestra Agenda Común<sup>65</sup>, el Secretario General también insiste en la necesidad de medir el progreso sobre la base de parámetros que no deben limitarse al PIB, para tener en cuenta cómo se distribuye la riqueza producida, el valor de los servicios de los ecosistemas y los cuidados dispensados a los demás por las mujeres, entre otros valores a los que se hace caso omiso.

78. El Relator Especial cree que es necesario reconocer de forma efectiva los límites del planeta y asumir el reto democrático de acabar con la creciente desigualdad que condena a miles de millones de personas a la pobreza extrema y la marginación. Debemos superar el

<sup>61</sup> Julia Martin-Ortega y otros, “Ecosystems: ecosystem services and the commodification of nature”, en *The Routledge Handbook of Commodification*, Elodie Bertrand y Vida Panitch, eds. (Oxford, Routledge, 2023).

<sup>62</sup> [A/76/159](#), párrs. 27 a 67.

<sup>63</sup> ACNUDH, “Ending poverty by 2030 now a fading dream, says UN Expert”, comunicado de prensa, 7 de julio de 2020.

<sup>64</sup> [A/HRC/56/61](#).

<sup>65</sup> [A/75/982](#), párrs. 38 y 39.



modelo de desarrollo vigente, basado en el principio suicida del crecimiento ilimitado, y promover un nuevo concepto de progreso basado en la sostenibilidad y los derechos humanos y no en el crecimiento de la producción y el consumo. El Relator Especial apoya la sugerencia que hizo el Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos en su informe de 2024 sobre la erradicación de la pobreza más allá del crecimiento, en que pidió que se reflexionara sobre este tema en la Cumbre del Futuro que se celebrará en septiembre de 2024<sup>66</sup>.

79. El Relator Especial insiste en que la mayoría de los 2.000 millones de personas que no tienen un acceso garantizado al agua potable viven en la pobreza o incluso en la pobreza extrema. Muchos de ellos, Pueblos Indígenas y miembros de comunidades campesinas, son víctimas del acaparamiento de tierras o agua y de proyectos de desarrollo productivo que, lejos de erradicar la pobreza, erradican a las personas de sus territorios y las empobrecen. Las comunidades discriminadas por motivos de trabajo y ascendencia, más de 260 millones de personas en distintos continentes<sup>67</sup>, se ven incluso excluidas del uso de agua potable salubre.

80. Para combatir la pobreza fomentando un desarrollo económico basado en la explotación de los recursos hídricos de un territorio, hay que prestar atención sobre todo a quienes viven en la pobreza en ese territorio y a la sostenibilidad de los ecosistemas acuáticos, más que al crecimiento del PIB y la supuesta eficiencia productiva.

81. Si se adopta un enfoque de la gestión del agua basado en los derechos humanos, si el agua se concibe como un bien común y se respetan los derechos de los Pueblos Indígenas<sup>68</sup> y de las comunidades de campesinos y pescadores<sup>69</sup>, como reconocen las Naciones Unidas, se tendrán en cuenta valores y prioridades muy diferentes de los que dominan el análisis económico clásico.

82. Para considerar el agua como un bien común hay que aplicar criterios de equidad a la hora de distribuir los recursos disponibles y no acaparar los derechos al uso del agua. En situaciones de escasez, como las sequías, más allá de dar prioridad a que haya agua potable y saneamiento para todos, el principio de equidad debe llevar a modular las restricciones a los usos productivos en función de criterios sociales, protegiendo a los productores más vulnerables.

83. En México, el 22,3 % del agua concesionada está en manos del 1,1 % de los usuarios<sup>70</sup>. A raíz de la reforma constitucional por la que se reconoció el derecho humano al agua potable se presentó al Parlamento una nueva ley general de aguas con miras a resolver el problema.

## VI. Principios, estrategias y herramientas económicas para la gestión del agua

84. El neoliberalismo equipara el valor con el precio determinado por el mercado, y la libre competencia se presenta como el único motor de la productividad, la racionalidad económica y el uso responsable del agua. En esta sección, el Relator Especial presenta estrategias de gestión y herramientas económicas públicas que promueven la racionalidad económica y la responsabilidad en los usos productivos del agua sin responder a la lógica del mercado, atendiendo a la consideración del agua como bien común y la gestión sostenible basada en los derechos humanos.

<sup>66</sup> A/HRC/56/61, párr. 59.

<sup>67</sup> Sustainable Development Goals Knowledge Platform, “Communities discriminated on work and descent”, puede consultarse en <https://sustainabledevelopment.un.org/index.php?page=view&type=30022&nr=2956&menu=3170>.

