**Assemblea General** Distr. general



16 de juliol de 2021

Català

Original: anglès

Unofficial translation

### Setanta-sisè període de sessions

Tema 75 b) del programa provisional\*

### Promoció i protecció dels drets humans:

**qüestions de drets humans, inclosos plantejaments alternatius per millorar el gaudi efectiu dels drets humans i les llibertats fonamentals**

# Riscs i impactes de la mercantilització i financerització de l’aigua sobre els drets humans a l’aigua potable

**i al sanejament**

## Nota del Secretari General

El Secretari General té l’honor de transmetre a l’Assemblea General l’informe del Relator Especial sobre els drets humans a l’aigua potable i al sanejament, Sr. Pedro Arrojo Agudo, d’acord amb la resolució [45/8](https://undocs.org/sp/A/HRC/RES/45/8) del Consell de Drets Humans.

\* [A/76/150.](https://undocs.org/sp/A/76/150)

# Informe del Relator Especial sobre els drets humans a l’aigua potable i al sanejament, Sr. Pedro Arrojo Agudo

|  |
| --- |
| *Resum* |
| L’aigua s’ha de considerar un bé públic i s’ha de gestionar de forma que es garanteixin els drets humans a l’aigua i al sanejament i la sostenibilitat dels ecosistemes d’aigua dolça. Tanmateix, la mercantilització de l’aigua prioritza els interessos comercials i condueix a una progressiva apropiació privada que posa en perill la funció i el valor de l’aigua com a recurs que sustenta la vida, els drets humans i l’interès públic. La creixent financerització de l’economia està portant a gestionar l’aigua com un actiu financer. Un exemple preocupant n’és el recent ingrés de l’aigua als mercats de futurs, on impera la lògica especulativa. L’experiència de la gestió dels aliments als mercats de futurs demostra l’aparició freqüent de pics i bombolles especulatives i de la volatilitat dels preus, amb conseqüències catastròfiques per als més pobres. Si la dinàmica especulativa dels mercats de futurs repercutís en el preu de l’aigua als mercats de l’aigua al territori, com va passar amb els aliments, els costos condicionarien les tarifes d’aigua i sanejament, tot augmentant el risc d’impagaments i de patir talls d’aigua entre les persones amb menys recursos. Malgrat aquests conseqüències previsibles, es considera que la mercantilització de l’aigua i l’especulació són formes de gestionar millor l’escassetat d’aigua i es presenten com una eina per fer front tant a l’escassetat com a la sequera provocades pel canvi climàtic. En aquest context, el Relator Especial sobre els drets humans a l’aigua potable i al sanejament proposa desenvolupar una governança democràtica de l’aigua des d’una perspectiva sostenible basada en els drets humans i l’aplicació d’estratègies participatives d’adaptació al canvi climàtic en lloc de promoure la mercantilització i l’especulació financera associades a l’aigua. |
|  |

1. **Introducció**
   1. D’acord amb la resolució [45/8](https://undocs.org/sp/A/HRC/RES/45/8) del Consell de Drets humans, es va encarregar al Relator Especial sobre els drets humans a l’aigua potable i al sanejament, Pedro Arrojo Agudo, que identifiqués els reptes i obstacles que s’oposen al ple acompliment d’aquests drets, així com també les deficiències en la seva protecció, les bones pràctiques i els factors propicis per implementar-los de forma efectiva. En aquest informe, i en consonància amb les inquietuds, reflexions i recomanacions de l’informe de l’anterior Relator Especial a l’Assemblea General el 2020 ([A/75/208](https://undocs.org/sp/A/75/208)), el Relator Especial pretén identificar els riscs i els impactes de la mercantilització i la financerització de l’aigua, proposar formes de mitigar-los i prevenir-los, i promoure un ampli debat sobre aquestes qüestions.
   2. Per preparar l’informe, el Relator Especial va convocar una consulta en línia d’experts els dies 31 de maig i 1 i 3 de juny de 2021, i els dies 14, 15 i 17 de juny va convocar consultes públiques per seguir el debat sobre qüestions relacionades amb l’informe. A més, el Relator Especial va rebre 97 comunicacions en resposta a una crida a fer aportacions.
   3. El Relator Especial desitja aclarir el significat dels termes que s’usen amb freqüència a l’informe, a saber, “privatització”, “mercantilització” i “financerització” en relació amb la gestió de l’aigua.
   4. “Privatització”, en consonància amb l’informe de l’aleshores Relator Especial, Léo Heller ([A/75/208](https://undocs.org/sp/A/75/208)), es refereix a la delegació de la gestió dels serveis públics d’aigua i sanejament a actors amb ànim de lucre, ja siguin empreses privades o associacions publico-privades. La privatització també es pot referir a la propietat privada de l’aigua com a recurs o de la infraestructura necessària per gestionar-ne els serveis i el sanejament.
   5. La “mercantilització” de l’aigua es refereix a l’aigua com a recurs, en la mesura que es tracta com una mercaderia sotmesa a la dinàmica de l’oferta i la demanda com a forma de fixar el preu de les transaccions de mercat entre els usuaris. Si bé en alguns casos l’aigua pot ser de propietat privada, en la majoria dels casos aquesta mercantilització es produeix des dels mercats on es comercia amb les concessions d’aigua (drets d’ús o llicències), quan l’aigua és formalment de propietat pública.
   6. El terme “financerització”, com a fenomen global que domina el conjunt de l’economia, s’utilitza per fer referència a la gestió de l’aigua com si fos un actiu financer el valor del qual s’estableix als mercats financers, en particular als mercats de futurs, seguint la lògica i les estratègies especulatives que dominen aquest tipus de mercat, en què els grans bancs i inversors institucionals són els actors principals. També s’utilitza per expressar la influència cada cop més gran d’aquests actors financers en la construcció de les infraestructures dels serveis d’aigua, sanejament i higiene, i en l’accionariat dels operadors privats que gestionen aquests serveis, tot imposant així la lògica especulativa i d’enginyeria financera que impera al món financer.
   7. L’aigua és un dels elements clau de la vida, juntament amb l’oxigen, per això tradicionalment ha estat considerada un bé comú. En créixer el paper de l’Estat, l’aigua, igual que altres béns comuns, va passar a considerar-se un bé públic ([E/C.12/2002/11,](https://undocs.org/sp/E/C.12/2002/11) paràgraf 1) que s’ha de gestionar en funció de l’interès públic.
   8. Tanmateix, des de la perspectiva neoliberal sorgida als anys 70, l’aigua es considera un bé econòmic que s’ha de gestionar segons la lògica del mercat, com una mercaderia. Aquest plantejament ha portat a promoure estratègies de privatització de la gestió dels serveis d’aigua i sanejament, així com a la mercantilització de l’aigua. Darrerament, aquesta visió ha fet que la gestió de l’aigua es converteixi en un actiu financer als mercats de futurs de Wall Street.
   9. L’aigua és un bé públic, però la mercantilització dels seus drets d’ús està portant a la progressiva apropiació privada de facto de l’aigua a través de la seva gestió com si fos dels que només en reben el dret d’ús, la qual cosa debilita les normes i prioritats establertes als sistemes de concessió (és a dir, el marc legal per assignar les llicències d’ús de l’aigua). Aquesta evolució posa en risc l’exercici dels drets humans, especialment per als qui viuen en la pobresa, així com també la sostenibilitat dels ecosistemes aquàtics.
   10. En el context de creixent financerització de l’economia, l’entrada recent de l’aigua als mercats de futurs com un actiu financer que es gestiona seguint la lògica especulativa dominant en aquests mercats n’és un exemple preocupant. A més, la incapacitat de les finances públiques per cobrir les inversions necessàries en serveis d’aigua, sanejament i higiene davant del canvi climàtic es presenta com a argument per justificar les estratègies de financerització de les infraestructures de serveis d’aigua i sanejament.
   11. L’augment del risc d’escassetat d’aigua degut al canvi climàtic amenaça tots els usos de l’aigua, però especialment els vinculats al gaudi dels drets humans a l’aigua potable i al sanejament de les persones més vulnerables. En aquest context, la mercantilització de l’aigua i l’especulació es presenten com a formes de gestionar millor l’escassetat d’aigua. Per contra, el cert és que augmenten la vulnerabilitat de les persones amb menys recursos i agreugen el perill per a la sostenibilitat dels ecosistemes aquàtics, que són els dos factors clau per entendre la crisi mundial de l’aigua. El Relator Especial defensa la necessitat de promoure un plantejament holístic de la gestió de l’aigua, amb un “pensament sistèmic” que integri la diversitat de funcions i usos de l’aigua, centrat en els serveis d’aigua i sanejament. En aquest plantejament integrat, és crucial restablir la salut i la sostenibilitat dels ecosistemes aquàtics per assolir els drets humans a l’aigua potable i al sanejament dels més pobres. En aquest context, el Relator Especial sobre els drets humans a l’aigua potable i al sanejament proposa desenvolupar una governança democràtica de l’aigua des d’una perspectiva sostenible basada en els drets humans i l’aplicació d’estratègies participatives d’adaptació al canvi climàtic en lloc de promoure la mercantilització i l’especulació financera associades amb l’aigua.

