



Asamblea General

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

Septuagésimo sexto período de sesiones

Tema 75 b) del programa provisional*

**Promoción y protección de los derechos humanos:
cuestiones de derechos humanos, incluidos enfoques
alternativos para mejorar el goce efectivo de los
derechos humanos y las libertades fundamentales**

Riesgos e impactos de la mercantilización y financierización del agua sobre los derechos humanos al agua potable y al saneamiento

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a la Asamblea General el informe del Relator Especial sobre los derechos humanos al agua potable y al saneamiento, Sr. Pedro Arrojo Agudo, de conformidad con la resolución [45/8](#) del Consejo de Derechos Humanos.

* [A/76/150](#).



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

Resumen

El agua debe considerarse un bien público y debe gestionarse de forma que se garanticen los derechos humanos al agua y al saneamiento y la sostenibilidad de los ecosistemas de agua dulce. Sin embargo, la mercantilización del agua prioriza los intereses comerciales y conduce a una progresiva apropiación privada que pone en peligro la función y el valor del agua como recurso que sustenta la vida, los derechos humanos y el interés público. La creciente financierización de la economía está conduciendo a la gestión del agua como un activo financiero. Un ejemplo preocupante es el reciente ingreso del agua en los mercados de futuros, donde reina la lógica especulativa. La experiencia de la gestión de los alimentos en los mercados de futuros demuestra la frecuente aparición de picos y burbujas especulativas y de la volatilidad de los precios, con consecuencias catastróficas para los más pobres. Si la dinámica especulativa de los mercados de futuros repercutiera en el precio del agua en los mercados del agua en el territorio, como ocurrió con los alimentos, los costos repercutirían en forma de tarifas de agua y saneamiento, aumentando el riesgo de faltas de pago y de cortes de agua para los más empobrecidos. A pesar de estos impactos previsibles, la mercantilización del agua y la especulación se sugieren como formas de gestionar mejor la escasez de agua y se presentan como una herramienta para hacer frente a su escasez y sequía debida al cambio climático. En este contexto, el Relator Especial sobre los derechos humanos al agua potable y al saneamiento propone el desarrollo de una gobernanza democrática del agua desde una perspectiva sostenible basada en los derechos humanos y la aplicación de estrategias participativas de adaptación al cambio climático en lugar de promover la mercantilización y la especulación financiera asociadas con el agua.

I. Introducción

1. De conformidad con la resolución 45/8 del Consejo de Derechos Humanos, se encomendó al Relator Especial sobre los derechos humanos al agua potable y al saneamiento, Pedro Arrojo Agudo, que identificase los retos y obstáculos que se oponen a la plena realización de esos derechos, así como también las deficiencias de la protección, las buenas prácticas y los factores propicios para una efectiva implementación. En el presente informe, y en consonancia con las preocupaciones, reflexiones y recomendaciones del anterior informe del entonces Relator Especial a la Asamblea General en 2020 (A/75/208), el Relator Especial pretende identificar los riesgos y los impactos de la mercantilización y la financierización del agua, proponer formas de mitigarlos y prevenirlos, y promover un amplio debate sobre estas cuestiones.

2. Para la preparación del informe, los días 31 de mayo y 1 y 3 de junio de 2021, el Relator Especial convocó una consulta de expertos en línea y los días 14, 15 y 17 de junio convocó consultas públicas para seguir debatiendo las cuestiones relacionadas con el informe. Además, el Relator Especial recibió 97 comunicaciones en respuesta a una petición de aportaciones.

3. El Relator Especial desea aclarar el significado de los términos frecuentemente utilizados en el informe, a saber, “privatización”, “mercantilización” y “financierización” en relación con la gestión del agua.

4. “Privatización”, en consonancia con el informe del entonces Relator Especial, Léo Heller (A/75/208), se refiere a la delegación de la gestión de los servicios públicos de agua y saneamiento a actores con ánimo de lucro, ya sean empresas privadas o asociaciones público-privadas. La privatización puede referirse también a la propiedad privada del agua como recurso o de la infraestructura necesaria para gestionar los servicios de agua y saneamiento.

5. La “mercantilización” del agua se refiere al agua como recurso, en la medida en que se maneja como una mercancía bajo la dinámica de la oferta y la demanda como forma de fijar el precio de las transacciones de mercado entre los usuarios. Aunque, en algunos casos, el agua puede ser de propiedad privada, en la mayoría de los casos, esta mercantilización opera desde los mercados de comercio de agua en lo que respecta a las concesiones de agua (derechos de uso del agua o licencias), siendo el agua formalmente de propiedad pública.

6. El término “financierización”, como fenómeno global que domina la economía en su conjunto, se utiliza para referirse a la gestión del agua como un activo financiero cuyo valor se gestiona en los mercados financieros, en particular en los mercados de futuros, bajo la lógica y las estrategias especulativas que dominan este tipo de mercado, con los grandes bancos e inversores institucionales como principales actores. También se utiliza para expresar la creciente influencia de estos actores financieros en el desarrollo de las infraestructuras de los servicios de agua, saneamiento e higiene y en el accionariado de los operadores privados que gestionan estos servicios, imponiendo así la lógica especulativa y de ingeniería financiera que predomina en el mundo financiero.

7. El agua es uno de los elementos clave de la vida, junto con el oxígeno. Por dicho motivo, tradicionalmente se ha considerado un bien común. Con el creciente papel del Estado, el agua, al igual que otros bienes comunes, pasó a considerarse un bien público (E/C.12/2002/11, párrafo 1) que debe gestionarse en función del interés público.

8. Sin embargo, desde la perspectiva neoliberal surgida en los años 70, el agua se considera un bien económico que debe ser gestionado, según la lógica del mercado, como una mercancía. Este enfoque ha llevado a la promoción de estrategias de privatización de la gestión de los servicios de agua y saneamiento, así como a la mercantilización del agua. Últimamente, esta visión ha llevado a que la gestión del agua se convierta en un activo financiero en los mercados de futuros de Wall Street.

9. El agua es un bien público, pero la mercantilización de los derechos de uso del agua está conduciendo a la progresiva apropiación privada de facto del agua a través de la gestión de la misma como si perteneciera a quienes reciben solo el derecho de uso, debilitando las reglas y prioridades establecidas en los sistemas de concesión (es decir, el marco legal para asignar las licencias de uso del agua). Esta evolución pone en riesgo el ejercicio de los derechos humanos, especialmente para quienes viven en la pobreza, así como la sostenibilidad de los ecosistemas acuáticos.

10. En el contexto de la creciente financierización de la economía, la reciente entrada del agua en los mercados de futuros como un activo financiero que se gestiona a través de la lógica especulativa dominante en estos mercados es un ejemplo preocupante de ello. Además, el déficit de las finanzas públicas para cubrir las inversiones necesarias en servicios de agua, saneamiento e higiene ante el cambio climático se presenta como un argumento para justificar las estrategias de financierización de las infraestructuras en materia de servicios de agua y saneamiento.

11. Los crecientes riesgos de escasez de agua debidos al cambio climático amenazan todos los usos del agua, pero especialmente los vinculados al disfrute de los derechos humanos al agua potable y al saneamiento de los más empobrecidos. En este contexto, la mercantilización del agua y la especulación se presentan como formas de gestionar mejor la escasez de agua. Sin embargo, lo cierto es que aumentan la vulnerabilidad de los más empobrecidos y agravan la insostenibilidad de los ecosistemas acuáticos, los dos factores clave para entender la crisis mundial del agua. El Relator Especial aboga por la necesidad de promover un enfoque holístico de la gestión del agua, utilizando un “pensamiento sistémico”, que integre la diversidad de funciones y usos del agua, con enfoque en los servicios de agua y saneamiento. En este enfoque integrado, el restablecimiento de la salud y la sostenibilidad de los ecosistemas acuáticos son claves para lograr los derechos humanos al agua potable y al saneamiento de los más empobrecidos. En este contexto, el Relator Especial sobre los derechos humanos al agua potable y al saneamiento propone el desarrollo de una gobernanza democrática del agua desde una perspectiva sostenible basada en los derechos humanos y la aplicación de estrategias participativas de adaptación al cambio climático en lugar de promover la mercantilización y la especulación financiera asociadas con el agua.

A. Valorar el agua desde una perspectiva histórica

12. El Relator Especial, en su próximo informe al Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/48/50), explicó su posición sobre la consideración del agua como bien público:

El agua es un bien común, que tiene carácter público por sus funciones esenciales para los ecosistemas y el bienestar social en la compleja sociedad actual. Por ello, el Estado debe garantizar que el agua siga cumpliendo estas funciones bajo una gestión democrática y participativa. Desde este enfoque, el Relator Especial asume la consideración realizada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) en su Observación General 15 (párrafo 1) sobre el agua como bien público fundamental para la vida y la salud. Sin embargo, en el caso de los pueblos indígenas y las comunidades rurales que

mantienen viva la gestión comunitaria del agua, esta puede quedar en manos de estas comunidades y el Estado debe empoderar a las comunidades en su gestión, incluso brindándoles el apoyo necesario para la protección del agua y los ecosistemas asociados.