<sup>68</sup> *Ibid.*, y Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

<sup>69</sup> Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales.

<sup>70</sup> Wilfrido A. Gómez Arias y Andrea Moctezuma, “Los millonarios del agua. Una aproximación al acaparamiento del agua en México”, *Argumentos. Estudios críticos de la sociedad*, núm. 93 (2020), puede consultarse en <https://argumentos.xoc.uam.mx/index.php/argumentos/article/view/1198/1145>.



85. El Relator Especial considera que los bienes comunes no deben gestionarse como recursos de libre acceso. Al concebir los bienes comunes como “de libre acceso”, idea propia de la colonización y el acaparamiento de tierras y aguas, el primer ocupante es dueño de los derechos al uso de la tierra y el agua o bien el Estado se apropia de esos derechos y los asigna a los grandes productores para aumentar la productividad. Por el contrario, deben gestionarse desde la responsabilidad comunitaria compartida, con normas de uso establecidas que provean los medios económicos necesarios para gestionar eficazmente la propiedad en cuestión.

## A. Sistemas tarifarios

86. En la visita que realizó el Relator Especial a una aldea africana, una mujer explicó las dificultades que encontraba para recuperar la gestión comunitaria de los pozos de la aldea, de cuya gestión se encargaba una empresa multinacional en virtud de una concesión estatal. Dijo que, con arreglo al principio de responsabilidad compartida, con la gestión comunitaria se eximía del pago a las familias que no podían costear el agua y todos les ayudaban con herramientas y otros medios, mientras que la empresa privada les cortaba el suministro. La comunidad acuerda tarifas o tareas compensatorias y elige un comité para la gestión diaria, tratando el agua y las fuentes como bienes comunes.

87. En cuanto a los servicios de agua y saneamiento en pueblos y ciudades, el Relator Especial recomienda promover sistemas tarifarios sin fines de lucro basados en bloques de consumo y aumentar las tarifas. El primer bloque debería ofrecer una tarifa asequible o gratuita para lo que se considera y regula como el mínimo vital para una vida digna (la Organización Mundial de la Salud propone entre 50 y 100 litros diarios por persona, al menos para personas en situación de pobreza y vulnerabilidad). El segundo bloque debería ajustarse para recuperar costos. En cambio, a los usos de lujo les correspondería un precio más elevado; de este modo se garantiza un servicio excelente a todos los residentes, incluso a los que les cuesta pagar.

88. Si se comparan esos criterios con la lógica del mercado, es evidente que el mercado aplica precios más bajos a los buenos clientes para fomentar el consumo y potenciar los beneficios. Sin embargo, en el sistema de tarifas propuesto se hace lo contrario: el objetivo no es generar beneficios, sino garantizar un buen servicio de acceso universal, asegurando su viabilidad económica y reduciendo al mínimo la huella ecológica.

89. Por ejemplo, en Lyon (Francia), el sistema de precios comprende una cuota de conexión fija, un uso inicial gratuito, un segundo nivel con un precio por metro cúbico y un tercer nivel que cuesta el doble. Para las familias y las personas vulnerables, el precio garantizado del consumo estándar es inferior al 3 % de sus ingresos<sup>71</sup>.

90. Las tarifas de riego suelen calcularse en función de la superficie regada, en lugar del agua utilizada<sup>72</sup>. Sin embargo, la cantidad de agua utilizada puede variar mucho, dependiendo del uso más o menos responsable del regante y, en gran medida, del cultivo regado. Por lo tanto, es esencial establecer unas tarifas que sean proporcionales al agua utilizada, lo que obliga a instalar contadores o sistemas de medición y control del caudal<sup>73</sup>.

91. La instalación de contadores es todavía más importante en el caso de las aguas subterráneas, especialmente en acuíferos que corren riesgo de sobreexplotación. En el caso de las aguas subterráneas, la gobernanza participativa de los usuarios de los acuíferos sujetos a supervisión pública conllevará unos costos de gestión más elevados que los costos de

<sup>71</sup> Amandine Le Blanc, “Des changements à venir pour les tarifs de l’eau potable”, MeT”, 6 de marzo de 2024, puede consultarse (en francés) en <https://met.grandlyon.com/des-changements-a-venir-pour-les-tarifs-de-leau-potable>.

<sup>72</sup> Véase [https://hispagua.cedex.es/sites/default/files/especiales/Tarifas\\_agua/tarifa\\_utilizacion\\_riego.html](https://hispagua.cedex.es/sites/default/files/especiales/Tarifas_agua/tarifa_utilizacion_riego.html).