## El valor de l’aigua des d’una perspectiva històrica

* 1. El Relator Especial va explicar la seva posició sobre la consideració de l’aigua com a bé públic en el seu següent informe al Consell de Drets Humans ([A/HRC/48/50](https://undocs.org/sp/A/HRC/48/50)):

L’aigua és un bé comú que té caràcter públic per les seves funcions essencials per als ecosistemes i el benestar social a la complexa societat actual. Per això l’Estat ha de garantir que l’aigua segueixi complint aquestes funcions amb una gestió democràtica i participativa. Des d’aquest plantejament, el Relator Especial assumeix la consideració que va fer el Comitè de Drets Econòmics, Socials i Culturals (CDESC) a la seva Observació General 15 (paràgraf 1) sobre l’aigua com a bé públic fonamental per a la vida i la salut. No obstant això, en el cas dels pobles indígenes i

les comunitats rurals que mantenen viva la gestió comunitària de l’aigua, aquesta pot quedar a les seves mans i l’Estat les ha d’empoderar perquè la gestionin oferint-los fins i tot el suport necessari per protegir l’aigua i els ecosistemes associats.

* 1. Per entendre millor els valors que entren en joc en els diferents usos i funcions de l’aigua és útil tenir una breu visió històrica de com s’han entès aquests valors des de les línies de pensament dominants en la gestió de l’aigua al món els últims segles. El canvi de paradigmes, des de la Mare Natura, prevalent a totes les cultures ancestrals, fins al domini de la natura que es va desenvolupar a partir del segle XVII a Europa amb el Renaixement i l’empirisme científic, va fer que els usos productius de l’aigua, que sens dubte sempre havien estat apreciats, passessin a ser dominants a l’hora de valorar-la com a recurs.
  2. El paradigma de la dominació de la natura en la gestió de l’aigua es va desenvolupar quan al segle XVIII l’enginyeria civil va fer possible la construcció de rius artificials en forma de grans canals per al transport de mercaderies i, més tard, de grans preses per regular cabals enormes i desviar-los cap a on fossin útils per a un reguitzell d’activitats productives i serveis.
  3. A l’Europa Occidental el pensament liberal imperant al segle XIX va traslladar la responsabilitat del finançament i la gestió al sector privat. Tot i això, la magnitud de la inversió i les dificultats per recuperar els costos van fer que l’Estat assumís tant l’esforç inversor com la gestió de la infraestructura. Els Estats Units d’Amèrica van liderar, en bona mesura, aquest model de gestió pública mitjançant la creació de grans institucions públiques com ara el Bureau of Reclamation i el United States Army Corps of Engineers, que es van encarregar de finançar, construir i gestionar milers de grans preses i infraestructures hidràuliques. L’ús dels recursos hídrics resultants es va compartir mitjançant la concessió (atorgament o llicència) dels drets d’ús de l’aigua. En aquest marc, l’aigua pertany a l’Estat, però se n’adjudica l’ús a actors privats o públics (per exemple, agricultors, empreses i municipis) durant períodes llargs de temps amb tarifes generalment baixes. L’Estat assumeix la responsabilitat de garantir que l’ús del subministrament d’aigua disponible, gràcies als esforços econòmics de totes les parts implicades, sigui d’interès públic.
  4. Durant el segle XX, aquest model de gestió es va estendre des dels països occidentals a gran part de la resta del món i va patir notables perversions i biaixos que van afavorir interessos econòmics poderosos organitzats en diversos grups de pressió. Des d’un bon principi es va afavorir que en la gestió de l’aigua es desenvolupés l’anomenat plantejament de l’oferta, segons el qual l’Estat havia de finançar les obres hidràuliques, a més de subvencionar-les, en tant que projectes declarats d’interès públic, ja que promovien el desenvolupament productiu, ara bé, sense estudis econòmics que comparessin ni tan sols els costos i els beneficis. Encara que aquests esforços públics sempre es van justificar en nom de l’interès públic, els beneficis es van acabar esbiaixant a favor dels grups de pressió més poderosos, mentre que les conseqüències, com ara la inundació de pobles i valls habitades, van recaure sobre poblacions marginades i empobrides. Aquests biaixos, juntament amb l’impacte ambiental cada cop més gran, van acabar posant en dubte els beneficis per a l’interès públic d’aquestes estratègies, com demostra clarament l’avaluació global feta per la Comissió Mundial de Rescloses1.
  5. A partir dels anys 70, el neoliberalisme emergent va ser un contrapunt crític al model de gestió pública vigent durant tot el segle XX. El neoliberalisme

1 Vegeu Comissió Mundial de Preses, *Presas y Desarrollo: Un nuevo marco para la toma de decisiones* (Londres i Sterling, Earthscan Publications Ltd, 2000).

entén l’aigua com un bé econòmic divisible, apropiable i mercantilitzable, tot evitant en la mesura que sigui possible el plantejament ecosistèmic derivat del paradigma de la sostenibilitat, i defensant alhora la racionalitat del mercat davant la ineficiència de l’Estat en la gestió de l’aigua.

* 1. A Xile, per exemple, on sectors econòmics poderosos s’havien apropiat de la major part dels drets de l’aigua, es van poder comprar i vendre lliurement amb l’aprovació del Codi d’Aigües el 1981. Més tard, l’exprimera ministra del Regne Unit de Gran Bretanya i Irlanda del Nord, Margaret Thatcher, va privatitzar les infraestructures d’aigua i sanejament, així com la gestió dels serveis. Van sorgir noves estratègies de gestió de la privatització a través de contractes, i també models de negoci de col·laboració publico-privada promoguts per les principals multinacionals del sector. Amb aquest plantejament, l’aigua com a recurs i la infraestructura bàsica no s’acostumen a privatitzar, sinó que es gestionen mitjançant contractes a llarg termini signats entre els municipis responsables del servei i els operadors privats.
  2. L’anterior Relator Especial va estudiar aquests processos de privatització i va advertir dels riscs que suposen per a l’exercici efectiu dels drets humans a l’aigua potable i al sanejament, en un context en què el benefici empresarial tendeix a ser el factor dominant.

## El valor de l’aigua avui dia

* 1. Actualment hi ha una crisi mundial de l’aigua sense precedents, tan greu com paradoxal, al Planeta d’Aigua, el Planeta Blau. Aquesta és la visió que el Relator Especial va exposar al document [A/HRC/48/50.](https://undocs.org/sp/A/HRC/48/50)
  2. Recentment, amb ocasió del Dia Mundial de l’Aigua, el 22 de març de 2021, ONU-Aigua va convidar tothom a reflexionar sobre el valor de l’aigua. Aquell dia el Relator Especial va publicar les seves reflexions sobre la necessitat d’establir prioritats jurídiques per als diferents usos i funcions de l’aigua sobre la base dels següents aspectes ètics: l’aigua per a la vida; l’aigua per a funcions, usos i serveis d’interès públic; l’aigua per al desenvolupament econòmic; i l’aigua en usos que posen en risc la vida i la salut pública.
  3. El Relator Especial opina que s’ha de donar la màxima prioritat a l’aigua per a la vida, als usos i funcions que sostenen la vida en general i, en particular, la vida i la dignitat de les persones. Un segon nivell de prioritat ha de ser l’aigua per a funcions, serveis i activitats d’interès públic. L’aigua per al desenvolupament econòmic s’ha de gestionar com un tercer nivell de prioritat. Per acabar, s’han de prohibir els usos de l’aigua que posin en perill la vida i la salut pública.
  4. El Relator Especial entén que molts dels valors i funcions de l’aigua van més enllà de la lògica del mercat. Alguns valors vinculats als usos i funcions de l’aigua no són sistemàticament intercanviables per diners, com ara el valor de la salut, la cohesió social, la sostenibilitat d’un aiguamoll o el compliment dels drets humans. Al seu entendre, els plantejaments econòmics que forcen la monetització d’un seguit de valors i que consideren que la natura és un “capital natural” a gestionar des de la lògica de mercat són inconsistents. Plantejant aquestes consideracions, el Relator Especial no pretén criticar el mercat en si mateix, sinó que qüestiona si és l’eina adient per gestionar valors que no pot reconèixer.

