

Distr.: General
16 July 2021
Arabic
Original: English



الدورة السادسة والسبعون

البند 75 (ب) من جدول الأعمال المؤقت*

تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها: مسائل حقوق الإنسان،
بما في ذلك النهج البديلة لتحسين التمتع الفعلي بحقوق
الإنسان والحريات الأساسية

مخاطر تسليع وأموّلة المياه وأثر ذلك على حق الإنسان في الحصول على مياه الشرب المأمونة وحقه في خدمات الصرف الصحي

مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى الجمعية العامة التقرير الذي أعده بيدرو أروخو آغودو، المقرر
الخاص المعني بحق الإنسان في مياه الشرب المأمونة وحقه في خدمات الصرف الصحي، عملاً بأحكام
قرار مجلس حقوق الإنسان 8/45.

* A/76/150



الرجاء إعادة استعمال الورق

190821 120821 21-09896 (A)



تقرير المقرر الخاص المعني بحق الإنسان في مياه الشرب المأمونة وحقه في خدمات الصرف الصحي، بيدرو أروخو آغودو

موجز

ينبغي أن تُعتبر المياه منفعةً عامة وأن تدار بطريقة تضمن حق الإنسان في الحصول على المياه وحقه في خدمات الصرف الصحي وتكفل استدامة النظم الإيكولوجية للمياه العذبة. غير أن تسليع المياه يغلب المصالح التجارية ويفضي إلى استحواذ الجهات الخاصة على المياه تدريجياً على نحو يهدد وظيفة المياه وقيمتها كمورد يدعم الحياة وحقوق الإنسان والمصلحة العامة. وتؤدي الأمولة المتزايدة للاقتصاد إلى إدارة المياه بوصفها أصلاً مالياً. ومن أمثلة ذلك المثيرة للقلق دخول المياه في الآونة الأخيرة أسواق العقود الآجلة التي يسود فيها منطق المضاربة. ويتبين من خبرات إدارة الغذاء في أسواق العقود الآجلة تواتر الذروات والفقاعات الناتجة عن المضاربة وكثرة تقلب الأسعار، مع ما يترتب عليه ذلك من عواقب كارثية على أشد الناس فقراً. ولو أن ديناميات المضاربة في أسواق العقود الآجلة تركت بصمتها على سعر المياه في أسواق المياه بالإقليم، على غرار ما حدث في حالة الغذاء، فلسوف تُنقل تكاليفها في صورة رسوم لخدمات المياه والصرف الصحي، فتزيد من مخاطر عدم قدرة أشد الناس فقراً على السداد ومن ثم انقطاع إمدادات المياه عنهم. وبصرف النظر عن هذه التداعيات التي يمكن التكهّن بها، يُطرح تسليع المياه والمضاربة كوسيلتين لإدارة مشكلة ندرة المياه بصورة أفضل ويساقان كأداةٍ للتعامل مع ندرة المياه في سياق حالات الجفاف الناجمة عن تغيّر المناخ. وفي ضوء ذلك، يقترح المقرر الخاص المعني بحق الإنسان في مياه الشرب المأمونة وحقه في خدمات الصرف الصحي وضع نهج للحوكمة الديمقراطية للمياه من منظور مستدام قائم على حقوق الإنسان وتنفيذ استراتيجيات تشاركية للتكيف مع تغيّر المناخ بدلا من تشجيع تسليع المياه والمضاربة المالية المرتبطة بها.

أولا - مقدمة

1 - عملاً بقرار مجلس حقوق الإنسان 8/45، كُلف المقرر الخاص المعني بحقوق الإنسان في مياه الشرب المأمونة وحقه في خدمات الصرف الصحي، بيدرو أروخو آغودو، بتبيين التحديات والعقبات التي تحول دون الأعمال التامة لهذين الحقين، وكذا ثغرات الحماية والممارسات الجيدة وعوامل التمكين المرتبطة بتنفيذهما الفعال. وفي هذا التقرير، يسعى المقرر الخاص، اتساقاً مع الشواغل والأفكار والتوصيات الواردة في التقرير السابق الذي قدمه سلفه إلى الجمعية العامة في عام 2020 (A/75/208)، إلى تحديد مخاطر تسليع المياه وأمّولتها وتداعيات ذلك وإلى اقتراح سبل للتخفيف منها ومنع وقوعها والتشجيع على إجراء مناقشة واسعة النطاق بشأن هذه المسائل.