<sup>73</sup> Eduardo Andreé Zavala García y Xavier Horacio Valencia Zambrano, “Políticas tarifarias de riego y su incidencia en el desarrollo agrícola aguas abajo del sitio de presa Poza Honda”, *Polo de Conocimiento*, vol. 6, núm. 9 (2021).

bombeo cubiertos por cada usuario, que deberán compartirse responsablemente con la tarifa correspondiente.

## **B. Limitaciones efectivas de la sostenibilidad**

92. El enfoque de mercado permite la degradación de los ecosistemas siempre que se pague el precio correspondiente. Según este planteamiento, el mercado determina el grado de deterioro ambiental que puede tolerarse. Por otra parte, el principio de sostenibilidad obliga al mercado a respetar las limitaciones de los ecosistemas, tiene en cuenta las leyes que rigen el orden natural y las cumple. Por ejemplo, la Directiva Marco del Agua de la Unión Europea impone normativamente limitaciones de sostenibilidad que deben respetarse, en cuanto a la cantidad y la calidad del agua, y también en cuanto al estado de los ecosistemas. A partir de ahí, y utilizando los conocimientos más avanzados disponibles, el sistema de concesiones decidirá si otorga derechos de uso y permisos de descarga.

93. El Relator Especial considera que restringir la disponibilidad de agua para usos y servicios productivos a fin de garantizar la sostenibilidad hará que aumente el costo de oportunidad del agua disponible, generando una proyección económica de las actividades productivas. Sin embargo, el mercado no fija la disponibilidad del agua.

94. Además, recuperar y preservar el buen estado de los acuíferos, que son reservas estratégicas frente a los riesgos de sequía que el cambio climático está agravando, ahorra costos que superan con creces los beneficios a corto plazo derivados de su sobreexplotación.

95. Los costos que se ahorran al evitar que se sequen los humedales y se estrechen los cauces fluviales, ensanchando el cauce de las inundaciones y haciéndolas más lentas, son superiores a los beneficios que tendrían las posibles actividades económicas en esas zonas (y además se evitan catástrofes). El respeto efectivo del principio de sostenibilidad en la gestión de los ecosistemas acuáticos inspira estrategias basadas en la naturaleza y alternativas sostenibles y eficaces en función de los costos. En particular, eso no justifica mercantilizar la naturaleza, sino aprender de ella. Cabe citar como ejemplo las catastróficas inundaciones de Calgary (Canadá) de 2013: se aprendió a valorar la conservación de los humedales como “infraestructuras” naturales que pueden suavizar y gestionar las inundaciones y prevenir las inundaciones urbanas<sup>74</sup>.

## **C. Inversión pública y estrategias de financiación para afrontar las dificultades sociales**

96. Regular los caudales, transportarlos para que estén disponibles para diversos usos y garantizar un saneamiento adecuado de las aguas residuales suele requerir grandes inversiones y entrañar elevados costos de gestión, reposición y mantenimiento.

97. Tras la Revolución Francesa, en el siglo XIX, debido a la cuantía de las inversiones y a los largos plazos de amortización requeridos, el modelo liberal de promoción de grandes infraestructuras a través de la iniciativa privada fracasó, y en su lugar surgieron nuevos enfoques basados en la financiación pública de las obras hidráulicas. Se crearon grandes instituciones públicas de gestión del agua y se llevaron a cabo cuantiosas inversiones públicas que se justificaron por ser de interés general o público. Esas inversiones se caracterizaban por unos tipos de interés muy bajos y unos plazos de amortización largos, de modo que los usuarios podían aprovechar unos tipos asequibles<sup>75</sup>.

<sup>74</sup> Canadian Institute for Climate Choices y Smart Prosperity Institute, “Wetlands can be infrastructure, too” (2021).

<sup>75</sup> Pedro Arrojo Agudo y José Manuel Naredo, *La gestión del agua en España y California* (Bilbao, Bakeaz, 1997).

98. En todo el mundo se aplicaron y se siguen aplicando importantes subvenciones para atender objetivos sociales, proporcionando recursos esenciales, como agua potable, a zonas rurales y urbanas y desarrollando el regadío para millones de agricultores de bajos ingresos<sup>76</sup>.

99. El Relator Especial reconoce que se crearon y se siguen creando subvenciones indebidas bajo la influencia de poderosos grupos de presión, de modo que se manipula el concepto de interés general. Sin embargo, a pesar de esas derivas perversas, hay que valorar el efecto positivo de las inversiones públicas y las subvenciones sociales justas en la gestión del agua.