# Mercantilització de l’aigua

## Augment de l’apropiació privada de l’aigua

* 1. El primer principi de la Declaració de Dublín sobre l’Aigua i el Desenvolupament Sostenible de 1992 reconeix que l’aigua és essencial per mantenir la vida i el medi ambient. D’altra banda, al quart principi es diu que s’ha de reconèixer que l’aigua és un bé econòmic, un plantejament que serveix de base per considerar-la un actiu financer, com s’ha fet amb els bens econòmics en general, dins de la dinàmica de la financerització de l’economia.
  2. Certament, al llarg de les dècades la gestió pública ha pecat de rigidesa, opacitat i burocràcia, i les sequeres de finals del segle XX han fet palesos aquests problemes en diversos països. Això ha donat arguments per promoure reformes que permetin comprar i vendre drets de concessió d’aigua, amb l’objectiu de flexibilitzar el sistema de concessions per gestionar millor l’escassetat.
  3. Els diferents mercats de comerç de l’aigua que van sorgir inicialment estaven subjectes a condicions reglamentàries, que vinculaven la durada dels contractes als cicles de sequera, establien restriccions mediambientals o preveien compensacions per les afectacions a tercers. En general, la influència dels actors poderosos i l’accés desigual a la informació han provocat cada cop més problemes d’opacitat, alhora que les mesures reguladores s’han relaxat o han desaparegut, cosa que afavoreix la creixent apropiació privada de l’aigua2. En aquest context, la gestió de l’aigua com a mercaderia n’ha debilitat la consideració de bé públic i el paper de l’Estat com a garant de l’interès públic, del gaudi dels drets humans a l’aigua potable i al sanejament i de la sostenibilitat dels ecosistemes aquàtics, en la mesura que la lògica del mercat no té en compte aquests valors i drets.
  4. En el context d’aquest plantejament de mercantilització, a diversos països on s’han legalitzat els mercats de l’aigua l’assignació de l’aigua per garantir la sostenibilitat dels ecosistemes aquàtics també s’ha tendit a gestionar a través del mercat, com si el medi ambient fos un usuari més, i no la base de la vida. És el cas de l’Estat de Califòrnia, als Estats Units, on l’aigua comprada per a necessitats mediambientals entre 2003 i 2011 va representar el 20 % del volum total comercialitzat als mercats de l’aigua3. I això malgrat la doctrina del fideïcomís públic del país, segons la qual certs recursos naturals, com l’aigua, es consideren propietat pública, i que decisions judicials com la del llac Mono exigeixen que l’ús de l’aigua sigui “profitós per a l’interès públic” i inclouen l’ecologia entre les finalitats del fideïcomís públic4. La legislació hídrica de la Unió Europea (Directiva Marc de l’Aigua 2000/60/CE), en línia amb la doctrina del fideïcomís públic dels Estats Units, és més clara i considera els cabals ecològics com a restriccions als usos productius, de forma que s’evita la competència entre les necessitats ambientals i les demandes productives.
  5. A més, la prioritat dels usos personals i domèstics reconeguda pel Comitè de Drets Econòmics, Socials i Culturals a la seva Observació General número [15 (2002)](https://undocs.org/sp/S/RES/15%20(2002)) i

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

3 Vegeu Ellen Hanak, “A California postcard: lessons for a Maturing Water Market”, a Routledge Handbook of Water Economics and Institutions, K. Burnett i altres (eds.) (Routledge, 2015).

4 Vegeu Tribunal Suprem de Califòrnia, *National Audubon Society v. Superior Court of Alpine County*, 33 3 Cal. 3rd [419 (1983).](https://undocs.org/sp/S/RES/419%20(1983))

establerta per llei en molts països, sovint ha estat relegada i substituïda per la compra de drets, cosa que comporta el risc de preus exorbitants i inassequibles per a les persones que viuen en la pobresa. Reprenent l’exemple de Califòrnia, les ciutats són les principals receptores de l’aigua comercialitzada, especialment durant els períodes de sequera (al voltant del 40 % entre 2003 i 2011). 3

* 1. De fet, el desenvolupament dels mercats de comerç de l’aigua ha portat a defugir les possibilitats que ofereixen els sistemes de concessió per ajustar i adaptar el subministrament d’aigua real a la disponibilitat de cada moment. Tota concessió estableix una llicència d’ús per a una quantitat determinada d’aigua, però si n’hi ha menys a causa de la sequera, la institució responsable redueix el subministrament d’aigua previst a la concessió en funció de la que hi ha disponible. A més, el subministrament ha de respectar les prioritats d’ús establertes per llei, com l’aprovisionament domèstic o els cabals ecològics. Aquests sistemes de concessió preveuen la possibilitat de revisar els drets de l’aigua i eventualment redimensionar o expropiar la concessió dels drets de llicència si així ho requereix l’interès públic, amb una compensació justa prevista per llei.

## Experiències dels mercats de l’aigua a tot el món

1. El Codi d’Aigües impulsat per l’antic dirigent de Xile, Augusto Pinochet, el 1981 va significar de facto la privatització de l’aigua i la seva mercantilització. A Xile, com a molts altres països, la majoria dels drets d’aigua eren drets de regatge de la terra. La llei els va desvincular de la terra per facilitar la mercantilització de l’aigua. A més, gran part dels cabals dels rius es van assignar a grans empreses hidroelèctriques, que des de llavors els han pogut utilitzar o vendre. Fins avui, la legislació xilena sobre l’aigua ha estat l’expressió més extrema de la privatització i mercantilització de l’aigua; actualment, la redacció d’una nova Constitució, que hauria d’estar llesta d’aquí a un any, permetrà modificar el Codi de l’Aigua.
2. A finals de la dècada de 1980, amb la prolongada sequera a Espanya i a Califòrnia i les crisis de sobreassignació a la conca del Murray Darling a Austràlia, es van aprovar altres mercats de comerç de l’aigua que van suposar una forma menys extrema de la lògica de mercat. En el cas d’Austràlia, al llarg de la dècada de 1990 el mercat va evolucionar lentament fins a esdevenir una eina per reassignar l’aigua mitjançant la compra i venda de drets, però a la dècada del 2000 va créixer ràpidament amb el procés de desregulació. A Califòrnia, el comerç de l’aigua es va presentar com una forma d’incentivar l’estalvi, però especialment per transferir-ne concessions segons el principi tradicional “el primer en arribar, el primer a la fila” (la doctrina legal per la qual el primer en agafar aigua per a un “ús profitós” té dret a continuar-la utilitzant amb la mateixa finalitat) als usuaris més productius que podrien pagar més per aquests drets al mercat. A Espanya, el 1999 es van introduir dues opcions de mercat per als drets de concessió: els centres d’intercanvi i els contractes de cessió. Els centres d’intercanvi, que repliquen en bona mesura els bancs d’aigua de Califòrnia, són institucions a través de les quals els organismes públics responsables de la gestió de les conques, en previsió de possibles sequeres, poden recuperar els drets de concessió oferint una compensació econòmica. Els contractes de cessió són acords entre parts privades. Ambdues opcions es limitaven inicialment a la gestió de l’escassetat en els cicles de sequera i estaven subjectes a normes reguladores que s’han anat relaxant progressivament.
3. Tot i que Austràlia, Xile, Espanya i els Estats Units no són els únics països on s’han legalitzat els mercats de l’aigua, són els que tenen les experiències més desenvolupades d’aquest tipus de pràctiques. Segons un informe de 2016 de Nature Conservancy,

37 països comercialitzen l’aigua5. Tanmateix, es va centrar en aquests quatre països per identificar les tendències que caracteritzen la mercantilització de l’aigua i avaluar com afecta als drets humans.

1. Dos dels problemes més greus que s’haurien de tractar com a problemes d’escassetat a través dels mercats de comerç de l’aigua són la sobreexplotació dels aqüífers i la sobreassignació de drets d’aigua per sobre de la disponibilitat real sostenible de cabals als ecosistemes. Ambdós problemes són fruits de models de gestió insostenibles i sens dubte s’agreujaran amb el canvi climàtic. En el cas de molts aqüífers, la consideració de les aigües subterrànies com a bé privat ha facilitat una explotació individualista i excessiva. Pel que fa a la sobreassignació de drets d’ús públic de l’aigua (és a dir, quan les agències de l’aigua assignen drets per sobre de la disponibilitat real de rius o aqüífers), la responsabilitat recau sobre les institucions gestores. En tots dos casos, els mercats de comerç de l’aigua no resolen els problemes sinó que els compliquen en la mesura que és necessari distingir els anomenats “drets de paper”, que no ofereixen garantia real d’aigua disponible, i “drets humits”, amb aigua disponible. En qualsevol cas, el plantejament de mercat no aborda la insostenibilitat com a causa fonamental del problema i no reconeix la prioritat essencial dels drets humans, els fluxos ecològics i els usos d’interès públic per sobre dels interessos privats.
2. Tot i que els diversos mercats de comerç de l’aigua s’han desenvolupat en contextos històrics i polítics diferents, als quatre països estudiats tenen elements comuns, que es poden resumir de la manera següent:
   1. Separació de l’aigua de la terra per permetre la mercantilització de l’aigua;
   2. Desregulació del comerç de drets d’aigua entre usuaris i entre diferents usos;
   3. Transició de la fixació de preus regulada públicament, normalment per recuperar costos sense ànim de lucre, a la fixació de preus de l’aigua al mercat;
   4. Augment de l’apropiació privada de facto de l’aigua, marginació dels usuaris vulnerables i menyspreu pels tercers afectats i els valors no productius;
   5. El medi ambient tendeix a convertir-se en un actor més del mercat, cosa que obliga l’Estat a comprar drets d’aigua per garantir la sostenibilitat dels ecosistemes.

## El camí a seguir: gestionar l’escassetat mitjançant la governança democràtica de l’aigua

1. Des del punt de vista del Relator Especial, encara que moltes de les crítiques al model de gestió pública dominant al llarg del segle XX estan justificades, l’alternativa neoliberal no és la correcta. Certament, la manca de sostenibilitat del plantejament de l’oferta fa necessari redefinir l’interès públic al segle XXI a partir del paradigma de la sostenibilitat i la prioritat de garantir els drets humans a l’aigua potable i al sanejament i reforçar la consideració de l’aigua com a bé públic. També cal superar la manca de justificació econòmica dels plantejaments basats en l’oferta, promovent una nova justificació econòmica sostenible basada en un enfocament ecosistèmic. És a dir, els rius ja no es poden gestionar com a mers canals de recursos hídrics, sinó com a ecosistemes vius.