2 - وفي إطار التحضير لكتابة التقرير، عقد المقرر الخاص في 31 أيار/مايو و 1 و 3 حزيران/يونيه 2021 مشاورات للخبراء عبر شبكة الإنترنت، كما عقد في 14 و 15 و 17 حزيران/يونيه مشاورات عامة للتوسّع في مناقشة المسائل ذات الصلة بالتقرير. وإضافة إلى ذلك، تلقى المقرر الخاص 97 تقريراً وردت إليه استجابةً لدعوة إلى الإسهام بمدخلات في هذا الشأن.

3 - ويود المقرر الخاص أن يوضح المقصود بالمصطلحات التي يكثر استخدامها في التقرير فيما يتعلق بإدارة المياه، وهي "الخصخصة" و "التسليع" و "الأمولة".

4 - تشير "الخصخصة"، وفقاً لتقرير ليو هيلر المقرر الخاص السابق (A/75/208)، إلى إيكال إدارة الخدمات العامة للمياه والصرف الصحي إلى جهات فاعلة تهدف إلى الربح، سواء أكانت هذه الجهات شركات خاصة أم شراكات بين القطاعين العام والخاص. ويمكن أن يكون المقصود بتعبير الخصخصة أيضاً تملك الجهات الخاصة للمياه كمورد أو تملكها للبنية التحتية اللازمة لإدارة خدمات المياه والصرف الصحي.

5 - ويُشير تعبير "تسليع" المياه إلى المياه باعتبارها مورداً، عندما يتم التعامل معها بوصفها سلعة تخضع لديناميات العرض والطلب كوسيلة لتحديد سعر المعاملات السوقية بين المستخدمين. ورغم أن المياه قد تكون في بعض الحالات مملوكة لجهات خاصة، فإن عملية التسليع هذه تتم في أغلب الحالات انطلاقاً من أسواق تداول المياه وعن طريق الامتيازات المتعلقة بها (حقوق أو تراخيص استخدام المياه) في حين تظل المياه مملوكة رسمياً لجهات عامة.

6 - أما مصطلح "الأمولة" باعتبارها ظاهرة عالمية تهيمن على الاقتصاد ككل، فيُستخدم للإشارة إلى إدارة المياه بوصفها أصلاً مالياً تدار قيمته في الأسواق المالية، وخاصة في أسواق العقود الآجلة، بشكل يخضع لمنطق واستراتيجيات المضاربة السائدة في ذلك النوع من الأسواق وتكون في إطاره كبرى المصارف ومؤسسات الاستثمار اللاعب الرئيسي. ويستخدم هذا المصطلح أيضاً للتعبير عما لهذه الجهات الفاعلة المالية من تأثير متزايد في تطوير بنى تحتية لتوفير خدمات المياه والصرف الصحي والنظافة الصحية وفي تملك الحصص في شركات التشغيل الخاصة التي توكل إليها إدارة هذه الخدمات، ومن ثم فرضها منطق المضاربة والهندسة المالية الذي يهيمن على عالم المال.

7 - والماء هو أحد العناصر الرئيسية للحياة، مثله مثل الأكسجين. ولهذا السبب، اعتُبر تقليدياً واحداً من المشاعات العامة. ومع تزايد دور الدولة، باتت المياه، كغيرها من المنافع المشتركة، تعتبر منفعة عامة (E/C.12/2002/11، الفقرة 1) يتعين إدارتها لما فيه الصالح العام.