100. En este sentido, a menudo se propone fomentar la inversión privada como solución para alcanzar el Objetivo de Desarrollo Sostenible 6, ofreciendo perspectivas de negocio poco realistas a los grandes inversionistas privados. El Relator Especial advierte que hacer efectivos los derechos humanos al agua y al saneamiento de 2.000 millones de titulares de derechos empobrecidos supone un reto democrático, no una oportunidad de negocio.

101. Para aplicar un enfoque basado en los derechos humanos a fin de alcanzar el Objetivo 6 hay que centrar la atención en las poblaciones que viven en la pobreza y dar prioridad a los presupuestos públicos, tanto nacionales como internacionales. Es necesario reforzar la financiación internacional para los países más empobrecidos en este frente, y redoblar los esfuerzos corresponsables desde los presupuestos nacionales, garantizando la transparencia, la participación pública y la rendición de cuentas.

102. La India está demostrando que la financiación pública y el compromiso político a varios niveles pueden generar inversiones a gran escala en infraestructuras hídricas. En 2019, se puso en marcha el plan Har Ghar Jal, financiado íntegramente con dinero público, con el objetivo de ofrecer a todos los hogares rurales un acceso asequible y regular al agua potable salubre del grifo a más tardar en 2024<sup>77</sup>.

103. En los últimos decenios, la privatización de los servicios ha ido acompañada de una inversión privada mínima. En un informe publicado en 2010, el Banco Mundial y la Agencia Francesa de Desarrollo revelaron que, en el sector del agua de África Subsahariana, el 99,6 % de la inversión procedía del sector público o de ayudas, y solo el 0,4 % de fuentes privadas.

104. Al conceder financiación pública en condiciones ventajosas (plazos de amortización largos, intereses bajos e incluso subvenciones), se debe dar prioridad a los servicios de agua y saneamiento. Del mismo modo, las estrategias financieras combinan esas iniciativas con otros recursos extrapresupuestarios. La Plataforma Tecnológica Española del Agua es un buen ejemplo, con métodos de participación pública, transparencia y rendición de cuentas, que busca reforzar y diversificar la financiación pública y asesorar a las instituciones locales en la preparación de proyectos<sup>78</sup>.

#### D. Principio de recuperación de costos

105. El principio de recuperación de costos, incluidos los ambientales, se basa en sistemas tarifarios sin fines de lucro y responsabiliza a quienes se benefician del servicio. Dado que son esenciales para los derechos humanos, las tarifas de los servicios de agua y saneamiento deben tener en cuenta los costos reales del servicio, incluidas las medidas sociales adecuadas y la depreciación, sustitución y el mantenimiento de las infraestructuras.

106. Ese principio debe promover incentivos para el ahorro, el uso eficiente y la protección de los ecosistemas mediante un sistema tarifario adecuado y subvenciones cruzadas justas que favorezcan a las personas empobrecidas. Algunos de los costos que hay que tener en cuenta son el mantenimiento y la sustitución de las redes y otras infraestructuras. Los

<sup>76</sup> Manuel Díaz Marta, "Evolución de las políticas hidráulicas españolas desde la Ilustración hasta nuestros días", en *El agua a debate desde la Universidad. Hacia una nueva cultura del agua – I<sup>er</sup> Congreso Ibérico sobre Planificación y Gestión de Aguas*, Pedro Arrojo Agudo y Javier Martínez Gil, eds. (Zaragoza, Prensas de la Universidad de Zaragoza, 1999), págs. 67 a 77.

<sup>77</sup> Véase <https://ejalshakti.gov.in/jjmreport/JJMIndia.aspx>.

<sup>78</sup> Véase <https://ptea.es>.

presupuestos deben prever esta cuestión y evitar que las redes se deterioren, como está ocurriendo en muchos sistemas.

107. Las subvenciones públicas para determinados objetivos o sectores sociales pueden complementar la contribución de las tarifas a la recuperación de costos si se justifican adecuadamente. Al fin y al cabo, las subvenciones proceden de los impuestos de los titulares de derechos.

108. Sin embargo, el Relator Especial desaconseja aplicar subvenciones de forma indiscriminada través de tarifas, como subvencionar el riego en función de la superficie regada, ya que las tarifas subvencionadas indiscriminadamente fomentan un uso irresponsable e ineficiente del agua. Las subvenciones directas deben proporcionar un apoyo justo a los pequeños y medianos regantes, mientras que los contadores y las tarifas deben implantarse en proporción a los caudales utilizados.