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

En definitiva, cal desenvolupar una governança democràtica de l’aigua que garanteixi els drets humans i la sostenibilitat ambiental, amb la transparència i la participació ciutadana com a claus per combatre l’opacitat burocràtica i promoure l’eficiència.

1. En els casos de sobreexplotació d’aqüífers en què les aigües subterrànies són de propietat privada, en primer lloc cal establir un control públic sobre aquests aqüífers per promoure plans de gestió i revisar els drets d’aigua existents per tal de de garantir la sostenibilitat, la prioritat del subministrament d’aigua potable i el compliment dels drets humans a l’aigua potable i al sanejament, amb la participació de tota la població afectada. En els casos de sobreassignació de drets públics d’aigua, s’ha d’indicar clarament que aquests drets s’exerciran en proporció a la disponibilitat real de l’aigua, o bé promoure un procés de revisió dels drets de concessió de forma transparent, amb una participació pública àmplia i una compensació justa, per tal d’assegurar, d’una forma o d’una altra, la sostenibilitat i la priorització dels drets humans a l’aigua potable i al sanejament.
2. Més enllà de garantir el respecte als límits de la sostenibilitat i prioritzar els drets humans, calen eines, institucions i estratègies econòmiques per promoure un ús i una gestió de l’aigua responsable, eficient i sostenible. En aquest sentit, cal recordar que la lògica del mercat no és l’única lògica econòmica possible; existeixen múltiples eines econòmiques basades en línies de pensament com l’economia ecològica o l’economia institucional que poden i han de fer-se servir per integrar els drets humans i la sostenibilitat mediambiental en la governança democràtica de l’aigua com a bé públic.
3. Un exemple d’aquestes eines econòmiques podria ser l’estratègia de fixació de preus dels serveis d’aigua i sanejament a través de trams de consum que tenen preus variables. El tram bàsic, ajustat a la quantitat que es considera necessària per a una vida digna i en compliment dels drets humans a l’aigua potable i al sanejament, ha de ser assequible i fins i tot gratuït en determinades circumstàncies. El segon tram de consum podria tenir una taxa de recuperació de costos. Els trams de més consum haurien de tenir preus molt més alts, tot generant una subvenció creuada dels usos de luxe als bàsics. La lògica del mercat ho faria a l’inrevés: cobraria menys pels trams de més consum per incentivar el consum i, en última instància, augmentar els beneficis. Tanmateix, des del punt de vista del Relator Especial, els serveis d’aigua i sanejament no han de ser un negoci lucratiu, sinó un servei d’interès públic, universalment accessible i amb un impacte ambiental mínim. Aquesta estratègia de preus pot ser un bon exemple de les moltes eines econòmiques que, sense respondre a la lògica del mercat, poden induir a l’eficiència i a les bones pràctiques, a la vegada que s’integren de forma coherent en el marc d’una governança democràtica i sostenible de l’aigua amb un plantejament basat en els drets humans.
4. Els bancs d’aigua a Califòrnia o els centres d’intercanvi a Espanya també podrien ser bons exemples. El fet que la compensació econòmica per recuperar els drets de concessió la fixi la institució pública responsable i no el lliure mercat permet mantenir un control efectiu sobre l’aigua com a bé públic, de forma que s’eviten preus desorbitats i es promou una regulació adequada, que ha de garantir els drets humans a l’aigua potable i al sanejament dels qui viuen les sequeres en situacions de major vulnerabilitat, juntament amb la transparència, la sostenibilitat i la compensació dels impactes sobre tercers i territoris. És per això que el Relator Especial considera que aquest tipus d’institucions poden ser adequades per millorar la gestió de l’escassetat en els cicles de sequera des de la perspectiva de la governança democràtica de l’aigua.

# Financerització de l’aigua

1. Al llarg de les últimes dècades, els bancs i les grans institucions financeres han anat ocupant cada vegada més espais a l’economia i a la vida de les persones, i han passat de ser institucions que ofereixen serveis de préstec i estalvi a empreses i persones a institucions que governen i dominen el conjunt de l’economia sota el procés de financerització. De ser institucions al servei de l’activitat productiva, han passat a dirigir-la des d’una lògica especulativa basada en el principi de maximització dels beneficis a curt termini, cosa que sovint pertorba el desenvolupament productiu i l’interès públic. En aquest sentit, fora bo recordar les repercussions per a les economies domèstiques i a l’economia mundial de la bombolla immobiliària i dels preus dels aliments el 2008. Aquest procés de financerització transforma el deute en títols financers que es multipliquen en mans dels bancs i institucions financeres, que es converteixen així en emissors de nous productes financers en mig d’unes mesures reguladores escasses i ineficaces. En definitiva, aquesta complexa i poderosa xarxa d’institucions financeres acaba emetent deute i productes financers com si fossin moneda, sense control efectiu per part dels Estats i bancs centrals corresponents i sense garantia de riquesa real darrera. El 2014 la consultora McKinsey & Company va estimar el deute mundial en 199 bilions de dòlars, és a dir, el 287 % del producte interior brut mundial6.
2. En aquest context, l’entrada de l’aigua als mercats de futurs és molt significativa i preocupant, com també ho és la financerització de les infraestructures hidràuliques, de sanejament i higiene. Totes dues qüestions s’avaluen a l’informe, especialment el que té a veure amb el compliment dels drets humans a l’aigua potable i al sanejament de les persones amb menys recursos.

## Mercats de futur

### L’aigua als mercats de futurs

* + 1. Els mercats de futurs són espais on productors, grans distribuïdors i consumidors negocien i signen contractes de futurs sobre productes agrícoles i un seguit de matèries primeres. Tradicionalment, en aquests mercats de futurs tant els distribuïdors com els productors proven de reduir els riscs associats a les incerteses del futur per establir els preus dels futurs i estabilitzar-los. Aquests contractes de futurs es poden negociar o comprar i vendre, com en el cas de la renda variable, a mercats on s’alimenten els processos especulatius.
    2. El 7 de desembre de 2020, per primera vegada a la història, es va introduir a la Borsa de Chicago un índex de futurs sobre el preu de l’aigua negociable al Nasdaq Veles California Water Index (NQH2O), un índex desenvolupat per Nasdaq en col·laboració amb Veles Water Limited emprant les dades facilitades per WestWater Research, una consultora econòmica que es dedica a l’assessorament sobre transaccions de drets d’aigua. Els futurs de l’Índex de l’Aigua de Califòrnia del Nasdaq Veles es promocionen com una eina innovadora per gestionar el canvi climàtic, ja que proporcionen transparència, descobriment de preus i transferència de riscs.
    3. Atès que es tracta del primer mercat de futurs de l’aigua, no hi ha dades disponibles. Tanmateix, com que han existit mercats de futurs de productes alimentaris, el Relator Especial farà un seguiment del que ha suposat per entendre millor què es pot esperar

6 McKinsey & Company, “Debt and (nor much) deleveraging” (febrer de 2015), pàg. 25.

d’aquests mercats de futurs a l’hora de gestionar productes dels quals depenen els drets humans i les necessitats bàsiques de la població.

### Evolució històrica dels mercats de futurs

1. Al llarg de la història, l’expectativa d’escassetat de determinats productes ha donat lloc a operacions especulatives de compra anticipada de drets, amb la perspectiva d’una pujada de preus, que l’especulador podria fins i tot fomentar en proporció a la seva capacitat d’acaparar. L’aposta per l’augment d’un preu forma part del que s’anomena descobriment de preus i es considera una funció positiva de l’especulació, ja que permet als agents econòmics preparar-se pel que vindrà en el futur. Fins la dècada de 1990, els mercats de futurs havien acomplert raonablement bé les funcions de reducció del risc, determinació i estabilització dels preus. Des d’aleshores s’han produït canvis substancials, entre els quals destaquen dos factors que afavoreixen la financerització dels productes bàsics, inclosos els agrícoles.
2. En primer lloc trobem la inclusió, des de mitjans dels anys 90, de les matèries primeres a les carteres dels principals inversors. En aquella època, l’evolució dels preus de les matèries primeres no tenia una relació significativa amb el valor de les accions i els bons a les borses. Per tant, la inversió en futurs de matèries primeres podria compensar els riscs de la caiguda del valor de les accions i els bons. A més, els rendiments a llarg termini de les matèries primeres eren comparables als de les accions del mercat borsari. A més, les matèries primeres permetien als inversors protegir-se contra la inflació gràcies a la seva correlació positiva, de manera que si la inflació pujava, també ho feien els preus de les matèries primeres, cosa que augmentava els beneficis en aquells mercats en períodes d’inflació alta. Els contractes de futurs de matèries primeres van passar a formar part de productes financers complexos, juntament amb altres actius que no hi tenien res a veure, com les accions, els bons i les divises, per compensar els riscs dels inversors.
3. En segon lloc, la desregulació financera va obrir un ampli espai per al comerç a l’ombra sense control regulador i va permetre als bancs i a altres actors financers poderosos començar a especular amb productes bàsics. L’aprovació l’any 2000 de la Llei de Modernització dels Futurs de Matèries Primeres als Estats Units va eximir els contractes de futurs d’energia i aliments (i altres derivats) de la supervisió oficial. Les transaccions importants (per exemple, les permutes financeres o *swaps*) es vas començar a poder negociar sense cap control, fora de les borses, als espais d’ombra (per exemple, els mercats *“over the counter*”). Des de principis dels anys 90, la Chicago Board of Trade (CBOT) ha augmentat els límits de les opcions especulatives als seus mercats agrícoles i va passar del límit de 600 contractes per producte, vigent durant dècades, a 22.000, 10.000 i 6.500 per al blat de moro, la soja i el blat, respectivament, el 2005. El 2004, la Comissió de Valors dels Estats Units va permetre als bancs utilitzar fons prestats per ampliar les seves activitats als mercats agrícoles. En aquest context, fins i tot les institucions bancàries regulades van acabar operant al que es coneix com a espai bancari a l’ombra.
4. Cal tenir en compte que aproximadament abans del 2004 els agricultors, la indústria alimentària, els distribuïdors i els comerciants de productes agrícoles dominaven la quota dels contractes de futurs, però amb aquests canvis els inversors institucionals, impulsats per la lògica especulativa, van passar a controlar els mercats de futurs alimentaris.