- 8 - ولكن المياه تُعتبر، من منظور تيار الليبرالية الجديدة الذي نشأ في سبعينيات القرن الماضي، منفعة اقتصادية لا بد من إدارتها كسلعة وفقاً لمنطق السوق. وقد أدى هذا النهج إلى تعزيز استراتيجيات الخصخصة فيما يتعلق بإدارة خدمات المياه والصرف الصحي، وإلى تسليع المياه. وكان من أثر هذه الرؤية أن تحولت إدارة المياه في الآونة الأخيرة إلى أصل مالي يجري تداوله في أسواق وول ستريت للعقود الآجلة.
- 9 - والمياه منفعة عامة، لكن تسليع حقوق استخدام المياه يفضي إلى استحواذ الجهات الخاصة التدريجي على المياه بحكم الواقع من خلال إدارتها إياها كما لو كانت ملكاً فقط لمن حصلوا على الحق في استخدامها، وهو ما ينتقص من القواعد والأولويات المنصوص عليها في نظم الامتياز (أي الإطار القانوني لتخصيص ترخيص استخدام المياه). ويشكل هذا التطور خطراً على ممارسة حقوق الإنسان، ولا سيما حقوق الإنسان الواجبة لأولئك الذين يعيشون في فقر، وعلى استدامة النظم الإيكولوجية المائية.
- 10 - وفي سياق تزايد أمولة الاقتصاد، يعد دخول المياه إلى أسواق العقود الآجلة في الآونة الأخيرة باعتبارها أصلًا ماليًا يتعين إدارته من خلال منطق المضاربة المهيمن على هذه الأسواق مثلاً على تلك الأمولة يدعو إلى القلق. وعلاوة على ذلك، تُطرح الفجوة في التمويل الحكومي المرصود لتغطية الاستثمار اللازم في خدمات المياه والصرف الصحي والنظافة الصحية في مواجهة تغيير المناخ كذريعة تساق لتبرير اللجوء إلى استراتيجيات أمولة البنية التحتية فيما يتعلق بخدمات المياه والصرف الصحي.
- 11 - إن تزايد مخاطر ندرة المياه الناجمة عن تغيير المناخ تهدد كافة استخدامات المياه، ولكنها تهدد بوجه خاص أوجه الاستخدام المرتبطة بتمتع أشد الناس فقراً بحقوقهم الإنساني في الحصول على مياه الشرب المأمونة وخدمات الصرف الصحي. وفي هذا السياق، يُطرح تسليع المياه والمضاربة كوسيلتين لإدارة ندرة المياه بشكل أفضل. ولكنهما يعمقان في حقيقة الأمر من ضعف أشد الناس فقراً ويفاقمان انعدام الاستدامة في استخدام النظم الإيكولوجية المائية - وهما العاملان الرئيسيان في فهم أزمة المياه العالمية. والمقرر الخاص يدعو إلى تشجيع اتباع نهج كلي إزاء إدارة المياه - بواسطة "التفكير النظمي" - يراعي تنوع وظائف المياه وأوجه استخدامها، مع التركيز على خدمات المياه والصرف الصحي. وفي ظل هذا النهج المتكامل، تصبح معالجة النظم الإيكولوجية المائية لكي تستعيد سلامتها واستدامتها أمراً أساسياً لإعمال حق الإنسان في الحصول على مياه الشرب المأمونة وحقه في خدمات الصرف الصحي لصالح أشد الناس فقراً. وعلى أساس هذا النهج، يقترح المقرر الخاص أن يتم التصدي بفعالية لمشكلة ندرة المياه عن طريق حوكمة ديمقراطية للمياه تستند إلى نهج قائم على حقوق الإنسان ومن خلال تنفيذ استراتيجيات للتكيف مع تغيير المناخ بدلاً من التشجيع على تسليع المياه والمضاربة المالية عليها.

ألف - قيمة المياه من منظور تاريخي

- 12 - أوضح المقرر الخاص في تقريره المرفق إلى مجلس حقوق الإنسان (A/HRC/48/50) موقفه فيما يتعلق بالمياه كمنفعة عامة، فقال إن:

المياه منفعة عامة تتميز بطابعها المشاعي، بالنظر إلى وظائفها الأساسية للنظم الإيكولوجية والرفاه الاجتماعي في المجتمع المركب الذي نعيشه اليوم. ومن هذا المنطلق، يجب على الدولة أن تكفل استمرار تلبية المياه لهذه المهام في ظل إدارة ديمقراطية تشاركية. وعملاً بهذا النهج، يود المقرر الخاص أن يردد أصداً ما ذكرته اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في تعليقها العام رقم 15 بأن المياه منفعة عامة أساسية للحياة والصحة

(الفقرة 1). بيد أنه في حالة مجتمعات الشعوب الأصلية والمجتمعات الريفية التي تستطيع أن تحافظ على حيوية الإدارة المجتمعية للمياه، يمكن الإبقاء على هذه الإدارة في أيديها مع تقديم مساهمات من الدولة لزيادة تمكينها من الاضطلاع بهذه الإدارة، بما في ذلك عن طريق تزويدها بالدعم اللازم لحماية المياه والنظم الإيكولوجية التي ترتبط بها.