## **E. Principio de no deterioro**

109. Lejos de ser una utopía, el principio de no deterioro ya se aplica en legislaciones ambientales avanzadas, como la Directiva Marco del Agua de la Unión Europea, evitando vertidos que los ecosistemas no puedan absorber, sobre todo los tóxicos, y preservando los caudales necesarios para mantener el buen estado de los ecosistemas acuáticos. En ese principio sustentó la Unión Europea su decisión de no financiar el trasvase del Ebro en el Plan Hidrológico Nacional de España a principios de este siglo, cuando se concluyó que dicho trasvase aceleraría la degradación del delta del Ebro<sup>79</sup>.

### **1. Principio de quien deteriora restaura**

110. El principio suele enunciarse como “quien contamina paga”, pero esa expresión puede entenderse como el derecho a contaminar de quienes pueden pagar. Este principio se aplica lógicamente a los efectos reversibles; los efectos irreversibles deben evitarse mediante multas disuasorias que superen claramente los posibles beneficios de causar los daños. En cualquier caso, este principio debe aplicarse desde el principio como instrumento preventivo, repercutiendo los costos de las medidas de prevención del riesgo a la causa del mismo.

### **2. Principio de la eficacia en función de los costos**

111. El análisis de la relación costo-eficacia es una herramienta clásica y útil para seleccionar las soluciones más adecuadas entre varias opciones sostenibles.

112. Ese análisis debería exigirse por ley para todas las inversiones sufragadas con fondos públicos. Implica tomar en consideración todas las opciones posibles para alcanzar los objetivos y seleccionar aquella que resulte más eficaz en función de los costos. El análisis debe permitir la participación pública para evitar inversiones costosas e ineficaces emprendidas a instancias de grupos de presión. Esto suele llevar a buscar soluciones basadas en la naturaleza, que suelen ser más costoeficaces.

### **3. Competencia a través de la transparencia y la participación ciudadana**

113. Los servicios de agua y saneamiento son monopolios naturales de los que son responsables los municipios. No admiten competencia de mercado, aunque se haya privatizado la gestión. Como mucho, se puede promover la libre competencia durante la licitación para adjudicar contratos, que la ciencia económica considera ineficiente. En ese contexto, los principales incentivos para una buena gestión deben ser la transparencia, la participación de los titulares de derechos y la rendición de cuentas.

114. Para ello, hace falta una normativa que proporcione información pública homogénea a través de parámetros útiles y comprensibles, que permitan comparar la calidad y eficiencia del servicio entre municipios similares. De este modo se puede realizar un análisis comparado (*benchmarking*), aplicando estrategias de competencia a través de la transparencia. La

<sup>79</sup> Véase también Arrojo Agudo, *El Plan Hidrológico Nacional: una cita frustrada con la historia*, pág. 158.

creación de observatorios ciudadanos del agua, con el reconocimiento legal e institucional correspondiente, puede y debe facilitar la participación pública efectiva y la elaboración de este tipo de estrategias<sup>80</sup>. Sirven de referencia los observatorios de Terrasa (España)<sup>81</sup> y de Lima<sup>82</sup>.

#### 4. Costos marginales del crecimiento

115. A medida que una ciudad va creciendo, aumenta su población y los costos tienden a disminuir al repartirse entre más usuarios. Sin embargo, en determinados casos, el crecimiento urbano puede llegar a sobrepasar la capacidad estructural de las fuentes o los sistemas de abastecimiento de la ciudad, imponiendo inversiones estructurales que tienden a mancomunarse y las sufragan todos mediante incrementos tarifarios, lo que constituye un subsidio injusto que se concede a quienes promueven dicho crecimiento. La planificación urbana debe prevenir y desincentivar el crecimiento insostenible; no obstante, encarecer el crecimiento en lugar de subvencionarlo puede ser una forma de frenarlo.

#### 5. Lucha contra las estrategias de financierización en la gestión del agua

116. Como explican muchos economistas, la financierización de la economía supone una amenaza para el buen funcionamiento de las actividades económicas productivas. Hoy en día, en lugar de cumplir la función bancaria tradicional de gestionar el ahorro en pro del desarrollo productivo, las grandes corporaciones financieras han tomado el control de estas actividades productivas con un enfoque especulativo que crea riesgos y puede incluso llevar al colapso de las empresas productivas<sup>83</sup>.