13. Para entender mejor los valores que están en juego en los distintos usos y funciones del agua, es útil tener una breve visión histórica de cómo se han entendido estos valores desde las líneas de pensamiento dominantes en la gestión del agua en el mundo durante los últimos siglos. El cambio de paradigmas, desde la Madre Naturaleza, que prevalecía en todas las culturas ancestrales, hasta el dominio de la naturaleza que se desarrolló a partir del siglo XVII en Europa con el Renacimiento y el empirismo científico, hizo que los usos productivos del agua, que sin duda siempre fueron apreciados, pasaran a dominar su valoración como recurso.

14. El paradigma de la dominación de la naturaleza se desarrolló en la gestión del agua cuando la ingeniería civil hizo posible la construcción de ríos artificiales en el siglo XVIII, en forma de grandes canales para el transporte de mercancías, y más tarde, de grandes presas para regular enormes caudales y desviarlos hacia donde fueran útiles para una serie de actividades productivas y servicios.

15. En Europa Occidental, los planteamientos liberales que prevalecían en el siglo XIX trasladaron la responsabilidad de la financiación y la gestión al sector privado. Sin embargo, la magnitud de la inversión y las dificultades para recuperar los costos hicieron que el Estado asumiera tanto el esfuerzo inversor como la gestión de la infraestructura. Los Estados Unidos de América lideraron, en gran medida, este modelo de gestión pública mediante la creación de grandes instituciones públicas como el Bureau of Reclamation y el United States Army Corps of Engineers, que se encargaron de financiar, construir y gestionar miles de grandes presas e infraestructuras hidráulicas. El uso de los recursos hídricos resultantes se compartió mediante la concesión (otorgamiento o licencia) de los derechos de uso del agua. En este marco, el agua pertenece al Estado, pero su uso se adjudica a actores privados o públicos (por ejemplo, agricultores, empresas y municipios) durante largos periodos de tiempo, con tarifas generalmente bajas. El Estado asume la responsabilidad de garantizar que el uso del suministro de agua disponible, gracias a los esfuerzos económicos de todas las partes interesadas, sea de interés público.

16. A lo largo del siglo XX, este modelo de gestión, que se extendió desde los países occidentales a gran parte del resto del mundo, sufrió notables perversiones y sesgos que favorecieron poderosos intereses económicos organizados en diversos lobbies. Desde el principio se favoreció el desarrollo de los llamados enfoques de oferta en la gestión del agua, según los cuales el Estado debía financiar las obras hidráulicas, además de subvencionarlas, como proyectos declarados de interés público, en la medida en que promovían el desarrollo productivo, pero sin estudios económicos que compararan siquiera los costos y los beneficios. Aunque esos esfuerzos públicos se justificaron siempre en nombre del interés público, los beneficios acabaron con sesgos a favor de los grupos de presión más poderosos, mientras que los impactos, como la inundación de pueblos y valles habitados, recayeron sobre poblaciones marginadas y empobrecidas. Esos sesgos, junto con los crecientes impactos ambientales, terminaron por poner en duda los beneficios para el interés público de esas estrategias, como lo demuestra claramente la evaluación global desarrollada por la Comisión Mundial de Represas¹.

17. A partir de los años 70, el neoliberalismo emergente fue un contrapunto crítico al modelo de gestión pública vigente durante todo el siglo XX. El neoliberalismo

¹ Véase Comisión Mundial de Presas, *Presas y Desarrollo: Un nuevo marco para la toma de decisiones* (Londres y Sterling, VA, Earthscan Publications Ltd, 2000).

entiende el agua como un bien económico que puede ser dividido, apropiado y mercantilizado, evitando en lo posible el enfoque ecosistémico derivado del paradigma de la sostenibilidad, al tiempo que defiende la racionalidad del mercado frente a la ineficiencia del Estado en la gestión del agua.

18. En Chile, por ejemplo, con la aprobación del Código de Aguas en 1981, los derechos de agua, apropiados en su mayoría por sectores económicos poderosos, pudieron ser comprados y vendidos libremente. Más tarde, la ex Primera Ministra del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Margaret Thatcher, privatizó las infraestructuras de agua y saneamiento, así como la gestión de los servicios. Surgieron nuevas estrategias de gestión de la privatización a través de contratos, así como modelos de negocio de asociación público-privada promovidos por las principales multinacionales del sector. Mediante este enfoque, el agua como recurso y la infraestructura básica no suelen privatizarse, sino que se gestionan mediante contratos a largo plazo firmados entre los municipios responsables del servicio y los operadores privados.

19. El anterior Relator Especial estudió esos procesos de privatización y advirtió de los riesgos que plantean para la realización efectiva de los derechos humanos al agua potable y al saneamiento, en un contexto en el que el beneficio empresarial tiende a ser el factor dominante

B. Valorando el agua hoy

20. Actualmente existe una crisis mundial del agua sin precedentes, tan grave como paradójica, en el Planeta Agua, el Planeta Azul. Esta es la visión que el Relator Especial abordó en el documento [A/HRC/48/50](#).

21. Recientemente, con motivo del Día Mundial del Agua, el 22 de marzo de 2021, ONU-Agua invitó a todos a reflexionar sobre el valor del agua. Ese día, el Relator Especial publicó sus reflexiones sobre la necesidad de establecer prioridades jurídicas para los diferentes usos y funciones del agua sobre la base de los siguientes aspectos éticos: el agua para la vida; agua para funciones, usos y servicios de interés público; agua para el desarrollo económico; y el agua en usos que ponen en riesgo la vida y la salud pública.

22. En opinión del Relator Especial, debe darse la máxima prioridad al agua para la vida, en los usos y funciones que sostienen la vida en general y, en particular, la vida y la dignidad de las personas. Un segundo nivel de prioridad debe ser el agua en funciones, servicios y actividades de interés público. El desarrollo económico del agua debe gestionarse como un tercer nivel de prioridad. Por último, deben prohibirse los usos del agua que pongan en peligro la vida y la salud pública.

23. El Relator Especial entiende que muchos de los valores y funciones del agua van más allá de la lógica del mercado. Algunos valores vinculados a los usos y funciones del agua no son sistemáticamente intercambiables por dinero, como el valor de la salud, la cohesión social, la sostenibilidad de un humedal o el cumplimiento de los derechos humanos. Los enfoques económicos que fuerzan la valoración monetaria de un rango de valores y que consideran la naturaleza como un “capital natural” para gestionarla desde la lógica del mercado son, en opinión del Relator Especial, inconsistentes. Al plantear estas consideraciones, el Relator Especial no pretende criticar el mercado en sí mismo, sino cuestionarlo como una herramienta inadecuada para gestionar valores que no puede reconocer.

II. Mercantilización del agua

A. Aumento de la apropiación privada del agua

24. En el primer principio de la Declaración de Dublín sobre el Agua y el Desarrollo Sostenible de 1992 se reconoce que el agua es esencial para mantener la vida y el medio ambiente. Por otro lado, se menciona en su cuarto principio que el agua debe ser reconocida como un bien económico, planteamiento que sirve de base para su consideración como activo financiero, como se ha hecho con los bienes económicos en general, dentro de la dinámica de la financierización de la economía.

25. La gestión pública ha adolecido ciertamente de rigidez, opacidad y burocracia a lo largo de las décadas, y las sequías de finales del siglo XX han puesto de manifiesto estos problemas en varios países. Esto ha proporcionado argumentos para promover reformas que permitan la compra y venta de derechos de concesión de agua, con el objetivo de flexibilizar el sistema de concesiones para gestionar mejor la escasez.

26. Los diferentes mercados de comercio de agua que surgieron estaban inicialmente sujetos a condiciones reglamentarias, vinculando la duración de los contratos a los ciclos de sequía, estableciendo restricciones medioambientales o previendo compensaciones por los impactos sobre terceras partes. En general, la influencia de los actores poderosos y el acceso desigual a la información han provocado crecientes problemas de opacidad, mientras que las medidas reguladoras se han relajado o han desaparecido, favoreciendo la creciente apropiación privada del agua². En este contexto, la gestión del agua como mercancía ha debilitado su consideración como bien público y el papel del Estado como garante del interés público, del disfrute de los derechos humanos al agua potable y al saneamiento y de la sostenibilidad de los ecosistemas acuáticos, en la medida en que la lógica del mercado no tiene en cuenta estos valores y derechos.