13 - وللتوصل إلى فهم أفضل للقيم التي تنطوي عليها الاستخدامات والوظائف المتنوعة للمياه، من المفيد تقديم لمحة تاريخية موجزة عن كيفية فهم هذه القيم في ظل المناهج الفكرية التي سادت العالم إزاء إدارة المياه على مدى القرون القليلة الماضية. إن التحول في النموذج النمطي، من نهج "الطبيعة الأم" الذي ساد في جميع ثقافات السلف إلى نموذج الهيمنة على الطبيعة الذي نشأ في أوروبا بدءاً من القرن السابع عشر مع بزوغ عصر النهضة وشيوع المذهب التجريبي العلمي، ترتب عليه أن هيمنت الاستخدامات الإنتاجية للمياه، التي كانت بلا شك موضع تقدير دوماً، على تحديد قيمة الماء كواحد من الموارد.

14 - وقد نشأ نموذج الهيمنة على الطبيعة في مجال إدارة المياه عندما أتاحت تطبيقات الهندسة المدنية إمكانية شق الأنهار الاصطناعية في القرن الثامن عشر في شكل قنوات ضخمة لنقل البضائع، ثم أتاحت في وقت لاحق إمكانية تشييد السدود الكبيرة لتنظيم التدفقات الضخمة وتحويلها إلى حيث يمكن أن يُنتفع بها في طائفة متنوعة من الأنشطة والخدمات الإنتاجية.

15 - وفي أوروبا الغربية، نقلت النهج الليبرالية التي سادت في القرن التاسع عشر مسؤولية التمويل والإدارة إلى القطاع الخاص. غير أن ضخامة الاستثمارات وصعوبة استرداد تكاليفها أفضى إلى تولي الدولة زمام الأمور فيما يتعلق بجهود الاستثمار وإدارة البنى التحتية على حد سواء. وكانت الولايات المتحدة الأمريكية هي الرائدة إلى حد بعيد في تطبيق نموذج الإدارة العامة هذا، حيث أنشأت مؤسسات عامة ضخمة، مثل مكتب استصلاح الأراضي وسلاح المهندسين التابع لجيش الولايات المتحدة، عُهد إليها بتمويل وبناء وإدارة آلاف السدود الكبيرة والبنى التحتية الهيدروليكية. وجرى تقاسم استخدام الموارد المائية الناتجة عن ذلك عن طريق امتيازات حقوق استخدام المياه (إما بالمنح أو الترخيص). وفي هذا الإطار، تكون الدولة هي المالكة للمياه، ولكن حق استخدامها يُمنح لجهات فاعلة خاصة أو عامة (مزارعون مثلاً أو شركات أو بلديات) لفترات طويلة من الزمن وبأسعار منخفضة عموماً. وتتحمل الدولة مسؤولية ضمان أن يكون استخدام إمدادات المياه، التي تتوافر بفضل الجهود الاقتصادية لجميع أصحاب المصلحة، مسخراً للمصلحة العامة.

16 - وطوال القرن العشرين، شهد نموذج الإدارة هذا، وكان قد امتد من البلدان الغربية إلى الكثير من دول العالم، انحرافات وأشكال تحيز ملحوظة مالت بكفة الميزان نحو المصالح الاقتصادية الكبرى التي نظمت قواها في جماعات ضغط متنوعة. ومنذ البداية، لاقت نشأة ما سمي بنهج جانب العرض التأييد فيما يتعلق بإدارة المياه؛ وهي نهج تمول الدولة بموجبها تشغيل المياه وتوفير لها الإعانات المالية بوصفها مشاريع عُدّت مما يخدم المصلحة العامة على اعتبار أنها تعزز التنمية الإنتاجية، ولكن دون أن تصحب هذا التمويل أي دراسات اقتصادية تقارن حتى بين التكاليف المتكبدة والفوائد المحققة. ورغم أن هذه الجهود الحكومية كان مسوّغها دوماً هو تحقيق المصلحة العامة، فقد اختل في نهاية المطاف ميزان الانتفاع بفوائدها ومالت كفته نحو جماعات الضغط الأكثر نفوذاً، في حين طالبت آثارها، ومنها مثلاً إغراق القرى والوديان المأهولة، السكان المهمشين والفقراء. وفي نهاية المطاف، أدت هذه الانحرافات، علاوة على التفاعلات البيئية

المتزايدة، إلى إلقاء ظلال الشك على خدمة هذه الاستراتيجيات للمصلحة العامة، وذلك على نحو ما تبين بوضوح في التقييم العالمي الذي أعدته اللجنة العالمية المعنية بالسدود⁽¹⁾.