En conseqüència, la lògica de l’especulació a curt termini i la maximització dels beneficis per als especuladors van arribar a predominar7.

### La bombolla especulativa dels preus dels aliments el 2008

1. A principis de la dècada del 2000, es va començar a imposar una estratègia especulativa en el marc de la qual els especuladors institucionals van començar a comprar sistemàticament contractes de futurs, que renovaven a preus més alts quan vencien. D’aquesta manera van establir el que s’anomena un “mercat de contango”, en què els preus de futurs són més alts que els dels mercats al comptat, on es poden comprar i vendre productes físics. En aquesta dinàmica, els inversors van comprar a preus cada cop més alts amb l’expectativa que els preus continuarien pujant i podrien guanyar més diners, alhora que els consumidors industrials de matèries primeres també compraven, impulsats pel temor a que els preus fossin més elevats en el futur.
2. Sobre la base d’aquest conjunt complex, opac i sense regulació d’instruments financers, l’estratègia especulativa es va fonamentar en la força del mercat, és a dir, en la força generada per les expectatives de pujada de valors específics, induïdes per estratègies especulatives poderoses que van eclipsar els senyals de preus dels mercats directes de matèries primeres. Així, el 2008, aquest cercle viciós de pujada de preus es va consolidar i va generar l’esmentada bombolla especulativa.
3. Durant la crisi alimentària del 2008 es van publicar estudis que justificaven el creixement accelerat dels preus agrícoles per l’increment de la demanda de matèries primeres per part de la Xina i el desviament d’aliments, com ara el blat de moro, per produir etanol. Tanmateix, l’anterior Relator Especial sobre el dret a l’alimentació, Olivier De Schutter, en feia una valoració diferent8. Segons ell, tot i que les causes són múltiples, la pujada accelerada dels preus dels aliments i la seva volatilitat només es poden explicar per l’especulació als mercats de futurs, amb la subsegüent aparició d’una bombolla especulativa. De fet, la inversió especulativa en fons d’índexs de matèries primeres (cistelles de matèries primeres) va augmentar de 13.000 milions de dòlars el 2003 a 317.000 milions el 2008.
4. D’aleshores ençà ha anat creixent el consens entorn a l’observació de De Schutter, tant al si de les institucions internacionals, dins i fora del sistema de les Nacions Unides, com a la comunitat científica internacional, que demana supervisió i transparència als mercats de productes bàsics i proposa un esforç conscient per intervenir per desinflar i evitar les bombolles especulatives9.
5. El 2008, el discurs d’un prestigiós expert en mercats financers, Michael W. Masters, davant el Comitè del Senat dels Estats Units sobre Seguretat Nacional i Afers Governamentals va ser especialment interessant, clar i pedagògic: “Els preus de les

7 Vegeu V. Shanmugam i P. Armah, “Impact of U.S. financial market deregulation on commodity derivatives market: an overview”, *SSRN Electronic Journal,* 10.2139/ssrn.297[5264 (2017).](https://undocs.org/sp/S/RES/5264%20(2017))

8 Olivier De Schutter, “Food commodities speculation and food price crises: regulation to reduce the risks of price volatility”, Oficina de l’Alt Comissionat de les Nacions Unides per als Drets Humans, Nota informativa núm. 02 (setembre de 2010), pàg. 3.

9 Vegeu Conferència de les Nacions Unides sobre Comerç i Desenvolupament, “ *Price formation in financialized commodity markets: the role of information* ”, UNCTAD/GDS/2011[/1 (2011);](https://undocs.org/sp/S/RES/1%20(2011)) Nacions Unides, “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 d’abril de 2012; Organització de les Nacions Unides per a l’Agricultura i l’Alimentació, Reunió extraordinària conjunta entre períodes de sessions del Grup Intergovernamental sobre Cereals i del Grup Intergovernamental sobre l’Arròs, informe final del Comitè de Problemes de Productes Bàsics (2010), disponible a [www.fao.org/fileadmin/templates/est/COMM\_MARKETS\_MONITORING/Grains/Documents/](http://www.fao.org/fileadmin/templates/est/COMM_MARKETS_MONITORING/Grains/Documents/FINAL_REPORT.pdf) [FINAL\_REPORT.pdf.](http://www.fao.org/fileadmin/templates/est/COMM_MARKETS_MONITORING/Grains/Documents/FINAL_REPORT.pdf)

matèries primeres han pujat més (...) que en qualsevol altre moment de la història dels Estats Units (...) Però avui dia (...) El subministrament és ampli: no hi ha cues a les benzineres i hi ha molt de menjar a les lleixes (...) El que hem experimentat és un *shock* de demanda d’una nova categoria de participants als mercats de futurs de matèries primeres: els inversors institucionals”10.

1. A més, està empíricament establert, i resulta preocupant, que quan els especuladors fan pujar els preus dels futurs, els efectes es noten immediatament als preus de les matèries primeres al comptat, com ho demostren estudis cada cop més nombrosos publicats a prestigioses publicacions científiques11.
2. En resum, el 2005 els preus dels productes agrícoles van començar a pujar i, en només tres anys, van augmentar un 83%. Segons la Conferència de les Nacions Unides sobre Comerç i Desenvolupament, entre 2005 i 2008 el preu del blat de moro es va triplicar, el del blat va pujar un 127% i el de l’arròs un 170% 12.
3. Les conseqüències d’aquesta evolució dels preus dels aliments han estat catastròfiques, ja que han soscavat la suficiència alimentària i el dret humà a l’alimentació dels que tenen menys recursos. Segons el Banc Mundial, les pujades de preus de 2007 i 2008 van empènyer entre 130 i 150 milions de persones més a la pobresa extrema. Les conseqüències van ser especialment greus als països més pobres, on es van produir greus disturbis com a reacció a aquestes pujades de preus13.

### Semblances i diferències entre els mercats de l’aigua i dels aliments

1. Els mercats existents on es negocien contractes de futurs sobre aliments i aigua són certament diferents, però també tenen semblances.
2. Els mercats de drets d’aigua en què es basen els mercats de futurs que existeixen a Califòrnia des de fa diverses dècades són notablement diferents dels mercats directes d’aliments. Els mercats alimentaris es poden moure en contexts globals, d’un país a un altre o entre continents. En canvi, les transferències de drets d’aigua, a causa dels alts costos que comporten, es fan entre usuaris o actors d’una mateixa conca o de conques connectades per infraestructures hidràuliques. L’aigua embotellada i l’aigua virtual, en tot tipus de productes de consum, són excepcions que no es tracten en aquest informe. D’altra banda, l’aigua depèn en molta més gran mesura del cicle natural de l’aigua al territori, per la qual cosa cal que la gestió dels ecosistemes no es plantegi com si fos una mercaderia. A més, els drets d’aigua, en tant que bé públic, solen estar subjectes a normes reguladores i també a prioritats ètiques i legals, cosa que en dificulta la mercantilització. En qualsevol cas, com s’ha assenyalat, la mercantilització i financerització de l’aigua debiliten els sistemes de concessió, promouen la dissociació de l’aigua de qualsevol altre valor en joc, desdibuixen les prioritats ètiques, socials i ambientals, i releguen valors i funcions no productives per facilitar la mercantilització i financerització de l’aigua.
3. Pel que fa a les semblances, el marc dins el qual operen els mercats de futurs de l’aigua i dels aliments és el mateix marc global. Els mercats de futurs no són els mercats

10 Vegeu Michael W. Masters, “Testimonio ante el Comité de Seguridad Nacional i Asuntos Gubernamentales”, Senat dels Estats Units, 20 de maig de 2008.

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

12 Conferència de les Nacions Unides sobre Comerç i Desenvolupament, “The 2008 food price crisis: rethinking food security policies”, G-24 Discussion Paper Series, núm. 56 (juny de 2009) pàg. 1.