27. En el contexto de este enfoque mercantilizado, en varios países en los que se han legalizado los mercados del agua, la asignación del agua para garantizar la sostenibilidad de los ecosistemas acuáticos también ha tendido a gestionarse a través del mercado, tratando así el medio ambiente como un usuario más, y no como la base de la vida. Es el caso del estado de California, en Estados Unidos, donde, entre 2003 y 2011, el agua comprada para necesidades medioambientales representó el 20 % del volumen total comercializado en los mercados del agua³. Esto a pesar de la doctrina del fideicomiso público del país, según la cual ciertos recursos naturales, como el agua, se consideran propiedad pública, y de fallos como el del lago Mono, que exigen que el uso del agua sea “beneficioso para el interés público” e incluye la ecología entre los fines del fideicomiso público⁴. La legislación hídrica de la Unión Europea (Directiva Marco del Agua 2000/60/CE), en línea con la doctrina del fideicomiso público de Estados Unidos, es más clara y considera los caudales ecológicos como restricciones a los usos productivos, evitando así la competencia entre las necesidades ambientales y las demandas productivas.

28. Además, la prioridad de los usos personales y domésticos reconocida por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su Observación General

² N. Hernández-Mora y L. Del Moral, “Desarrollo de mercados para la reasignación del agua; revisando la experiencia de la mercantilización del agua españolas”, *Geoforum*, vol. 62 (junio 2015) 143-155.

³ Véase Ellen Hanak, “A California postcard: lessons for a Maturing Water Market”, en *Routledge Handbook of Water Economics and Institutions*, K. Burnett y otros (eds.) (Routledge, 2015).

⁴ Ver Tribunal Supremo de California, *National Audubon Society v. Superior Court of Alpine County*, 33 Cal. 3d 419 (1983).

núm. 15 (2002) y establecida por ley en muchos países, ha tendido a ser relegada y sustituida por la compra de derechos, lo que conlleva el riesgo de precios exorbitantes e inasequibles para las personas que viven en la pobreza. Volviendo al ejemplo de California, las ciudades son las principales receptoras del agua comercializada, especialmente durante los periodos de sequía (alrededor del 40 % entre 2003 y 2011).³

29. De hecho, el desarrollo de los mercados de comercio de agua ha llevado a eludir las posibilidades que ofrecen los sistemas de concesión para ajustar y adaptar el suministro de agua real a la disponibilidad de agua en cada momento. Toda concesión establece una licencia de uso para una cantidad determinada de agua, pero si hay menos agua disponible debido a la sequía, la institución responsable reduce el suministro de agua previsto en la concesión en función del agua disponible. Además, este suministro de agua debe respetar las prioridades de uso establecidas por la ley, como el abastecimiento doméstico o los caudales ecológicos. Estos sistemas de concesión prevén la posibilidad de revisar los derechos de agua y eventualmente redimensionar o expropiar la concesión de los derechos de licencia si el interés público lo requiere, con una compensación justa prevista por la ley.

B. Experiencias de los mercados del agua en todo el mundo

30. El Código de Aguas impulsado por el antiguo líder de Chile, Augusto Pinochet, en 1981 significó la privatización de facto del agua y su mercantilización. En Chile, como en muchos otros países, la mayor parte de los derechos de agua eran derechos de riego para la tierra. La ley desvinculó los derechos de agua de la tierra para facilitar su mercantilización. Además, gran parte de los caudales de los ríos fueron asignados a grandes empresas hidroeléctricas, que desde entonces han podido utilizarlos o venderlos. Hasta la fecha, la legislación chilena sobre el agua ha sido la expresión más extrema de la privatización y mercantilización del agua; en la actualidad, la redacción de una nueva Constitución, que debería estar lista dentro de un año, permitirá modificar el Código del Agua.

31. A finales de la década de 1980, y representando una forma menos extrema de la lógica de mercado, ante la prolongada sequía en España y en California, así como las crisis de sobreasignación en la cuenca del Murray Darling en Australia, se aprobaron otros mercados de comercio de agua. En el caso de Australia, el mercado evolucionó lentamente a lo largo de la década de 1990 como herramienta para reasignar el agua mediante la compra y venta de derechos, pero creció rápidamente en la década del 2000 al producirse el proceso de desregulación. En California, el comercio del agua se presentó como una forma de incentivar el ahorro, pero especialmente para transferir concesiones de agua según el principio tradicional de “el primero en el tiempo, el primero en la fila” (la doctrina legal de que el primero en tomar agua para un “uso beneficioso” tiene derecho a seguir utilizándola para dicho fin) a los usuarios más productivos que podrían pagar más por esos derechos en el mercado. En España, en 1999, se introdujeron dos opciones de mercado para los derechos de concesión: los centros de intercambio y los contratos de cesión. Los centros de intercambio, que replican en gran parte los bancos de agua de California, son instituciones a través de las cuales los organismos públicos responsables de la gestión de las cuencas pueden recuperar los derechos de concesión en previsión de posibles sequías ofreciendo una compensación económica por hacerlo. Los contratos de cesión son acuerdos entre partes privadas. Ambas opciones se limitaban inicialmente a la gestión de la escasez en los ciclos de sequía y estaban sujetas a normas reguladoras que se han ido relajando progresivamente.

32. Aunque Australia, Chile, España y Estados Unidos no son los únicos países en los que se han legalizado los mercados del agua, son los que tienen las experiencias más desarrolladas de este tipo de prácticas. Según un informe de 2016 de Nature

Conservancy, 37 países tienen comercio de agua⁵. Sin embargo, al centrarse en esos cuatro países, el objetivo es identificar las tendencias que caracterizan la mercantilización del agua y evaluar sus implicaciones para los derechos humanos.

33. Dos de los problemas más graves que deberían tratarse como problemas de escasez a través de los mercados de comercio de agua son la sobreexplotación de los acuíferos y la sobreasignación de derechos de agua por encima de la disponibilidad real sostenible de caudales en los ecosistemas. Ambos problemas han sido creados por enfoques de gestión insostenibles y sin duda se verán agravados por el cambio climático. En el caso de muchos acuíferos, la consideración de las aguas subterráneas como un bien privado ha facilitado una explotación individualista y excesiva. En la sobreasignación de derechos de uso público del agua (es decir, cuando las agencias del agua asignan derechos de agua por encima de la disponibilidad real en ríos o acuíferos), la responsabilidad recae en las instituciones gestoras. En ambos casos, los mercados de comercio de agua no resuelven los problemas sino que los complican en la medida en que es necesario distinguir lo que se conoce como “derechos de papel”, que no brindan garantía real de agua disponible, y “derechos húmedos”, con agua disponible. En cualquier caso, el enfoque de mercado no aborda la insostenibilidad como causa fundamental del problema y no reconoce la prioridad esencial de los derechos humanos, los flujos ecológicos y los usos de interés público sobre los intereses privados.

34. Aunque los diferentes mercados de comercio de agua han desarrollado contextos históricos y políticos, en los cuatro países considerados tienen elementos comunes, que pueden resumirse como sigue:

- a) Separación del agua de la tierra para permitir la mercantilización del agua;
- b) Desregulación del comercio de derechos de agua entre usuarios y entre diferentes usos;
- c) Transición de la fijación de precios regulada públicamente, normalmente para la recuperación de costos sin ánimo de lucro, a la fijación de precios del agua en el mercado;
- d) Aumento de la apropiación privada de facto del agua, marginación de los usuarios vulnerables y desprecio por los terceros afectados y los valores no productivos;
- e) El medio ambiente tiende a convertirse en un actor más del mercado, obligando al Estado a comprar derechos de agua para garantizar la sostenibilidad de los ecosistemas.

C. El camino a seguir: gestionar la escasez mediante la gobernanza democrática del agua

35. Desde el punto de vista del Relator Especial, aunque muchas de las críticas al modelo de gestión pública dominante a lo largo del siglo XX están justificadas, la alternativa neoliberal no es la correcta. Ciertamente, la insostenibilidad del enfoque de la oferta hace necesario redefinir el interés público en el siglo XXI a partir del paradigma de la sostenibilidad y la prioridad de garantizar los derechos humanos al agua potable y al saneamiento y reforzar la consideración del agua como bien público. También es necesario superar la falta de justificación económica de los enfoques basados en la oferta, promoviendo una nueva justificación económica sostenible basada en un enfoque ecosistémico. Es decir, los ríos ya no pueden gestionarse como

⁵ The Nature Conservancy, “Water share: using markets and impact investment to drive sustainability”, pág. 12.

meros canales de recursos hídricos, sino como ecosistemas vivos. En definitiva, es necesario desarrollar una gobernanza democrática del agua que garantice los derechos humanos y la sostenibilidad ambiental, con la transparencia y la participación ciudadana como claves para combatir la opacidad burocrática y promover la eficiencia.