117. La financierización de la gestión del agua está dando origen a nuevas estrategias de privatización que, lejos de reforzar los servicios de agua y saneamiento, los alejan del control y la participación pública efectiva, lo que genera nuevos riesgos especulativos. Un ejemplo de ello es la operación especulativa que llevó a cabo Macquarie Bank con la compra y posterior venta de Thames Water<sup>84</sup>.

118. El argumento a favor de la privatización pasó de afirmar que las instituciones públicas no pueden gestionar servicios complejos a argumentar que estas instituciones carecen de la capacidad financiera para realizar las inversiones necesarias, especialmente en nuevas tecnologías. Es importante recordar que las estrategias eficaces en función de los costos suelen implicar soluciones asequibles arraigadas en la naturaleza y la buena gobernanza.

119. La Comisión Mundial sobre la Economía del Agua incluso distingue entre inversiones que deberían seguir sufragándose con fondos públicos, como el desarrollo de redes de suministro y alcantarillado, que tienen largos períodos de amortización y resultan poco atractivas para el sector privado, mientras que las plantas de saneamiento, regeneración y reutilización, o las tecnologías de ósmosis inversa para la desalación, con plazos de amortización más cortos y perspectivas de beneficios interesantes, se prestarían más a la iniciativa privada<sup>85</sup>.

120. Las repercusiones sobre los derechos humanos se pasan por alto al no tener en cuenta las asimetrías de poder y los efectos de la subida de los costos en las tarifas. Por ejemplo, en Zaragoza (España), un metro cúbico tratado en la depuradora de La Cartuja, de financiación

<sup>80</sup> L. Babiano Amelibia y A. Fraguas Herrero, *Manual para el diseño e implementación de Observatorios Ciudadanos del Agua* (Sevilla, Asociación Española de Operadores Públicos de Abastecimiento y Saneamiento, 2024).

<sup>81</sup> Véase <https://www.oat.cat>.

<sup>82</sup> Véase <https://observatoriodelagua.ciudad.org.pe/index.php>.

<sup>83</sup> Olivier De Schutter, "Food commodities speculation and food price crises: regulation to reduce the risks of price volatility", nota informativa núm. 2 (2010), puede consultarse en [http://www.srfood.org/images/stories/pdf/otherdocuments/20102309\\_briefing\\_note\\_02\\_en\\_ok.pdf](http://www.srfood.org/images/stories/pdf/otherdocuments/20102309_briefing_note_02_en_ok.pdf).

<sup>84</sup> A/76/159, párr. 68.

<sup>85</sup> Mariana Mazzucato y otros, "Turning the tide: a call to collective action (Global Commission on the Economics of Water, 2023), págs. 19 y 20.

privada, costaba el doble que el tratado en la depuradora de La Almozara, de financiación pública, pese a que la primera es mucho más grande<sup>86</sup>.

121. El Relator Especial tampoco comparte el optimismo de la Comisión Mundial sobre la Economía del Agua acerca de las posibles ventajas socioecológicas de las inversiones privadas. Según las pruebas históricas acumuladas, tanto en el Norte Global como en el Sur Global, la mayor parte de los avances relativos al agua y el saneamiento en el plano social, ambiental y de salud pública se lograron gracias a la financiación pública y comunitaria, como reconoce el Banco Mundial<sup>87</sup>.

## 6. Prevención y gestión de los riesgos derivados del cambio climático

122. En su informe temático especial sobre el cambio climático y los derechos humanos al agua y al saneamiento, el Relator Especial expuso estrategias y medidas destinadas a prevenir y reducir al mínimo los daños derivados del cambio climático, mediante el fortalecimiento de la resiliencia ambiental y social<sup>88</sup>.

123. La planificación hidrológica, territorial y urbana constituye la base de las estrategias de adaptación que deben prevenir y reducir al mínimo los efectos y riesgos derivados del cambio climático. Aplicar rigurosamente el principio de precaución en esos procesos de planificación como una obligación legal y no como una simple recomendación ahorra sufrimiento y dinero. Evitar la urbanización de zonas inundables o limitar el consumo para almacenar reservas de agua que permitan gestionar futuras sequías suele suponer un ahorro de costos superior a los beneficios que se obtienen con la urbanización imprudente.

124. El Relator Especial considera urgente poner fin a la contaminación y sobreexplotación de los acuíferos derivadas de determinadas actividades productivas. Para eso hay que perseguir rigurosamente los pozos ilegales e instalar contadores, y el Estado debe supervisar el control efectivo de las extracciones.