13 Banc Mundial, *Global Economic Prospects 2009*: *Commodities at the Crossroads*

(Washington, D.C., 2009), pàg. 49.

**14/22** 21-09896

que es coneixen i utilitzen cada dia. Igual que els futurs dels aliments, els futurs de l’aigua, integrats en productes financers complexos, es negocien per mitjà de processos automatitzats i hipertècnics en què els inversors poderosos acostumen a operar amb opacitat, fora del control oficial. En aquestes condicions, parlar de transparència en la determinació dels preus per als inversors menys poderosos és una quimera; simplement es guiaran pels senyals derivats de les estratègies especulatives vigents. Els contractes de futurs sobre l’aigua, igual que els contractes de futurs sobre els aliments, estan subjectes a les mateixes estratègies especulatives, i per tant es poden esperar fenòmens i dinàmiques similars. Per acabar, l’aigua i els aliments estan relacionats amb els drets humans i les necessitats bàsiques de les quals depenen la vida i la dignitat de milers de milions de persones vulnerables. Per tant, la mera possibilitat que la gestió de l’aigua als mercats de futurs pugui generar pics de preus i volatilitat semblants als generats als aliments hauria, com a mínim, d’amoïnar i motivar mesures preventives d’acord amb els principis de precaució.

1. Tenint en compte les diferències assenyalades entre els mercats de l’aigua i dels aliments, el marc territorial tan limitat en què poden operar els mercats de l’aigua amb la variabilitat pluviomètrica anual pot generar interferències que desvinculin les tendències establertes pels mercats de futurs i el que succeeix als mercats sobre el territori. Aquest problema i d’altres poden fer fracassar aquest primer intent d’introduir l’aigua als mercats de futurs, però no és la intenció ni la missió del Relator Especial avaluar aquests riscs, sinó els que realment afecten als drets humans a l’aigua i al sanejament si es gestiona l’aigua des d’estratègies especulatives. Sens dubte, aquests riscs, encara que no siguin segurs, són tan greus com inacceptables.

### Lliçons dels mercats de futurs d’aliments

1. Els contractes de futurs sobre l’aigua, igual que els contractes de futurs sobre els aliments, podrien agrupar-se amb altres contractes de futurs sobre matèries primeres en el que s’anomena un índex (una cistella de contractes de futurs), juntament amb els futurs de compensació de carboni, els de compensació de biodiversitat i altres, per negociar-los com un fons de solucions pel canvi climàtic basades en la natura14. En conseqüència, el volum de negociació dels futurs de l’aigua podria augmentar considerablement. Els inversors que no invertirien en un contracte de futurs sobre l’aigua, políticament controvertit i amb poc volum de negoci darrere, podrien invertir-hi indirectament a través del fons d’índex de solucions basades en la natura, convenientment promocionat amb una campanya de màrqueting sobre el canvi climàtic atractiva per als grans fons d’inversió. Si això succeís, la dinàmica que imposaria aquesta inversió a l’índex de solucions basades en la natura impulsaria l’evolució dels preus de l’aigua, com ha passat amb els aliments. Al món de la inversió en fons indexats, la realitat subjacent de l’oferta i la demanda, en aquest cas d’aigua al territori, és menys important que els diners invertits al fons on està integrat el contracte de futurs sobre l’aigua.
2. En aquest context, encara que l’àmbit del mercat de drets d’aigua es limita, en aquest cas, a Califòrnia, el marc en què operaran els contractes de futurs de l’aigua és d’escala mundial. L’experiència de les últimes dècades als mercats de futurs d’aliments i altres matèries primeres demostra que la dinàmica especulativa imperant, sorgida des de la desregulació, lluny d’estabilitzar els preus tendeix a augmentar-ne la volatilitat i a generar

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

bombolles especulatives. Això es deu a una dinàmica que té poc a veure amb les expectatives fonamentades de disponibilitat o escassetat dels productes en qüestió, sinó més aviat amb les tendències dictades per la força del mercat dirigida per les estratègies dels especuladors més capaços de beneficiar-se de la volatilitat dels preus, d’absorbir les pèrdues comercials i de promoure noves estratègies.

1. Si la dinàmica especulativa dels mercats de futurs repercutís en el preu de l’aigua sobre el terreny, com passa amb els aliments, aquests costos es traslladarien a les tarifes d’aigua i sanejament, augmentaria el risc d’impagament i de talls d’aigua entre els més pobres i, per tant, el risc de violacions dels drets humans a l’aigua i al sanejament. En les transaccions d’agricultura a ciutat que sovint es produeixen, en aquest cas a Califòrnia, especialment durant els períodes de sequera, els augments de preu podrien anar des dels 0,07 dòlars per m3 que els agricultors californians poden pagar actualment fins a més d’1 dòlar per m3, prenent com a referència el cost de la dessalinització.
2. Les estratègies basades en la conceptualització de l’aigua com a mercaderia i la justificació del lliure mercat com a motor de l’interès públic han aplanat el camí perquè la lògica especulativa que presideix la financerització de l’economia s’apliqui també a l’aigua. Tot i que aquest assumpte encara no s’ha qüestionat prou a la nostra societat, el recent estudi realitzat per ONU-Aigua en ocasió del Dia Mundial de l’Aigua va recollir un rebuig ampli i explícit a la mercantilització i financerització de l’aigua. El Relator Especial creu que és important promoure aquest debat i obrir un espai de reflexió abans de continuar avançant en aquesta direcció.
3. En el context d’aquest debat, reflexionant sobre les lliçons que es poden extreure de l’experiència dels aliments als mercats de futurs, és important recordar que els arguments que es van utilitzar en el seu moment per liberalitzar l’especulació amb els aliments s’utilitzen avui dia per justificar l’entrada de l’aigua als mercats de futurs. Atesos els efectes que les estratègies especulatives han tingut i tenen sobre el dret humà a l’alimentació de les persones amb menys recursos, el Relator Especial creu que és fonamental tenir en compte aquesta experiència per prevenir el que pot passar amb els mercats de futurs de l’aigua, especialment pel que fa als drets humans a l’aigua potable i al sanejament.

### El camí a seguir: estratègies per fer front als riscs d’escassetat a causa del canvi climàtic

1. Es justifica l’entrada de l’aigua als mercats de futurs com una forma de gestionar millor l’escassetat en els cicles de sequera que el canvi climàtic està exacerbant. Per bé que les sequeres afecten tots els usos i tota la societat, posen especialment en risc els drets humans a l’aigua potable i al sanejament dels més pobres. Per tant, el Relator Especial resumirà algunes de les principals mesures recomanades per prevenir i gestionar eficaçment l’escassetat durant la sequera i aclarirà que aquestes mesures no tenen res a veure amb les estratègies especulatives que, a més, comporten riscs inacceptables des del punt de vista del compliment dels drets humans, com es posa de manifest amb l’impacte que tenen en la fam al món.
2. Els Estats tenen l’obligació de prevenir els riscs derivats del canvi climàtic que ja és una realitat i de minimitzar la vulnerabilitat del conjunt de la societat, especialment les persones amb menys recursos. Les mesures que proposen els experts i les principals institucions internacionals no es basen en l’especulació als mercats de futurs, sinó que se centren a promoure estratègies participatives d’adaptació al canvi climàtic, en el context d’una governança democràtica, que

permetin un plantejament basat en els drets humans, i inclouen mesures com les següents:

* 1. Dissenyar i promoure la planificació hidrològica, territorial i urbana per reforçar la resiliència ambiental i social davant la sequera;
  2. Restaurar els ecosistemes aquàtics a un estat saludable;
  3. Acabar amb l’explotació excessiva dels aqüífers i permetre que s’utilitzin com a reserves naturals estratègiques que permetin gestionar futures sequeres;
  4. Promoure processos de consulta pública per posar les bases de l’adaptació dels drets de concessió a les noves realitats que imposa el canvi climàtic;
  5. Desenvolupar estratègies modulars per produir aigua de qualitat de forma flexible, adaptada als cicles de sequera, gràcies a les noves tecnologies i utilitzant energies renovables, com ara la dessalinització de l’aigua de mar en zones costeres amb plantes d’osmosi inversa;
  6. Reforçar el sistema de concessions a través d’institucions públiques transparents (per exemple, bancs d’aigua) per negociar la recuperació dels drets d’aigua amb una compensació justa i reassignar-los durant els períodes de sequera, en el marc d’una normativa social i mediambiental adequada;
  7. Pel que fa a una qüestió que sovint s’oblida o es dona per descomptada, prioritzar de manera efectiva els drets humans a l’aigua i al sanejament en aquestes circumstàncies difícils, especialment per als que es troben en situació de major vulnerabilitat.