36. En los casos de sobreexplotación de acuíferos en los que las aguas subterráneas son de propiedad privada, es necesario, en primer lugar, establecer un control público sobre estos acuíferos para promover planes de gestión y revisar los derechos de agua existentes con el fin de garantizar la sostenibilidad, la prioridad del suministro de agua potable y el cumplimiento de los derechos humanos al agua potable y al saneamiento, con la participación de toda la población afectada. En los casos de sobreasignación de derechos públicos de agua, es necesario indicar claramente que esos derechos se ejercerán en proporción a la disponibilidad real de agua, o promover un proceso de revisión de los derechos de concesión mediante la transparencia, la amplia participación pública y la justa compensación, con el fin de asegurar, de una u otra forma, la sostenibilidad y la priorización de los derechos humanos al agua potable y al saneamiento.

37. Más allá de garantizar el respeto a los límites de la sostenibilidad y dar prioridad a los derechos humanos, se necesitan herramientas, instituciones y estrategias económicas para promover un uso y una gestión del agua responsable, eficiente y sostenible. En este sentido, es necesario recordar que la lógica del mercado no es la única lógica económica posible; existen múltiples herramientas económicas basadas en líneas de pensamiento como la economía ecológica o la economía institucional que pueden y deben utilizarse para integrar los derechos humanos y la sostenibilidad medioambiental en la gobernanza democrática del agua como bien público.

38. Un ejemplo de estas herramientas económicas podría ser la estrategia de fijación de precios de los servicios de agua y saneamiento a través de bloques de consumo que tienen precios variables. El bloque básico, ajustado a lo que se considera la cantidad necesaria para una vida digna y en cumplimiento de los derechos humanos al agua potable y al saneamiento, debe ser asequible e incluso gratuito en determinadas circunstancias. El segundo bloque de consumo podría tener una tasa de recuperación de costos. Los bloques de mayor consumo deberían tener precios mucho más altos, generando una subvención cruzada de los usos de lujo a los básicos. La lógica del mercado haría lo contrario, cobrar menos por los bloques de mayor consumo para incentivar el consumo y, en última instancia, aumentar los beneficios. Sin embargo, desde el punto de vista del Relator Especial, los servicios de agua y saneamiento no deben ser un negocio lucrativo sino un servicio de interés público, universalmente accesible y con un impacto ambiental mínimo. Esta estrategia de precios puede ser un buen ejemplo de las muchas herramientas económicas que, sin responder a la lógica del mercado, pueden inducir a la eficiencia y a las buenas prácticas, al tiempo que se integran coherentemente en el marco de una gobernanza democrática y sostenible del agua bajo un enfoque basado en los derechos humanos.

39. Los bancos de agua en California o los centros de comercio en España podrían ser también buenos ejemplos. El hecho de que la compensación económica por recuperar los derechos de concesión sea fijada por la institución pública responsable y no por una dinámica de libre mercado, permite mantener un control efectivo sobre el agua como bien público, evitando así precios desorbitados y promoviendo una regulación adecuada, que debe garantizar los derechos humanos al agua potable y al saneamiento de quienes viven las sequías en situaciones de mayor vulnerabilidad, así como la transparencia, la sostenibilidad y la compensación de los impactos sobre terceros y territorios. Por ello, el Relator Especial considera que este tipo de instituciones pueden ser adecuadas para mejorar la gestión de la escasez en los ciclos de sequía desde la perspectiva de la gobernanza democrática del agua.

III. Financierización del agua

40. A lo largo de las últimas décadas, los bancos y las grandes instituciones financieras han ido ocupando cada vez más espacios en la economía y en la vida de las personas, evolucionando desde instituciones que brindan servicios de préstamo y ahorro a empresas y personas, a aquellas que gobiernan y dominan la economía en su conjunto bajo el proceso de financierización. De ser instituciones al servicio de la actividad productiva, han pasado a dirigirla desde una lógica especulativa basada en el principio de maximización de los beneficios a corto plazo, lo que a menudo perturba el desarrollo productivo y el interés público. En este sentido, sería bueno recordar los impactos en las economías domésticas y en la economía mundial de la burbuja inmobiliaria y de los precios de los alimentos en 2008. Este proceso de financierización transforma la deuda en títulos financieros que se multiplican en manos de los bancos e instituciones financieras, que se convierten así en emisores de nuevos productos financieros en medio de unas medidas reguladoras escasas e ineficaces. En definitiva, esta compleja y poderosa red de instituciones financieras acaba emitiendo deuda y productos financieros como si fueran moneda, sin control efectivo por parte de los Estados y bancos centrales correspondientes y sin garantía de riqueza real que los respalde. En 2014, la consultora McKinsey & Company estimó la deuda mundial en 199 billones de dólares, es decir, el 287 % del producto interior bruto mundial⁶.

41. En este contexto, la entrada del agua en los mercados de futuros es muy significativa y preocupante, así como la financierización de las infraestructuras de agua, saneamiento e higiene. Ambas cuestiones se evalúan en el informe, especialmente en lo que respecta al cumplimiento de los derechos humanos al agua potable y al saneamiento de los más empobrecidos.

A. Mercados de futuro

1. El agua en los mercados de futuros

42. Los mercados de futuros son espacios en los que productores, grandes distribuidores y consumidores negocian y firman contratos de futuros sobre productos agrícolas y una serie de materias primas. Tradicionalmente, en estos mercados de futuros, tanto los distribuidores como los productores tratan de reducir los riesgos asociados a las incertidumbres del futuro, para establecer los precios de los futuros y estabilizarlos. Estos contratos de futuros pueden negociarse o comprarse y venderse, como en el caso de la renta variable, en mercados donde se alimentan los procesos especulativos.

43. El 7 de diciembre de 2020, por primera vez en la historia, se lanzó en la Bolsa de Chicago un índice de futuros sobre el precio del agua negociable en el Nasdaq Veles California Water Index (NQH2O). Nasdaq ha desarrollado el índice NQH2O en colaboración con Veles Water Limited. Los datos utilizados han sido facilitados por WestWater Research, una consultora económica centrada en el asesoramiento sobre transacciones de derechos de agua. Los futuros del Índice del Agua de California del Nasdaq Veles se promocionan como una herramienta innovadora para gestionar el cambio climático, ya que proporcionan transparencia, descubrimiento de precios y transferencia de riesgos.

44. Dado que se trata del primer mercado de futuros del agua, no hay datos disponibles. Sin embargo, dado que han existido mercados de futuros de productos alimentarios, el Relator Especial hará un seguimiento de lo que esto ha supuesto para

⁶ McKinsey & Company, “Debt and (not much) deleveraging” (febrero de 2015), pág. 25.

entender mejor lo que se puede esperar de estos mercados de futuros a la hora de gestionar productos de los que dependen los derechos humanos y las necesidades básicas de la población.

2. Evolución histórica de los mercados de futuros

45. A lo largo de la historia, la expectativa de escasez de determinados productos ha dado lugar a operaciones especulativas de compra anticipada de derechos, con la perspectiva de una subida de precios, que el especulador podría incluso fomentar en proporción a su capacidad de acaparamiento. La apuesta por el aumento de un precio forma parte de lo que se denomina descubrimiento de precios y se considera una función positiva de la especulación, en la medida en que permite a los agentes económicos prepararse para lo que depara el futuro. Hasta la década de 1990, los mercados de futuros habían desempeñado razonablemente bien las funciones de reducción del riesgo, determinación de los precios y estabilización de los mismos. Desde la década de 1990 se han producido cambios sustanciales, entre los que destacan dos factores que favorecen la financierización de los productos básicos, incluidos los agrícolas.

46. En primer lugar, está la inclusión, desde mediados de los años 90, de las materias primas en las carteras de los principales inversores. En aquella época, la evolución de los precios de las materias primas no tenía una relación significativa con el valor de las acciones y los bonos en las bolsas. Por lo tanto, la inversión en futuros de materias primas podría compensar los riesgos de la caída de los valores de las acciones y los bonos. Además, los rendimientos a largo plazo de las materias primas eran comparables a los de las acciones en el mercado bursátil. Además, las materias primas permitían a los inversores protegerse contra la inflación debido a su correlación positiva, de modo que si la inflación subía, también lo hacían los precios de las materias primas, lo que aumentaba los beneficios en esos mercados en períodos de alta inflación. Los contratos de futuros sobre materias primas pasaron a formar parte de productos financieros complejos, junto a otros activos que no tenían nada que ver, como las acciones, los bonos y las divisas, para compensar los riesgos de los inversores.