17 - ومنذ سبعينيات القرن الماضي، كان مناهج الليبرالية الجديدة الحديث العهد آنذاك الخصم اللدود لنموذج الإدارة العامة الذي هيمن على القرن العشرين. والليبرالية الجديدة تعتبر المياه سلعة اقتصادية يمكن تقسيمها والاستحواذ عليها وتسليعها، وهي تبتعد قدر الإمكان عن نهج النظام الإيكولوجي المنبثق عن نموذج الاستدامة وتتادي في الوقت نفسه بعقلانية السوق مقارنة بعدم كفاءة الدولة في إدارة المياه.

18 - وفي شيلي، على سبيل المثال، كان من أثر إقرار قانون المياه لعام 1981 أن أُباحت حرية بيع وشراء حقوق المياه التي تستحوذ عليها في الغالب قطاعات اقتصادية قوية. وفي وقت لاحق، قامت مارغريت ثاتشر، رئيسة الوزراء السابقة للمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، بخصخصة البنية التحتية للمياه والصرف الصحي، وكذلك إدارة الخدمات. وظهرت استراتيجيات جديدة لإدارة الخصخصة من خلال إبرام العقود، علاوة على نماذج أعمال الشراكات بين القطاعين العام والخاص التي روجت لها الشركات الكبرى المتعددة الجنسيات العاملة في هذا القطاع. وبموجب هذا النهج، لا تجري في العادة خصخصة المياه كمورد وبنية تحتية أساسية، بل هي تدار من خلال عقود طويلة الأجل توقعها البلديات المسؤولة عن الخدمة مع مشغلين من القطاع الخاص.

19 - وقد درس المقرر الخاص السابق عمليات الخصخصة تلك وحذر من المخاطر التي تشكلها على الأعمال الفعلية لحق الإنسان في الحصول على مياه الشرب المأمونة وحقه في خدمات الصرف الصحي في سياق يهيمن عليه في الغالب منطق تحقيق الشركات الأرباح.

باء - قيمة المياه اليوم

20 - يشهد العالم اليوم أزمة مياه غير مسبقة لا يضارع خطورتها إلا ما تتطوي عليه من تناقضات؛ فهي أزمة للمياه على الكوكب المائي، الكوكب الأزرق. وهذه هي الرؤية التي تناولها المقرر الخاص في تقريره الصادر في الوثيقة A/HRC/48/50.

21 - وفي الآونة الأخيرة، دعت آلية الأمم المتحدة للمياه الجميع إلى التفكير، بمناسبة الاحتفال بيوم المياه العالمي في 22 آذار/مارس 2021، في قيمة المياه. وفي ذلك اليوم، نشر المقرر الخاص تأملاته فيما يتعلق بالحاجة إلى تحديد أولويات قانونية لمختلف استخدامات المياه ووظائفها على أساس الاعتبارات الأخلاقية التالية: المياه من أجل الحياة؛ والمياه من أجل الوظائف والاستخدامات والخدمات المسخرة للمصلحة العامة؛ والمياه من أجل التنمية الاقتصادية؛ والمياه في سياق أوجه الاستخدام التي تعرض الحياة والصحة العامة للخطر.

22 - ويرى المقرر الخاص أن من الواجب إيلاء الأولوية القصوى لاعتبارات المياه من أجل الحياة، في سياق الاستخدامات والوظائف التي تصون الحياة بشكل عام وتلك التي تدعم حياة الناس وكرامتهم بشكل خاص. وينبغي أن تكون المرتبة الثانية في الأولوية من نصيب اعتبارات المياه من أجل الوظائف والاستخدامات والخدمات المسخرة للمصلحة العامة. ولا بد أن تدار اعتبارات المياه من أجل التنمية

(1) انظر: World Commission on Dams, *Dams and Development: A New Framework for Decision-making* (London and Sterling, VA, Earthscan Publications Ltd, 2000).

الاقتصادية حسب ترتيبها في المستوى الثالث من الأولوية. وينبغي، أخيراً، أن تُحظر أوجه استخدام المياه التي تعرّض الحياة والصحة العامة للخطر.

23 - والمقرر الخاص يدرك أن العديد من قِيم المياه ووظائفها ليس مما يمكن إدارته حسب منطق السوق. فبعض القِيم المرتبطة باستخدامات المياه ووظائفها لا يمكن تداولها بشكل متسق لقاء المال، ومن أمثلة ذلك قيمة الصحة أو التلاحم الاجتماعي أو استدامة الأراضي الرطبة أو إعمال حقوق الإنسان. والنهج الاقتصادية التي تفرض وضع تقييم نقدي لمجموعة متنوعة من القِيم وتعتبر الطبيعة "رأس مال طبيعياً" بغية إدارتها وفق منطق السوق هي، في رأي المقرر الخاص، نهج غير متسقة. ولا يقصد المقرر الخاص، من خلال طرحه لهذه الاعتبارات، انتقاد السوق في حد ذاته، بل هو يشكك فيما إذا كان أداة ملائمة لإدارة قِيم لا سبيل له إلى إدراكها.