## Finançament de les infraestructures d’aigua, sanejament i higiene

### Finançament de les infraestructures d’aigua, sanejament i higiene durant la pandèmia de coronavirus

1. Una altra qüestió que preocupa és el finançament de les infraestructures d’aigua, sanejament i higiene. Com s’ha explicat anteriorment, la inversió en infraestructures hídriques a gran escala s’ha considerat tradicionalment una obligació de l’Estat, amb pressupostos públics i préstecs públics de baix cost. Tanmateix, actualment hi ha cada vegada més pressió sobre els actors financers i els fons d’inversió en aigua perquè comprin, construeixin i/o gestionin infraestructures hídriques. De fet, aquesta tendència està tenint un impacte negatiu en els serveis d’aigua i sanejament perquè els sol encarir i perquè porta a prioritzar estratègies especulatives a curt termini que beneficien més els inversors que les llars, tot deixant de banda els drets humans de les persones amb menys recursos. Sembla que això va passar amb Thames Water quan el 2006 el Banc Macquarie va prendre control d’aquest gran operador britànic demanant un préstec de 2.800 milions de lliures per comprar-lo per 5.100 milions de lliures. Mentre els deutes de l’empresa es disparaven i el manteniment i la prestació de serveis es deterioraven, la rendibilitat per als accionistes també es va disparar. La direcció de Macquarie va fer servir Thames Water per demanar un préstec de 2.000 milions de lliures en benefici del banc i els seus inversors. Quan el 2017 Macquarie va vendre Thames Water, l’enginyeria financera va deixar una empresa endeutada i les tarifes més altes del Regne Unit per al seus 15 milions d’usuaris15.

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

1. El Relator Especial recorda que, el 2008, després d’esclatar la bombolla financera immobiliària i la subsegüent crisi econòmica, l’estratègia predominant al món va ser rescatar les empreses financeres més grans amb enormes quantitats de fons públics (per exemple, 29 bilions de dòlars en préstecs d’emergència del Banc de la Reserva Federal dels Estats Units a taxes ultra baixes). Els governs, que havien concedit crèdit incondicional als principals autors de la crisi, posteriorment van aplicar estratègies “d’austeritat” que van debilitar les capacitats públiques per satisfer les necessitats bàsiques de la població. L’impacte d’aquestes estratègies es va notar especialment als municipis de gairebé tot el món, sotmesos a una veritable “anorèxia” financera. La crisi de les finances municipals va obrir un espai per a la privatització dels serveis d’aigua i sanejament. Els grans operadors privats, a més de gestionar aquests serveis durant períodes llargs, van començar a cobrir les funcions de crèdit dels municipis quan a aquests se’ls va restringir per llei demanar préstecs als bancs. El pagament que s’exigia als operadors privats, en forma de cànon de concessió en signar el contracte de gestió, representa de fet un crèdit per als municipis que es cobra als usuaris durant el període de concessió.
2. Actualment, en plena crisi econòmica agreujada per la pandèmia de la malaltia del coronavirus (COVID-19), la idea que no hi ha prou fons públics disponibles per desenvolupar les infraestructures que exigeixen els plans d’adaptació al canvi climàtic dona lloc a l’anomenat argument de la bretxa financera, un argument que pretén justificar les estratègies de finançament privat per afrontar els reptes socioambientals vinculats als drets humans en el marc del que es coneix com a estratègies verdes de canvi climàtic.
3. Els riscs derivats del canvi climàtic, en particular per als drets humans a l’aigua potable i al sanejament, són indubtablement reals, com va analitzar el Relator Especial al document [A/HRC/48/50.](https://undocs.org/sp/A/HRC/48/50) Això no obstant, és com a mínim discutible que el capital financer privat hagi de cobrir el dèficit financer públic als serveis d’aigua, sanejament i higiene, dels quals depenen els drets humans a l’aigua potable i al sanejament i els costos d’aquests serveis.

### El camí a seguir: aprendre de la pandèmia de la COVID-19 per fer front al canvi climàtic

1. Avui dia, després del fracàs (mai reconegut explícitament) de les estratègies d’austeritat aplicades arran de la crisi financera del 2008 i les seves tràgiques conseqüències (és a dir, l’agreujament de la pobresa i la desigualtat), les estratègies que es posen sobre la taula són molt y diferents. El que era anatema el 2008 avui és la clau per superar la crisi actual: la disponibilitat d’enormes quantitats de fons públics per rellançar les economies nacionals i l’economia mundial en el marc del que la Conferència de les Nacions Unides sobre Comerç i Desenvolupament va definir com el finançament d’un Nou Acord Global Verd16. Com justificar en aquest context l’argument de la bretxa financera en serveis bàsics d’interès públic com els serveis d’aigua, sanejament i higiene davant els reptes del canvi climàtic? No es considera prioritari utilitzar part d’aquests fons públics per finançar estratègies d’adaptació al canvi climàtic i garantir així els drets humans a l’aigua potable i al sanejament?
2. En aquest sentit, el Relator Especial proposa la següent reflexió sobre una de les lliçons que la pandèmia de la COVID-19 està deixant al món: el consens general sobre la necessitat d’enfortir els sistemes de salut pública, fent un esforç col·lectiu sense ànim de lucre, amb l’objectiu de protegir la salut de tothom. En aquest cas, ningú parla d’un dèficit

16 Vegeu Richard Kozul-Wright, “How to finance a Global Green New Deal”, Conferència de les Nacions Unides sobre Comerç i Desenvolupament, 7 de novembre de 2019.

financer públic. El món s’enfronta a un repte democràtic que afecta a tothom i que requereix aquest esforç públic. En aquest context, és important recordar que els serveis d’aigua i sanejament són la pedra angular de la salut pública i mereixen estar integrats en aquest consens i plantejament. Per tant, és necessari i factible que els pressupostos nacionals i les institucions financeres públiques internacionals prioritzin el finançament de les inversions necessàries en serveis d’aigua, sanejament i higiene, tant per adaptar-se al canvi climàtic com per reforçar els sistemes de salut pública. Un pla d’inversió pública plurianual, que dediqui una atenció específica a les institucions locals, hauria de resoldre el dèficit financer dels serveis i infraestructures d’aigua, sanejament i higiene per assolir l’Objectiu de Desenvolupament Sostenible 6. Aquest plantejament s’haurà d’integrar dins l’actual debat d’escala mundial sobre els sistemes fiscals, que s’haurà de promoure en un context en què cal reforçar les finances públiques, en particular les locals, com a part del repte de desenvolupar una governança democràtica de l’aigua.

# Conclusions i recomanacions

1. L’aigua, com a factor clau per a la vida en general i, en particular, per a la vida i la dignitat humanes, s’ha de considerar un bé públic, tal i com recull l’Observació General núm. [15 (2002)](https://undocs.org/sp/S/RES/15%20(2002)) del Comitè de Drets Econòmics, Socials i Culturals, i s’ha de gestionar amb un plantejament basat en els drets humans que garanteixi la sostenibilitat dels ecosistemes aquàtics.
2. L’aigua té múltiples funcions i usos que generen valors lligats a categories ètiques amb diferents nivells de prioritat, que, al seu torn, s’han d’alinear amb les prioritats legals d’aquests usos i funcions: l’aigua per a la vida, vinculada a funcions i usos que sostenen la vida i la dignitat humana, ha de tenir la màxima prioritat; l’aigua per a activitats i serveis d’interès públic s’ha de gestionar en un segon nivell de prioritat, per sobre dels interessos privats; l’aigua per al desenvolupament econòmic, que genera beneficis legítims, és un tercer nivell de prioritat; i s’haurien de prohibir els usos de l’aigua que posin en perill la vida i la salut pública.
3. La complexitat i la naturalesa dels valors en joc, el plantejament basat en els ecosistemes per garantir la sostenibilitat del medi ambient, les prioritats ètiques que cal alinear amb les mesures legals adequades i el compliment efectiu dels drets humans van més enllà de les capacitats de la lògica del mercat i requereixen una governança democràtica de l’aigua.
4. Els usos productius de l’aigua s’han d’integrar en el marc general de la gestió de l’aigua fent servir eines econòmiques, estratègies tarifàries i institucions que en fomentin un ús responsable i eficient, tenint en compte els elements de la governança democràtica de l’aigua, a saber, la sostenibilitat, la prioritat dels drets humans, l’interès públic i la participació ciutadana. Veure i gestionar l’aigua com si fos una mercaderia o un actiu financer posa en dubte la seva consideració de bé públic i n’afavoreix la progressiva privatització, va en contra de la lògica de l’interès públic, margina la sostenibilitat dels ecosistemes aquàtics i posa en risc la vida, la dignitat i els drets humans de les persones en situació de vulnerabilitat i de pobresa.
5. L’augment de la variabilitat de les precipitacions, el risc de sequeres més llargues i intenses i la disminució dels cabals disponibles a causa del canvi climàtic que s’està produint suposen una greu amenaça per als drets humans a l’aigua potable i al sanejament de les persones amb menys recursos. En aquest context, calen estratègies d’adaptació al

canvi climàtic i basades en els drets humans. Afavorir la mercantilització de l’aigua i prioritzar els usos productius per sobre del compliment dels drets humans, la sostenibilitat dels ecosistemes i l’interès públic no és el camí a seguir.