47. En segundo lugar, la desregulación financiera abrió un amplio espacio para el comercio en la sombra sin control regulatorio y permitió a los bancos y a otros poderosos actores financieros emprender la especulación con productos básicos. La aprobación de la Ley de Modernización de los Futuros de Materias Primas en 2000 en Estados Unidos eximió a los contratos de futuros de energía y alimentos (y otros derivados) de la supervisión oficial. Las transacciones importantes (por ejemplo, los llamados swaps) podrían negociarse sin ningún control, fuera de las bolsas, en los espacios de sombra (por ejemplo, los mercados “over the counter”). Desde principios de los años 90, la Chicago Board of Trade (CBOT) ha aumentado los límites de las opciones especulativas en sus mercados agrícolas, pasando del límite de 600 contratos por producto, vigente durante décadas, a 22.000, 10.000 y 6.500 para el maíz, la soja y el trigo, respectivamente, en 2005. En 2004, la Comisión de Valores de Estados Unidos permitió a los bancos utilizar fondos prestados para ampliar sus actividades en los mercados agrícolas. En ese contexto, incluso las instituciones bancarias reguladas acabaron operando en el llamado espacio bancario en la sombra.

48. Hay que tener en cuenta que, mientras que antes de aproximadamente 2004, los agricultores, la industria alimentaria, los distribuidores y los comerciantes de productos agrícolas dominaban la cuota de los contratos de futuros, con esos cambios, los inversores institucionales, impulsados por la lógica especulativa, pasaron a controlar los mercados de futuros alimentarios. Como resultado de ello, la lógica de

la especulación a corto plazo y la maximización de los beneficios para los especuladores llegaron a dominar⁷.

3. Burbuja especulativa de los precios de los alimentos en 2008

49. A principios de la década de 2000, comenzó a imponerse una estrategia especulativa en la que los especuladores institucionales empezaron a comprar sistemáticamente contratos de futuros, que renovaban a precios crecientes cuando los contratos vencían. De este modo, establecieron lo que se conoce como un “mercado de contango”, en el cual los precios de futuros son más altos que los de los mercados al contado, donde se pueden comprar y vender productos físicos. En esta dinámica, los inversores compraron a precios cada vez más altos con la expectativa de que los precios seguirían subiendo y que podrían ganar más dinero, mientras que los consumidores industriales de materias primas también compraron, impulsados por el temor a que los precios fueran más altos en el futuro.

50. Sobre la base de este conjunto complejo, opaco y no regulado de instrumentos financieros, la estrategia especulativa se basó en la fuerza del mercado, es decir, en la fuerza generada por las expectativas de subida de valores específicos, inducidas por poderosas estrategias especulativas que eclipsaron las señales de precios de los mercados directos de materias primas. Así, en 2008, este círculo vicioso de subida de precios se afianzó y generó la mencionada burbuja especulativa.

51. En la crisis alimentaria de 2008 se publicaron estudios que justificaban el crecimiento acelerado de los precios agrícolas en la creciente demanda de materias primas por parte de China y el desvío de alimentos, como el maíz, para producir etanol. Sin embargo, el anterior Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter, tenía una valoración diferente⁸. Según él, aunque las causas son múltiples, la subida acelerada de los precios de los alimentos y su volatilidad solo pueden explicarse por la especulación en los mercados de futuros, con la consiguiente aparición de una burbuja especulativa. De hecho, la inversión especulativa en fondos de índices de materias primas (cestas de materias primas) aumentó de 13.000 millones de dólares en 2003 a 317.000 millones en 2008.

52. Desde entonces, ha surgido un creciente consenso en línea con la evaluación del Sr. De Schutter, tanto en las instituciones internacionales, dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas, como en la comunidad científica internacional, que pide supervisión y transparencia en los mercados de productos básicos y sugiere un esfuerzo consciente para intervenir para desinflar y evitar las burbujas especulativas⁹.

53. En 2008, el discurso de un reputado experto en mercados financieros, Michael W. Masters, ante el Comité del Senado de Estados Unidos sobre Seguridad Nacional y Asuntos Gubernamentales fue especialmente interesante, claro y pedagógico: “Los

⁷ Véase V. Shanmugam y P. Armah, “Impact of U.S. financial market deregulation on commodity derivatives market: an overview”, *SSRN Electronic Journal*, 10.2139/ssrn.2975264 (2017).

⁸ Olivier De Schutter, “Food commodities speculation and food price crises: regulation to reduce the risks of price volatility”, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Nota informativa núm. 02 (septiembre de 2010), pág. 3.

⁹ Véase Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, “Price formation in financialized commodity markets: the role of information”, UNCTAD/GDS/2011/1 (2011); Naciones Unidas, “Experts stress need for political will to end excessive speculation in commodity markets as General Assembly holds thematic debate on price volatility”, GA/11223, 11 de abril de 2012; Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Reunión extraordinaria conjunta entre períodos de sesiones del Grupo Intergubernamental sobre Cereales y del Grupo Intergubernamental sobre el Arroz, informe final del Comité de Problemas de Productos Básicos (2010), disponible en www.fao.org/fileadmin/templates/est/COMM_MARKETS_MONITORING/Grains/Documents/FINAL_REPORT.pdf.

precios de las materias primas han subido más ... que en cualquier otro momento de la historia de Estados Unidos... Pero hoy... El suministro es amplio: no hay colas en las gasolineras y hay mucha comida en las estanterías... Lo que hemos experimentado es un shock de demanda de una nueva categoría de participantes en los mercados de futuros de materias primas: los inversores institucionales”¹⁰.

54. Además, lo que está empíricamente establecido y es preocupante es que, cuando los especuladores hacen subir los precios de los futuros, los efectos se notan inmediatamente en los precios de las materias primas al contado, como demuestran un número creciente de estudios en prestigiosas publicaciones científicas¹¹.

55. En resumen, en 2005, los precios de los productos agrícolas comenzaron a subir y, en solo tres años, aumentaron un 83 %. Según la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, entre 2005 y 2008, el precio del maíz se triplicó, el del trigo subió un 127 % y el del arroz un 170 %¹².

56. Las consecuencias de esta evolución de los precios de los alimentos han sido catastróficas, ya que han socavado la suficiencia alimentaria y el derecho humano a la alimentación de los más empobrecidos. Según el Banco Mundial, las subidas de precios de 2007 y 2008 empujaron a entre 130 y 150 millones de personas más a la pobreza extrema. Las consecuencias fueron especialmente graves en los países más pobres, con graves disturbios como reacción a esas subidas de precios¹³.

4. Similitudes y diferencias entre los mercados del agua y de los alimentos

57. Los mercados existentes en los que se negocian contratos de futuros sobre alimentos y agua son ciertamente diferentes, pero también tienen similitudes.

58. Los mercados de derechos de agua en los que se basan los mercados de futuros que existen en California desde hace varias décadas son notablemente diferentes de los mercados directos de alimentos. Los mercados alimentarios pueden moverse en contextos globales, de un país a otro o entre continentes. Sin embargo, las transferencias de derechos de agua, debido a los elevados costos que conllevan, tienen lugar entre usuarios o actores de una misma cuenca o de cuencas conectadas por infraestructuras de transferencia de agua. El agua embotellada y el agua virtual, en todo tipo de productos de consumo, son excepciones que no se abordan en el presente informe. Por otro lado, el agua depende en mucha mayor medida del ciclo natural del agua en el territorio, lo que requiere un enfoque de gestión de los ecosistemas que va en contra de su gestión como mercancía. Además, los derechos de agua suelen estar sujetos a normas reguladoras como bien público, así como a prioridades éticas y legales, lo que dificulta su mercantilización. En cualquier caso, como se ha señalado, la mercantilización y financierización del agua debilitan los sistemas de concesión, promueven la disociación del agua de cualquier otro valor en juego, desdibujan las prioridades éticas, sociales y ambientales, y relegan valores y funciones no productivas para facilitar la mercantilización y financierización del agua.

59. En cuanto a las similitudes, el marco en el que operan los mercados de futuros del agua y de los alimentos es el mismo marco global. Los mercados de futuros no

¹⁰ Véase Michael W. Masters, “Testimonio ante el Comité de Seguridad Nacional y Asuntos Gubernamentales”, Senado de los Estados Unidos, 20 de mayo de 2008.

¹¹ Camille Ait-Youcef, “How index investment impacts commodities: a story about the financialization of agricultural commodities”, *Economic Modelling*, vol. 80 (agosto de 2019), págs. 23 a 33.

¹² Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, “The 2008 food price crisis: rethinking food security policies”, G-24 Discussion Paper Series, núm. 56 (junio de 2009) pág. 1.