125. Eliminar o retranquear los diques de las cuencas medias de los ríos o instalar compuertas que permitan la inundación leve de los espacios ribereños tras haber negociado una indemnización para los propietarios suelen ser medidas eficaces en función de los costos que sirven para prevenir y reducir al mínimo los riesgos de inundación aguas abajo. Mención aparte merece el programa Room for the River, en el Reino de los Países Bajos, sufragado con una inversión pública de 2.300 millones de euros<sup>89</sup>. También es importante mantener los humedales en buen estado ya que pueden expandir las inundaciones.

126. Promover nuevos diseños urbanos permeables dotados de espacios inundables adaptados a los crecientes riesgos de inundación ahorra costos y evita daños a cambio de una inversión limitada.

127. Para reforzar la resiliencia social, es esencial proteger los derechos humanos de los más vulnerables, centrándose en ellos en todas las etapas, desde la prealerta hasta la emergencia. En los territorios que afrontan la escasez debido al cambio climático, es crucial preparar estrategias de adaptación para reasignar los derechos al uso del agua con el fin de proteger los derechos humanos y a los más vulnerables. También son importantes las pólizas públicas de seguros, especialmente para sequías, con ayudas a las explotaciones vulnerables.

128. Los bancos de agua públicos pueden mejorar la gestión de la sequía flexibilizando el sistema de concesiones, pero solo si están aseguradas la transparencia, la participación pública y la rendición de cuentas sobre la base de una regulación adecuada. Las instituciones públicas deben ofrecer una compensación justa por la recuperación de derechos, evitando la

<sup>86</sup> Véase <https://mareazuldearagon.blogspot.com/2023/11/depuradora-de-la-cartuja-1.html> y Léo Heller y otros, “What water will the UN Water Conference carry forward: a fundamental human right or a commodity?”, *The Lancet*, vol. 402, núm. 10404 (2023).

<sup>87</sup> Heller y otros, “What water will the UN Water Conference carry forward”.

<sup>88</sup> Relator Especial sobre los derechos humanos al agua potable y al saneamiento, “Special thematic report on climate change and the human rights to water and sanitation: part 3 – a rights-based approach to adaptation, mitigation, finance, and cooperation” (marzo de 2022), puede consultarse en <https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-03/climate-change-3-final.docx>.

<sup>89</sup> Alberta WaterPortal Society, “Room for the river: a Dutch approach to flood management”, 5 de enero de 2015.



especulación en situaciones de escasez. Por otro lado, al reasignar caudales durante las sequías, deben dar prioridad a los derechos humanos, los sectores más vulnerables y la sostenibilidad de los ecosistemas<sup>90</sup>.

129. Existe un amplio abanico de medidas que pueden integrarse en los planes de adaptación basados en políticas públicas adecuadas que no impliquen manipular el agua en mercados de futuros ni emprender estrategias especulativas<sup>91</sup>.

## VII. Conclusiones y recomendaciones

130. **Habida cuenta de que las Naciones Unidas tienen que elaborar una estrategia general sobre el agua y el saneamiento, el Relator Especial recomienda:**

- a) **Reconocer el agua como un bien común, con responsabilidades anidadas a nivel local, de cuenca y global;**
- b) **Reconocer los ecosistemas acuáticos, ríos, humedales y acuíferos como patrimonio natural común, vinculado a las poblaciones que dependen de ellos y que deben asumir la responsabilidad de garantizar su buen estado y su sostenibilidad desde una perspectiva intergeneracional;**
- c) **Reconocer las aguas extraídas de estos ecosistemas como un bien común de las poblaciones que se abastecen de ellas para usos múltiples, con la responsabilidad de garantizar la primacía de los derechos humanos, así como el uso equitativo y responsable desde la lógica del interés general;**
- d) **Reconocer el ciclo del agua y el sistema climático como patrimonio global común de la humanidad, estableciendo criterios justos de responsabilidad y acuerdos e instituciones que permitan una gobernanza democrática eficaz.**

131. **El Relator Especial recomienda promover un enfoque de gestión del agua presidido por el principio de sostenibilidad y basado en los derechos humanos, sustentado en las siguientes prioridades:**

- a) **Agua para la vida, como prioridad máxima, en usos y funciones que favorezcan la sostenibilidad, la biodiversidad y, en particular, la vida y la dignidad de las personas;**
- b) **Agua de interés general, en los usos y las funciones que se hayan establecido como de interés general para la sociedad, en un segundo nivel de prioridad;**
- c) **Agua para el desarrollo económico, en un tercer orden de prioridad, en actividades productivas, más allá de las necesidades básicas y el ejercicio de los derechos humanos.**

132. **El Relator Especial recomienda:**

- a) **Establecer de forma efectiva el dominio público sobre los ríos, humedales y acuíferos, así como sobre las aguas extraídas de ellos, con el fin de promover una gestión sostenible, equitativa, participativa, transparente y responsable;**
- b) **Planificar y gestionar el agua a nivel de cuenca, desde instituciones abiertas a una amplia participación pública;**
- c) **Velar por una gestión sin fines de lucro de los servicios de agua potable y saneamiento a partir de las competencias locales, reforzando las capacidades locales mediante estrategias de alianzas público-públicas y forjando estrategias de alianzas público-comunitarias en los lugares en que esté vigente la gestión comunitaria;**

<sup>90</sup> A/76/159.