ثانياً - تسليع المياه

ألف - تزايد استحواذ الجهات الخاصة على المياه

24 - يسلم في المبدأ الأول من مبادئ بيان دبلن بشأن المياه والتنمية المستدامة لعام 1992 بأن المياه ضرورية للحفاظ على الحياة والبيئة. ومن ناحية أخرى، يأتي في المبدأ الرابع من هذا البيان أنه ينبغي الاعتراف بالمياه باعتبارها سلعة اقتصادية - وهو نهج يشكل الأساس للنظر إلى المياه كأصل مالي، على غرار ما يحدث مع السلع الاقتصادية عموماً، في إطار ديناميات أمولة الاقتصاد.

25 - ومن المؤكد أن الإدارة العامة عانت على مر العقود من التيبس وانعدام الشفافية والبيروقراطية، وقد سلّطت موجات الجفاف التي وقعت في أواخر القرن العشرين الضوء على هذه المشاكل في عدة بلدان. وكان ذلك الحجة التي سيقّت للترويج لإصلاحات تسمح بشراء وبيع حقوق امتيازات المياه، بغية جعل نظام الامتيازات أكثر مرونة كي يتسنى من خلاله تحسين إدارة ندرة المياه.

26 - وقد نشأت أسواق مختلفة للاتجار بالمياه كانت في بادئ الأمر تخضع لضوابط تنظيمية، تربط مدة العقود بدورات الجفاف أو تفرض قيوداً بيئية أو تنص على التعويض عن الآثار التي تلحق بالأطراف الثالثة. وبوجه عام، أدى نفوذ الجهات الفاعلة الأقوى علاوة على اللامساواة في إمكانية الوصول إلى المعلومات إلى ازدياد مشاكل انعدام الشفافية، في حين ارتخت التدابير التنظيمية أو تلاشت مما أفسح المجال لتزايد استحواذ الجهات الخاصة على المياه⁽²⁾. وفي هذا السياق، أضعفت إدارة المياه كسلعة النظر إليها كمصلحة عامة، وانتقصت من دور الدولة كضامن للمصلحة العامة وإمكانية تمتع الإنسان بحقه في الحصول على مياه الشرب المأمونة وحقه في خدمات الصرف الصحي وككفيل لاستدامة النظم الإيكولوجية المائية، حيث إن منطق السوق لا يضع هذه القِيم والحقوق في الاعتبار.

27 - وفي عدد من البلدان التي أبيع فيها أسواق الاتجار بالمياه، غلبت أيضاً في سياق نهج التسليع هذا إدارة السوق لعملية تخصيص المياه من أجل ضمان الاستدامة للنظم الإيكولوجية المائية، ومن ثم التعامل مع البيئة باعتبارها مستخدماً للمياه كسواء لا باعتبارها أساساً للحياة. وهذا هو الحال في ولاية

(2) N. Hernández-Mora and L. Del Moral, "Developing markets for water reallocation; revisiting the experience of Spanish water mercantilization" *Geoforum*, vol. 62 (June 2015) 143-155.

كاليفورنيا بالولايات المتحدة التي شكّلت فيها نسبة المياه المشتراة لتلبية الاحتياجات البيئية، بين عامي 2003 و 2011، ما يعادل 20 في المائة من إجمالي الحجم المتداول في أسواق المياه⁽³⁾. وهذا على الرغم من اعتماد البلد مبدأ حفظ الأمانة العامة - الذي تُعتبر بموجبه بعض الموارد الطبيعية، مثل المياه، ملكية عامة - وعلى الرغم من أحكام قضائية مثل الحكم الصادر فيما يتعلق ببحيرة مونو الذي اقتضى أن يكون استخدام المياه "محققاً للمصلحة العامة" وأن يأخذ بالاعتبارات الإيكولوجية كأحد مقاصد مبدأ حفظ الأمانة العامة⁽⁴⁾. وتشريعات الاتحاد الأوروبي فيما يتعلق بالمياه (التوجيهات الإطارية رقم EC/60/2000 بشأن المياه)، التي تتسق مع مبدأ حفظ الأمانة العامة المعمول به في الولايات المتحدة، أكثر وضوحاً في هذا الصدد، فهي تعتبر التدفقات الإيكولوجية قيداً على أوجه الاستخدام الإنتاجي وتتلافى بذلك التنافس بين الاحتياجات البيئية والمتطلبات الإنتاجية.