¹³ Banco Mundial, *Global Economic Prospects 2009: Commodities at the Crossroads* (Washington, D.C., 2009), pág. 49.

son los mercados que se conocen y utilizan a diario. Al igual que los futuros de los alimentos, los futuros del agua, integrados en complejos productos financieros, se negocian mediante procesos automatizados e hipertécnicos en los que los poderosos inversores suelen operar con opacidad, fuera del control oficial. En estas condiciones, hablar de transparencia en la determinación de los precios para los inversores menos poderosos es una quimera; simplemente se guiarán por las señales derivadas de las estrategias especulativas vigentes. Los contratos de futuros sobre el agua, al igual que los contratos de futuros sobre los alimentos, están sujetos a las mismas estrategias especulativas, por lo que cabe esperar fenómenos y dinámicas similares. Por último, el agua y los alimentos están relacionados con los derechos humanos y las necesidades básicas de las que dependen la vida y la dignidad de miles de millones de personas empobrecidas. Por lo tanto, la mera posibilidad de que la gestión del agua en los mercados de futuros pueda generar picos de precios y volatilidad similares a los generados en los alimentos debería, como mínimo, suscitar preocupación y motivar medidas preventivas en la aplicación de los principios de precaución.

60. Teniendo en cuenta las diferencias señaladas entre los mercados del agua y de los alimentos, el marco territorial tan limitado en el que pueden operar los mercados del agua con la variabilidad pluviométrica anual puede generar interferencias que desvinculen las tendencias establecidas por los mercados de futuros y lo que ocurre en los mercados sobre el territorio. Este y otros problemas pueden hacer fracasar este primer intento de introducir el agua en los mercados de futuros, pero no es la intención ni la misión de la Relatora Especial evaluar estos riesgos sino los que realmente afectan a los derechos humanos al agua y al saneamiento si se gestiona el agua desde estrategias especulativas. Sin duda, estos riesgos, aunque no sean seguros, son tan graves como inaceptables.

5. Lecciones de los mercados de futuros de alimentos

61. Los contratos de futuros sobre el agua, al igual que los contratos de futuros sobre los alimentos, podrían empaquetarse con otros contratos de futuros sobre materias primas en lo que se denomina un índice (una cesta de contratos de futuros), junto con los futuros de compensación de carbono, los futuros de compensación de biodiversidad y otros, para ser negociados como un fondo de soluciones basadas en la naturaleza para el cambio climático.¹⁴ En consecuencia, el volumen de negociación de los futuros del agua podría aumentar considerablemente. Los inversores que no invertirían en un contrato de futuros sobre el agua, políticamente controvertido y con poco volumen de negocio detrás, podrían invertir indirectamente en futuros sobre el agua a través del fondo de índice de soluciones basadas en la naturaleza, convenientemente promocionado por una campaña de marketing sobre el cambio climático que resultaría atractiva para los grandes fondos de inversión. Si esto ocurriera, la dinámica que dicha inversión impondría al índice de soluciones basadas en la naturaleza impulsaría la evolución de los precios del agua, como ha ocurrido con los alimentos. En el mundo de la inversión en fondos indexados, la realidad subyacente de la oferta y la demanda, en este caso de agua en el territorio, es menos importante que el dinero invertido en el fondo en el que está integrado el contrato de futuros sobre el agua.

62. En este contexto, aunque el ámbito del mercado de derechos de agua se limita, en este caso, a California, el marco en el que operarán los contratos de futuros del agua es global. Lo que ha demostrado la experiencia de las últimas décadas en los mercados de futuros de alimentos y otras materias primas es que la dinámica especulativa imperante, surgida desde la desregulación, lejos de estabilizar los precios

¹⁴ Steve Suppan, "Futurizar los precios del agua: ¿cómo, por qué y quién puede beneficiarse?" Institute for Agriculture and Trade Policy, 9 de marzo 2021.

tiende a aumentar su volatilidad y a generar burbujas especulativas. Esto se debe a una dinámica que tiene poco que ver con las expectativas fundadas de disponibilidad o escasez de los productos en cuestión, sino más bien con las tendencias dictadas por la fuerza del mercado bajo las estrategias de los especuladores más capaces de beneficiarse de la volatilidad de los precios, de absorber las pérdidas comerciales y de promover nuevas estrategias.

63. Si la dinámica especulativa de los mercados de futuros repercutiera en el precio del agua sobre el terreno, como viene ocurriendo con los alimentos, estos costos se trasladarían a las tarifas de agua y saneamiento, aumentando el riesgo de impago y de cortes de agua entre los más pobres y, por tanto, de violaciones de los derechos humanos al agua y al saneamiento. En las transacciones de agricultura a ciudad que se producen a menudo, en este caso en California, especialmente durante los periodos de sequía, los aumentos de precio podrían ir desde los 0,07 dólares por m³ que los agricultores californianos pueden pagar actualmente hasta más de 1 dólar por m³, tomando como referencia el costo de la desalinización.

64. Las estrategias basadas en la conceptualización del agua como mercancía y la justificación del libre mercado como motor del interés público han allanado el camino para que la lógica especulativa que preside la financierización de la economía se aplique también al agua. Aunque esta cuestión aún no ha sido suficientemente cuestionada en nuestra sociedad, el reciente ejercicio realizado por ONU-Agua con motivo del Día Mundial del Agua recogió un amplio y explícito rechazo a la mercantilización y financierización del agua. El Relator Especial cree que es importante promover este debate y abrir un espacio de reflexión antes de dar más pasos en esta dirección.

65. En el contexto de este debate, reflexionando sobre las lecciones que se pueden extraer de la experiencia de los alimentos en los mercados de futuros, es importante recordar que los argumentos que se utilizaron en su momento para liberalizar la especulación con los alimentos se utilizan hoy para justificar la entrada del agua en los mercados de futuros. Dados los efectos que las estrategias especulativas han tenido y tienen sobre el derecho humano a la alimentación de los más empobrecidos, el Relator Especial cree que es fundamental tener en cuenta esta experiencia para prevenir lo que puede ocurrir con los mercados de futuros del agua, especialmente en lo que respecta a los derechos humanos al agua potable y al saneamiento.

6. El camino a seguir: estrategias para hacer frente a los riesgos de escasez relacionados con el cambio climático

66. La entrada del agua en los mercados de futuros se justifica como una forma de gestionar mejor la escasez en los ciclos de sequía que el cambio climático está exacerbando. Si bien las sequías afectan a todos los usos y a toda la sociedad, ponen especialmente en riesgo los derechos humanos al agua potable y al saneamiento de los más pobres. Por lo tanto, el Relator Especial resumirá algunas de las principales medidas recomendadas para prevenir y gestionar eficazmente la escasez en la sequía y aclarará que estas medidas no tienen nada que ver con las estrategias especulativas que, además, inducen a riesgos inaceptables para el cumplimiento de los derechos humanos, como lo demuestran sus impactos sobre el hambre en el mundo.

67. Los Estados tienen la obligación de prevenir los riesgos derivados del cambio climático en curso y de minimizar la vulnerabilidad del conjunto de la sociedad, especialmente de los más empobrecidos. Las medidas propuestas por los expertos y las instituciones internacionales líderes no se basan en la especulación en los mercados de futuros, sino que se enfocan en promover estrategias participativas de adaptación al cambio climático, en el contexto de una gobernanza democrática, que

permitan un enfoque basado en los derechos humanos, e incluyen medidas como las siguientes:

- a) Diseñar y promover la planificación hidrológica, territorial y urbana para reforzar la resiliencia ambiental y social ante la sequía;
- b) Restaurar los ecosistemas acuáticos a un estado saludable;
- c) Acabar con la explotación excesiva de los acuíferos y permitir que se utilicen como reservas naturales estratégicas que permitan gestionar futuras sequías;
- d) Promover procesos de consulta pública para sentar las bases de la adaptación de los derechos de concesión a las nuevas realidades impuestas por el cambio climático;
- e) Desarrollar estrategias modulares para producir agua de calidad de forma flexible, adaptada a los ciclos de sequía, gracias a las nuevas tecnologías y utilizando energías renovables, como la desalinización del agua de mar en zonas costeras mediante plantas de ósmosis inversa;
- f) Reforzar el sistema de concesiones mediante instituciones públicas transparentes (por ejemplo, bancos de agua) para negociar la recuperación de los derechos de agua con una compensación justa y reasignarlos durante los periodos de sequía, bajo una normativa social y medioambiental adecuada;
- g) En cuanto a una cuestión que a menudo se olvida o se da por sentada, dar prioridad efectiva a los derechos humanos al agua y al saneamiento en estas difíciles circunstancias, especialmente para quienes viven en la mayor vulnerabilidad.