1. Els mercats de futurs tampoc són una eina adequada per millorar la gestió de futures sequeres agreujades pel canvi climàtic. De fet, poden empitjorar la vulnerabilitat de les persones que viuen a la pobresa i augmentarien el risc d’incompliment dels seus drets humans a l’aigua potable i al sanejament. Els mercats de futurs es van introduir fa anys com a eina per descobrir els preus dels productes alimentaris per avançat i estabilitzar-los. Passades dues dècades d’experiència, s’ha demostrat empíricament que les estratègies especulatives que regeixen els mercats de futurs disparen la volatilitat dels preus i produeixen pics i bombolles especulatives amb conseqüències catastròfiques per a les persones amb menys recursos.
2. Les estratègies especulatives que regeixen els mercats de futurs d’aliments també regiran els mercats de futurs de l’aigua; els índexs financers on s’agruparan els futurs de l’aigua seran semblants als que operen per als aliments; i ambdós són bens socialment sensibles dels quals depenen els drets humans, la vida i la dignitat de milers de milions de persones vulnerables. L’experiència dels mercats de futurs d’aliments és, per tant, una referència important per anticipar el que es pot produir amb l’aigua.
3. Des de finals del segle XX, aquests mercats de futurs els dominen els bancs i els actors financers poderosos que no són ni productors, ni comerciants, ni consumidors; i, pel que fa a l’aigua, no són ni agències públiques de l’aigua, ni agricultors, ni industrials, ni municipis, ni titulars de drets d’aigua. Són corporacions financeres poderoses que simplement inverteixen en contractes de futurs, i aprofiten la volatilitat dels preus que alimenten les seves pròpies estratègies especulatives, amb un marge ampli per operar a l’ombra. En el cas de l’aigua, el risc, com ha passat amb els aliments, és que les dinàmiques especulatives alimentin pics de preus, bombolles i volatilitat, amb conseqüències greus per a les economies més vulnerables, la sostenibilitat dels ecosistemes i, especialment, els drets humans a l’aigua potable i al sanejament, perquè afecten als preus que moltes famílies pobres ja tenen dificultats per pagar.
4. Arran de la dura experiència de la pandèmia de COVID-19 hi ha un consens general entorn a la necessitat de reforçar els sistemes de salut pública, un repte democràtic que cal afrontar endegant un esforç públic sense precedents que no deixi ningú enrere i que ha d’integrar els serveis d’aigua i sanejament com a pedra angular de la salut pública. En aquest context, el Relator Especial celebra el canvi d’estratègia socioeconòmica que s’està adoptant. A diferència de l’estratègia d’austeritat que es va imposar el 2008, hi ha una gran quantitat de fons públics disponible per fer front a la pandèmia i al que es presenta com el Global Green New Deal del segle XXI. En aquest context, prioritzar els fons públics per reforçar els sistemes de salut pública i els serveis d’aigua i sanejament és un imperatiu democràtic. Continuar parlant d’un dèficit financer en els serveis d’aigua, sanejament i higiene no és acceptable i només es pot entendre com un argument perillós per justificar les estratègies de financerització de les infraestructures d’aigua, sanejament i higiene, que farien els serveis inassequibles per als 2.200 milions de persones pobres que no tenen aigua potable i els 4.200 milions que no tenen sanejament.
5. Davant la pressió creixent per mercantilitzar i financeritzar la gestió de l’aigua i dels serveis d’aigua i sanejament, és més necessari que mai que tots els països reconeguin

explícitament l’aigua potable i el sanejament com a drets humans, gestionin l’aigua com un bé públic i promoguin una legislació integral de l’aigua basada en el principi de sostenibilitat i en un plantejament basat en els drets humans.

1. Per acabar, davant la lògica del mercat i l’especulació financera, en la qual decideixen els qui tenen major capacitat econòmica, i davant el canvi climàtic que s’està produint, el repte és desenvolupar una governança democràtica de l’aigua que prioritzi els drets humans a l’aigua potable i al sanejament i la sostenibilitat dels ecosistemes aquàtics.

### Per tant, el Relator Especial recomana que els Estats adoptin i reforcin els marcs normatius sobre els acords de concessió d’aigua per gestionar l’aigua com un bé públic fonamental per a la vida i la salut, i no com si fos una mercaderia amb la qual es pot comerciar.

1. **Aquests marcs reguladors haurien de**:

### Estar en consonància amb els drets humans;

* 1. **P****romoure la sostenibilitat dels ecosistemes aquàtics**;

### Establir-se i aplicar-se de forma transparent, amb participació ciutadana;

* 1. **Enfortir el sistema** **de drets de concessió amb institucions públiques, com els bancs d’aigua, per recuperar l’ús de l’aigua amb una compensació justa i reassignar-los en les crisis de sequera a persones en situació d’emergència**.

### Als països on no hi ha mercats de comerç de l’aigua (compravenda lliure d’aigua o concessions d’ús de l’aigua), el Relator Especial recomana que els Estats n’evitin la implantació i promoguin la gestió de l’aigua com a bé públic, dirigida per sistemes de governança pública democràtica, transparent i oberta a la participació ciutadana, prioritzant el dret humà a l’aigua potable i al sanejament, la sostenibilitat dels ecosistemes i l’interès públic.

1. **Als països on** **els mercats de comerç de l’aigua s’utilitzen com a eina de gestió de l’aigua, els Estats han de convocar processos de consulta pública per tal d’avaluar si aquests mercats serveixen a l’interès públic i determinar si cal abolir-los o regular-los de forma més estricta**.

### Aquesta avaluació s’ha de fixar en:

* 1. **Les repercussions** **en l’assequibilitat de l’accés als serveis i instal·lacions d’aigua i sanejament per a les persones amb menys recursos**;

### La sostenibilitat dels ecosistemes aquàtics;

* 1. **Transparència i control públic** **mitjançant sistemes de registre públic de contractes, compradors, venedors, origen dels recursos i preus, entre d’altres, per evitar pràctiques especulatives i preus desorbitats**.

### Atès que es justifiquen els mercats de futurs com a una suposada eina per fer front a l’escassetat d’aigua en períodes de sequera causada pel canvi climàtic, el Relator Especial no només rebutja aquest argument, sinó que recomana que els Estats compleixen les seves obligacions en virtut de la Convenció Marc de les Nacions Unides sobre el Canvi Climàtic i planifiquin, dissenyin i apliquin immediatament estratègies d’adaptació al canvi climàtic amb un plantejament basat en els drets humans com a forma eficaç de fer front a l’escassetat d’aigua en el context actual de canvi climàtic.

### Aquestes estratègies han d’incloure, sense limitar-s’hi, elements com ara:

* 1. **Un procés** **participatiu per consultar totes les persones i grups afectats**;

### Una actualització i adaptació dels drets d’ús de les concessions a la disponibilitat d’aigua en els escenaris previstos de canvi climàtic;

* 1. **La fi efectiva de** **la sobreexplotació dels aqüífers per tal que puguin servir de reserves estratègiques per a la sequera**;

### La promoció d’una planificació territorial i hidrològica que limiti les demandes futures sobre les disponibilitats previsibles i reservi prioritàriament l’aigua de millor qualitat per complir els drets humans a l’aigua potable i al sanejament;

* 1. **La promoció de** **bancs d’aigua públics a les conques fluvials amb problemes d’aigua**.

### A més, el Relator Especial recomana que els Estats informin dels projectes i inversions en infraestructures d’aigua, sanejament i higiene per adaptar-se al canvi climàtic amb un plantejament basat en els drets humans a les presentacions anuals dels respectius plans nacionals d’adaptació a la secretaria de la Convenció Marc de les Nacions Unides sobre el Canvi Climàtic.

1. **El Relator Especial recomana als Estats que prenguin mesures legals urgents per evitar que l’aigua, en tant que bé públic, es gestioni als mercats de futurs com si fos un actiu financer sotmès a la lògica especulativa que presideix aquests mercats, de manera que s’evitin els riscs de volatilitat de preus i bombolles especulatives que amenacen els drets humans a l’aigua potable i al sanejament dels qui viuen en condicions de pobresa i vulnerabilitat, la sostenibilitat dels ecosistemes aquàtics i les economies més vulnerables**.

### En un moment clau en què cal accelerar els esforços per assolir l’Objectiu de Desenvolupament Sostenible 6 i en què és evident la manca de fons públics per invertir en serveis d’aigua, sanejament i higiene (és a dir, el dèficit de finançament), el Relator Especial recomana a tots els Estats, especialment als més poderosos, i al Banc Mundial que, en el marc de les noves estratègies de recuperació socioeconòmica després de la pandèmia del COVID-19, prioritzin els fons públics que permetin realitzar les inversions en aigua, sanejament i higiene necessàries per assolir aquest Objectiu 6, amb especial atenció a capacitar les institucions locals i comunitàries responsables dels serveis d’aigua i sanejament.

1. **Després de les doloroses lliçons de la pandèmia del COVID-19 i en línia amb la recent proposta de l’anterior Relator Especial sobre el dret a l’alimentació i de l’actual Relator Especial sobre la pobresa extrema i els drets humans (vegeu** [**A/HRC/47/36**](https://undocs.org/sp/A/HRC/47/36)**), el Relator Especial recomana la creació d’un fons global de protecció social, com a pedra angular de la salut pública, per protegir tota la població mundial de futures pandèmies, que inclouria protecció financera per assegurar l’aigua potable i el sanejament a les poblacions en situació de major vulnerabilitat i pobresa**.