28 - ويضاف إلى ذلك أن أسبقية الاستخدامات الشخصية والمنزلية التي أقرت بها اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في تعليقها العام رقم 15 (2002) والتي نص عليها القانون في بلدان كثيرة أصبحت تُغفل في العادة ليحل محلها شراء الحقوق، وهو ما ينطوي على مخاطر فرض أسعار باهظة لا يمكن للفقراء تحمّلها. وعودةً إلى مثال كاليفورنيا، يتبيّن هنا أن المدن هي المستفيد الرئيسي من المياه المتجر بها، ولا سيما خلال فترات الجفاف (حوالي 40 في المائة بين عامي 2003 و 2011)⁽³⁾.

29 - والواقع أن نشأة أسواق الاتجار بالمياه أدت إلى الالتفاف على ما أرسته نظم الامتياز من إمكانات تتيح تعديل الإمدادات الفعلية من المياه وتكييفها مع اعتبارات توافر المياه أو عدم توافرها في أي وقت من الأوقات. فكل امتياز يمنح رخصة استخدام لكمية محدّدة من المياه، ولكن إذا توافر قدرٌ أقل من المياه بسبب الجفاف، تقوم المؤسسة المسؤولة بتقليل حجم إمدادات المياه المتفق عليها بموجب الامتياز تبعاً لكمية المياه المتاحة. ويجب، إضافة إلى ذلك، أن تُراعى عند توفير إمدادات المياه هذه أولويات الاستخدام التي نص عليها القانون مثل الإمدادات للمنازل أو التدفقات الإيكولوجية. وتتيح نظم الامتياز هذه إمكانية مراجعة حقوق المياه ومن ثم إعادة النظر في تحديد نطاق حقوق الترخيص أو إلغاء التنازل عن هذه الحقوق في نهاية المطاف، إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك ومع دفع تعويض عادل على نحو ما ينص عليه القانون.

باء - تجارب أسواق الاتجار بالمياه حول العالم

30 - أفضى قانون المياه الذي دعم رئيس شيلي الأسبق، أوغوستو بينوشيه، إقراره في عام 1981 إلى الخصخصة الفعلية للمياه وتسليعها. وفي شيلي، كما هو الحال في العديد من البلدان، كانت معظم حقوق المياه عبارة عن حقوق ريّ للأراضي. وقد فصل القانون حقوق المياه عن الأراضي من أجل تيسير تحويل المياه إلى سلعة. وإضافة إلى ذلك، خُصص جزء كبير من تدفقات الأنهار لشركات إنتاج الطاقة الكهرمائية الضخمة التي أصبح باستطاعتها منذ ذلك الحين استخدامها أو بيعها. وحتى الآن، كانت تشريعات المياه الشيلية أكثر أشكال خصخصة المياه وتسليعها تطرفاً، ولكن المساعي المبذولة اليوم لصوغ دستور جديد، يُفترض الانتهاء منه في غضون عام، سوف تتيح إمكانية تعديل قانون المياه.

(3) انظر: Ellen Hanak, "A California postcard: lessons for a Maturing Water Market", in *Routledge Handbook of Water Economics and Institutions*, K. Burnett and others (eds.) (Routledge, 2015).

(4) انظر: [محكمة كاليفورنيا العليا، جمعية أودوبون الوطنية ضد المحكمة العليا بمقاطعة ألباين] Supreme Court of California, *National Audubon Society v. Superior Court of Alpine County*, 33 Cal. 3rd 419 (1983).