B. Financiación de las infraestructuras de agua, saneamiento e higiene

1. Financiación de las infraestructuras de agua, saneamiento e higiene durante la pandemia de coronavirus

68. La financiación de las infraestructuras de agua, saneamiento e higiene es otra área de preocupación. Como se ha explicado anteriormente, tradicionalmente, la inversión en infraestructuras hídricas a gran escala se ha considerado una obligación del Estado, que implica presupuestos públicos y préstamos públicos de bajo costo. Sin embargo, hoy en día existe una creciente presión sobre los actores financieros y los fondos de inversión en agua para que compren, construyan y/o gestionen infraestructuras hídricas. De hecho, esta tendencia está teniendo un impacto negativo en los servicios de agua y saneamiento porque tiende a encarecerlos y porque lleva a priorizar estrategias especulativas a corto plazo que benefician más a los inversores que a los hogares, dejando de lado los derechos humanos de los más empobrecidos. Esto parece haber sucedido con Thames Water cuando el Banco Macquarie tomó el control de este gran operador británico en 2006, pidiendo un préstamo de 2.800 millones de libras para realizar la compra de 5.100 millones de libras. Mientras las deudas de la empresa se dispararon y el mantenimiento y la prestación de servicios se deterioraron, la rentabilidad de los accionistas se disparó. La dirección de Macquarie utilizó a Thames Water para pedir un préstamo de 2.000 millones de libras en beneficio del banco y sus inversores. Cuando Macquarie vendió Thames Water en 2017, la ingeniería financiera dejó una empresa endeudada y las tarifas más altas de Reino Unido para sus 15 millones de usuarios¹⁵.

¹⁵ Maude Barlow, *Blue Future: Protecting Water for People and the Planet Forever*, (Toronto, House of Anansi Press, 2013), pág. 114.

69. El Relator Especial recuerda que, en 2008, tras el estallido de la burbuja financiera inmobiliaria y la consiguiente crisis económica, la estrategia que prevaleció en el mundo fue la de rescatar a las mayores empresas financieras con enormes fondos públicos (por ejemplo, 29 billones de dólares en préstamos de emergencia del Banco de la Reserva Federal de los Estados Unidos a tasas ultra bajas). Los gobiernos, habiendo otorgado crédito incondicional a los principales autores de la crisis, posteriormente aplicaron estrategias de “austeridad” que debilitaron las capacidades públicas para satisfacer las necesidades básicas de la población. El impacto de esas estrategias se dejó sentir especialmente en los municipios de casi todo el mundo, sometidos a una verdadera “anorexia” financiera. La crisis de las finanzas municipales abrió un espacio para la privatización de los servicios de agua y saneamiento. Los grandes operadores privados, además de gestionar esos servicios durante largos periodos de tiempo, empezaron a cubrir las funciones de crédito de los municipios cuando estos se vieron restringidos por ley a pedir préstamos a los bancos. El pago exigido a los operadores privados, como canon de concesión al firmar el contrato de gestión, representa de hecho un crédito para los municipios que se cobra a los usuarios a lo largo del periodo de concesión.

70. Hoy en día, en medio de la actual crisis económica agravada por la pandemia de la enfermedad del coronavirus (COVID-19), la idea de que no se dispone de fondos públicos suficientes para desarrollar las infraestructuras que exigen los planes de adaptación al cambio climático da lugar al llamado argumento de la brecha financiera, un argumento que pretende justificar las estrategias de financiación privada para hacer frente a los retos socioambientales vinculados a los derechos humanos en el marco de las llamadas estrategias verdes de cambio climático.

71. Los riesgos derivados del cambio climático, en particular para los derechos humanos al agua potable y al saneamiento, son indudablemente reales, como analizó el Relator Especial en el documento [A/HRC/48/50](#). Sin embargo, lo que es cuando menos discutible es el argumento de que el déficit financiero público debe ser cubierto por el capital financiero privado en los servicios de agua, saneamiento e higiene, de los que dependen los derechos humanos al agua potable y al saneamiento y los costos de estos servicios.

2. El camino a seguir: aprender de la pandemia de la enfermedad del coronavirus para afrontar el cambio climático

72. Hoy, tras el fracaso (nunca reconocido explícitamente) de las estrategias de austeridad aplicadas a raíz de la crisis financiera de 2008 y sus trágicas consecuencias (es decir, el agravamiento de la pobreza y la desigualdad), las estrategias que se ponen sobre la mesa son muy diferentes. Lo que fue anatema en 2008 es hoy la clave para superar la crisis actual: la disponibilidad de enormes fondos públicos para relanzar las economías nacionales y la economía mundial en lo que la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo caracterizó como la financiación de un Nuevo Acuerdo Global Verde¹⁶. ¿Cómo justificar en este contexto el argumento de la brecha financiera en servicios básicos de interés público como los servicios de agua, saneamiento e higiene frente a los desafíos del cambio climático? ¿No se considera prioritario utilizar parte de estos fondos públicos para financiar estrategias de adaptación al cambio climático y garantizar así los derechos humanos al agua potable y al saneamiento?

73. En este sentido, el Relator Especial propone la siguiente reflexión sobre una de las lecciones que la pandemia de COVID-19 está dejando al mundo: el consenso general sobre la necesidad de fortalecer los sistemas de salud pública, como un

¹⁶ Ver Richard Kozul-Wright, “How to finance a Global Green New Deal”, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, 7 de noviembre de 2019.

esfuerzo colectivo sin ánimo de lucro, con el objetivo de proteger la salud de todos. A este respecto, nadie habla de un déficit financiero público. El mundo se enfrenta a un reto democrático que afecta a todos y que requiere tal esfuerzo público. En este contexto, es importante recordar que los servicios de agua y saneamiento son la piedra angular de la salud pública y merecen ser integrados en este consenso y enfoque. Por tanto, es necesario y factible que los presupuestos nacionales y las instituciones financieras públicas internacionales den prioridad a la financiación de las inversiones necesarias en servicios de agua, saneamiento e higiene, tanto para adaptarse al cambio climático como para reforzar los sistemas de salud pública. Un plan de inversión pública plurianual, con atención específica a las instituciones locales, debería resolver el déficit financiero de los servicios e infraestructuras de agua, saneamiento e higiene para alcanzar el Objetivo de Desarrollo Sostenible 6. Será necesario integrar este enfoque en el debate global en curso sobre los sistemas fiscales, que deberá promoverse en un contexto en el que las finanzas públicas, en particular las locales, deben reforzarse como parte del reto de desarrollar una gobernanza democrática del agua.

IV. Conclusiones y recomendaciones

74. El agua, como factor clave para la vida en general y, en particular, para la vida y la dignidad humanas, debe ser considerada como un bien público, tal y como se recoge en la Observación General núm. 15 (2002) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y debe ser gestionada bajo un enfoque basado en los derechos humanos que garantice la sostenibilidad de los ecosistemas acuáticos.

75. El agua tiene múltiples funciones y usos que generan valores ligados a categorías éticas de diferente nivel de prioridad, que deben alinearse con las prioridades legales de esos usos y funciones. El agua para la vida, vinculada a funciones y usos que sostienen la vida y la dignidad humana, debe tener la máxima prioridad; El agua para actividades y servicios de interés público debe gestionarse en un segundo nivel de prioridad, por encima de los intereses privados; El agua para el desarrollo económico, que genera beneficios legítimos, es un tercer nivel de prioridad; y deberían prohibirse los usos del agua que pongan en peligro la vida y la salud pública.

76. La complejidad y la naturaleza de los valores en juego, el enfoque basado en los ecosistemas para garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, las prioridades éticas que deben alinearse con las medidas legales adecuadas y el cumplimiento efectivo de los derechos humanos van más allá de las capacidades de la lógica del mercado y exigen una gobernanza democrática del agua.

77. Los usos productivos del agua deben integrarse en el marco general de la gestión del agua, mediante el uso de herramientas económicas, estrategias tarifarias e instituciones que fomenten un uso responsable y eficiente, considerando los elementos de la gobernanza democrática del agua, a saber, sostenibilidad, prioridad de los derechos humanos, el interés público y la participación ciudadana. Ver y gestionar el agua como una mercancía o como un activo financiero pone en duda su consideración como bien público y favorece su progresiva privatización, va en contra de la lógica del interés público, margina la sostenibilidad de los ecosistemas acuáticos y pone en riesgo la vida, la dignidad y los derechos humanos de las personas en situación de vulnerabilidad y de pobreza.

78. La creciente variabilidad de las precipitaciones, el riesgo de sequías más largas e intensas y la disminución de los caudales disponibles debido al cambio climático en curso suponen una grave amenaza para los derechos humanos al agua potable y al saneamiento de los más empobrecidos. En este contexto, se necesitan estrategias de

adaptación al cambio climático sostenibles y basadas en los derechos humanos. Favorecer la mercantilización del agua y priorizar los usos productivos sobre el cumplimiento de los derechos humanos, la sostenibilidad de los ecosistemas y el interés público no es el camino a seguir.