<sup>91</sup> *Ibid.*

d) Aclarar y justificar el interés general de las inversiones públicas en la gestión del agua, garantizando la transparencia y la participación social al definir objetivos y promover proyectos que merezcan esa caracterización;

e) Evitar los procesos de acaparamiento de tierras y aguas y respetar los derechos al agua y a la tierra de los Pueblos Indígenas y las comunidades rurales.

133. Para mejorar el uso eficiente y responsable del agua frente a la creciente escasez causada por el cambio climático, el Relator Especial recomienda:

a) Priorizar el ejercicio de los derechos humanos y la sostenibilidad de los ecosistemas acuáticos, evitando su sobreexplotación y contaminación, ya que son las bases del progreso económico y social;

b) Aplicar incentivos económicos al uso eficiente y responsable del agua y sanciones por el uso abusivo o irresponsable, desarrollando los principios de no deterioro, quien deteriora restaura, recuperación de costos y eficacia en función de los costos;

c) Aplicar una escala de tarifas crecientes por segmentos de consumo para asegurar la recuperación de costos, fomentar el uso responsable, garantizar el acceso universal a los servicios de agua y reducir al mínimo la huella ecológica;

d) Preparar planes de adaptación desde la planificación hidrológica, territorial y urbana, abiertos a la participación pública y basados en el principio de precaución para hacer frente al cambio climático; procurar el buen estado de los acuíferos como reservas estratégicas para futuras sequías; elaborar políticas públicas en materia de seguros agrícolas para proteger a los productores más vulnerables; crear bancos de agua públicos para flexibilizar los sistemas concesionales; y conservar los humedales y ecosistemas ribereños para que las inundaciones sean más leves;

e) Adaptar los sistemas de concesión a los cambios impuestos por el cambio climático, para garantizar la sostenibilidad de los ecosistemas, con transparencia y participación pública; y redistribuir los derechos de uso en situaciones de escasez en función de criterios sociales para proteger a quienes viven en las situaciones de mayor vulnerabilidad.

134. Tras la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua, celebrada en 2023, la Organización debe reforzar institucionalmente las políticas de agua y saneamiento, por encima de los poderosos intereses económicos que rodean al agua. En ese sentido, el Relator Especial recomienda que las Naciones Unidas:

a) Fortalezcan ONU-Agua, empezando por definir una estrategia amplia sobre agua y saneamiento, basada en dar prioridad a la sostenibilidad de los ecosistemas acuáticos y el ejercicio de los derechos humanos relacionados con el agua;

b) Promuevan la idea de negociar una convención sobre agua, derechos humanos y cambio climático, que aclare los compromisos de los Estados de elaborar estrategias de adaptación basadas en la transición hídrica para prevenir los riesgos derivados del cambio climático, especialmente para quienes viven en situaciones de mayor vulnerabilidad;

c) Asuman la organización periódica de la Conferencia del Agua como espacio de escucha y diálogo con los pueblos y, en particular, con los titulares de derechos que ven frustrados sus derechos humanos al agua potable y al saneamiento y que a menudo son criminalizados por exigirlos;

d) Aceleren el ritmo de consecución del Objetivo de Desarrollo Sostenible 6 como reto democrático y no como oportunidad de negocio, dando prioridad a los presupuestos públicos en este frente a todos los niveles y promoviendo un plan de apoyo específico a los países empobrecidos basado en el canje de deuda externa por proyectos de adaptación al cambio climático basados en la transición hídrica;

e) **Fomenten el apoyo internacional al desarrollo del Convenio del Agua de las Naciones Unidas, favoreciendo la firma de acuerdos en cuencas transfronterizas para promover la gestión sostenible de los ecosistemas acuáticos compartidos, los planes de adaptación ante el cambio climático, el ejercicio de los derechos humanos relacionados con el agua por encima de las fronteras, y la cooperación pacífica.**

---