79. Los mercados de futuros tampoco son una herramienta adecuada para mejorar la gestión de futuras sequías agravadas por el cambio climático. De hecho, empeorarían la vulnerabilidad de quienes viven en la pobreza y aumentarían el riesgo de incumplimiento de sus derechos humanos al agua potable y al saneamiento. Los mercados de futuros se introdujeron hace años como herramienta para descubrir los precios por adelantado de los productos alimentarios y estabilizarlos. Tras dos décadas de experiencia, se ha demostrado empíricamente que las estrategias especulativas que rigen los mercados de futuros disparan la volatilidad de los precios y producen picos y burbujas especulativas con consecuencias catastróficas para los más empobrecidos.

80. Las estrategias especulativas que rigen los mercados de futuros de alimentos también regirán los mercados de futuros del agua; los índices financieros en los que se empaquetarán los futuros del agua serán similares a los que operan para los alimentos; y ambos son bienes socialmente sensibles de los que dependen los derechos humanos, la vida y la dignidad de miles de millones de personas empobrecidas. La experiencia de los mercados de futuros de alimentos es, por tanto, una referencia importante para anticipar lo que puede ocurrir con el agua.

81. Desde finales del siglo XX, quienes dominan estos mercados de futuros son los bancos y los poderosos actores financieros que no son ni productores, ni comerciantes, ni consumidores; y, en lo que respecta al agua, no son ni agencias públicas del agua, ni agricultores, ni industriales, ni municipios, ni titulares de derechos de agua. Son poderosas corporaciones financieras que simplemente invierten en contratos de futuros, y aprovechan la volatilidad de los precios que alimentan sus propias estrategias especulativas, con un amplio margen para operar en las sombras. El riesgo en el caso del agua, como ha ocurrido con los alimentos, es que las dinámicas especulativas alimenten picos de precios, burbujas y volatilidad, con graves impactos en las economías más vulnerables, en la sostenibilidad de los ecosistemas y, especialmente, en los derechos humanos al agua potable y al saneamiento, al afectar a los precios que muchas familias empobrecidas tienen dificultades para pagar.

82. La dura experiencia de la pandemia de COVID-19 ha dado lugar a un consenso general sobre la necesidad de reforzar los sistemas de salud pública, un reto democrático que debe afrontarse emprendiendo un esfuerzo público sin precedentes que no deje a nadie atrás y que debe integrar los servicios de agua y saneamiento como piedra angular de la salud pública. En este contexto, el Relator Especial celebra el cambio de estrategia socioeconómica que se está adoptando. A diferencia de la estrategia de austeridad que se impuso en 2008, se dispone de una gran cantidad de fondos públicos para hacer frente a la pandemia y a lo que se presenta como el Global Green New Deal del siglo XXI. En este contexto, la prioridad de los fondos públicos para reforzar los sistemas de salud pública y los servicios de agua y saneamiento es un imperativo democrático. Seguir hablando de un déficit financiero en los servicios de agua, saneamiento e higiene no es aceptable y solo puede entenderse como un peligroso argumento para justificar las estrategias de financierización de las infraestructuras de agua, saneamiento e higiene, que harían inasequibles los servicios para los 2.200 millones de personas empobrecidas que carecen de agua potable y los 4.200 millones que carecen de saneamiento.

83. Ante la creciente presión para mercantilizar y financierizar la gestión del agua y de los servicios de agua y saneamiento, es más necesario que nunca que todos los

países reconozcan explícitamente el agua potable y el saneamiento como derechos humanos, gestionen el agua como un bien público y promuevan una legislación integral del agua basada en el principio de sostenibilidad y en un enfoque basado en los derechos humanos.

84. Por último, frente a la lógica del mercado y la especulación financiera, en la que quienes deciden son los que tienen mayor capacidad económica, y ante el cambio climático en curso, el reto es desarrollar una gobernanza democrática del agua que tenga como prioridad los derechos humanos al agua potable y al saneamiento y la sostenibilidad de los ecosistemas acuáticos.

85. Por lo tanto, el Relator Especial recomienda que los Estados adopten y refuercen los marcos normativos sobre los acuerdos de concesión de agua para gestionar el agua como un bien público fundamental para la vida y la salud, y no como una mercancía con la que se puede comerciar.

86. Estos marcos reguladores deberían:

- a) Estar en consonancia con los derechos humanos;
- b) Promover la sostenibilidad de los ecosistemas acuáticos;
- c) Ser establecidos y aplicados de forma transparente, con la participación del público;
- d) Fortalecer el sistema de derechos de concesión con instituciones públicas, como los bancos de agua, para recuperar el uso del agua con una compensación justa y reasignarlos en las crisis de la sequía a personas que se encuentran en situación de emergencia.

87. En los países en los que no existen mercados de comercio de agua (compraventa libre de agua o concesiones de uso del agua), el Relator Especial recomienda que los Estados eviten su implantación y promuevan la gestión del agua como un bien público, bajo sistemas de gobernanza pública democrática, transparente y abierta a la participación ciudadana, priorizando el derecho humano al agua potable y al saneamiento, la sostenibilidad de los ecosistemas y el interés público.

88. En los países en los que los mercados de comercio de agua se utilizan como herramienta de gestión del agua, los Estados deben convocar procesos de consulta pública, con el fin de evaluar si estos mercados están sirviendo al interés público y determinar si deben ser abolidos o regulados más estrictamente.

89. Dicha evaluación debe prestar atención a:

- a) Las repercusiones en la asequibilidad del acceso a los servicios e instalaciones de agua y saneamiento para las personas empobrecidas;
- b) La sostenibilidad de los ecosistemas acuáticos;
- c) Transparencia y control público mediante sistemas de registro público de contratos, compradores, vendedores, origen de los recursos y precios, entre otros, para evitar prácticas especulativas y precios desorbitados.

90. Dada la supuesta justificación de los mercados de futuros como herramienta para hacer frente a la escasez de agua en períodos de sequía causada por el cambio climático, el Relator Especial no solo rechaza este argumento, sino que recomienda que los Estados cumplan sus obligaciones en virtud de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y planifiquen, diseñen y apliquen inmediatamente estrategias de adaptación al cambio climático con un enfoque basado en los derechos humanos como forma

eficaz de hacer frente a la escasez de agua en medio del cambio climático en curso.

91. Dichas estrategias deben incluir elementos tales como, pero no limitados a:

- a) Proceso participativo en el que se consulta a todas las personas y grupos afectados;
- b) Actualización y adaptación de los derechos de uso de las concesiones a la disponibilidad de agua en los escenarios previstos de cambio climático;
- c) Acabar efectivamente con la explotación excesiva de los acuíferos para que puedan funcionar como reservas estratégicas para la sequía;
- d) Promover una planificación territorial e hidrológica que limite las demandas futuras sobre las disponibilidades previsibles y reserve prioritariamente el agua de mejor calidad para cumplir con los derechos humanos al agua potable y al saneamiento;
- e) Promover los bancos de agua públicos en las cuencas fluviales con problemas de agua.

92. El Relator Especial recomienda además que los Estados informen sobre los proyectos e inversiones en infraestructuras de agua, saneamiento e higiene para adaptarse al cambio climático con un enfoque basado en los derechos humanos en sus presentaciones anuales de planes nacionales de adaptación a la secretaría de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

93. El Relator Especial recomienda a los Estados que tomen medidas legales urgentes para evitar que el agua, como bien público, sea gestionada en los mercados de futuros como un activo financiero bajo la lógica especulativa que preside estos mercados, evitando así los riesgos de volatilidad de precios y burbujas especulativas que amenazan los derechos humanos al agua potable y al saneamiento de quienes viven en condiciones de pobreza y vulnerabilidad, la sostenibilidad de los ecosistemas acuáticos y las economías más vulnerables.

94. En un momento clave en el que es necesario acelerar los esfuerzos para alcanzar el Objetivo de Desarrollo Sostenible 6 y en el que es evidente la falta de fondos públicos para invertir en servicios de agua, saneamiento e higiene (es decir, el déficit de financiación), el Relator Especial recomienda a todos los Estados, especialmente a los más poderosos, y al Banco Mundial que, en el marco de las nuevas estrategias de recuperación socioeconómica tras la pandemia del COVID-19, den prioridad a los fondos públicos que permitan realizar las inversiones en agua, saneamiento e higiene necesarias para alcanzar el Objetivo 6, prestando especial atención al empoderamiento de las instituciones locales y comunitarias responsables de los servicios de agua y saneamiento.

95. Luego de las dolorosas lecciones de la pandemia del COVID-19 y en línea con la reciente propuesta del anterior Relator Especial sobre el derecho a la alimentación y del actual Relator Especial sobre la pobreza extrema y los derechos humanos (ver [A/HRC/47/36](#)), el Relator Especial recomienda la creación de un fondo global de protección social para proteger a toda la población mundial de futuras pandemias, que incluiría protección financiera para asegurar el agua potable y el saneamiento en las poblaciones en situación de mayor vulnerabilidad y pobreza, como piedra angular de la salud pública.