31 - وفي أواخر الثمانينيات من القرن الماضي، أُجيزت أسواق أخرى للاتجار بالمياه كانت شكلاً أقل تطرفاً من أشكال تطبيق منطق السوق في مواجهة حالات الجفاف الطويلة الأمد في إسبانيا وكاليفورنيا ولمعالجة أزمات الإفراط في تخصيص المياه لأغراض الزراعة في حوض نهري موراي ودارلينغ بأستراليا. وفي حالة أستراليا، نشأت السوق وتطورت ببطء على مدى عقد التسعينيات كأداة لإعادة تخصيص المياه من خلال شراء وبيع الحقوق، ولكنها نمت بسرعة في العقد الأول من القرن الحادي والعشرين مع إلغاء القيود التنظيمية. وفي كاليفورنيا، طُرح الاتجار بالمياه بوصفه وسيلة لتحفيز وفوراتها، ولكن الغرض منه كان في الغالب تحويل امتيازات المياه القائمة على مبدأ "الأول في الوصول هو الأول في الحق" المعمول به تقليدياً (وهو المبدأ القانوني القائل بأن أول من يحوز المياه من أجل "استخدام نافع" يحق له الاستمرار في استخدامها لذلك الغرض) إلى المستخدمين الأكثر إنتاجية الذين يمكنهم دفع المزيد مقابل تلك الحقوق في الأسواق. وفي إسبانيا، طُرح في عام 1999 خياران سوقيان للتعامل مع حقوق الامتيازات، وهما مراكز الاتجار وعقود التنازل. ومراكز الاتجار، التي تحاكي إلى حد بعيد بنوك المياه في كاليفورنيا، هي مؤسسات تتيح للوكالات الحكومية المسؤولة عن إدارة الأحواض أن تسترد حقوق الامتياز تحسباً لحالات الجفاف المحتمل حدوثها على أن تقدّم تعويضات مالية لقاء ذلك. أما عقود التنازل، فهي اتفاقات بين أطراف خاصة. وكان كلا الخيارين مقتصرين في بادئ الأمر على إدارة حالات الشح المصاحبة لدورات الجفاف وكانا خاضعين لقواعد تنظيمية جرى التخفيف منها تدريجياً.

32 - ولئن لم تكن إسبانيا وأستراليا وشيلي والولايات المتحدة البلدان الوحيدة التي أُباحت فيها أسواق الاتجار بالمياه، فإنها تمتلك بلا شك الخبرات الأكثر اكتمالاً في هذا النوع من الممارسات. وهناك 37 بلداً يجري فيها الاتجار بالمياه، وفقاً لتقرير صدر عن منظمة حفظ الطبيعة في عام 2016⁽⁵⁾. لكن التركيز على تلك البلدان الأربعة يراود به تحديد الاتجاهات التي تميز تسليع المياه وتقييم تداعياتها على حقوق الإنسان.

33 - ومن أخطر المشاكل التي ينبغي معالجتها كمشاكل تُدرة عن طريق أسواق الاتجار بالمياه مشكلتا استنزاف مستودعات المياه الجوفية والإفراط في تخصيص حقوق المياه بما يزيد على مستوى توافر التدفقات الفعلية والمستدام في النظم الإيكولوجية. وقد نجمت كلتا المشكلتين عن نهج إدارة غير مستدامة وستزداد دونما شك حدتهما بفعل تغير المناخ. وبالنسبة للكثير من مستودعات المياه الجوفية، أدى اعتبار البعض المياه الجوفية أصلاً خاصاً إلى تسهيل الاستغلال الانفرادي والمفرط. وفيما يتعلق بالإفراط في تخصيص الحقوق العامة لاستخدام المياه (أي عندما تخصص الوكالات المعنية بإدارة المياه حقوق استخدام للمياه تتجاوز ما يتوافر فعلاً في الأنهار أو طبقات المياه الجوفية)، تقع المسؤولية على عاتق المؤسسات المعهود إليها بالإدارة. وفي كلتا الحالتين، لا تحل أسواق الاتجار بالمياه الإشكالية بل هي تعقدها، إذ يتعين التمييز بين ما يُطلق عليه اسم "الحقوق الورقية" التي لا تعطي ضماناً حقيقية لتوافر المياه، وما يُعرف باسم "الحقوق الرطبة" التي تتوافر معها المياه فعلاً. وعلى أية حال، فإن نهج السوق لا يعالج عدم الاستدامة باعتبارها السبب الجذري للمشكلة ولا يعترف بالأولوية الحيوية التي تُغلب الاستخدامات المتعلقة بحقوق الإنسان والتدفقات الإيكولوجية والمصلحة العامة على المصالح الخاصة.

34 - ورغم أن الأسواق المختلفة للاتجار بالمياه شكّلت سياقات تاريخية وسياسية خاصة بها، فإنها تنقسم في البلدان الأربعة محل الدراسة عناصر مشتركة يمكن تلخيصها فيما يلي:

(5) The Nature Conservancy, "Water share: using markets and impact investment to drive sustainability", p. 12

- (أ) فصل المياه عن الأراضي للسماح بتسليع المياه؛
- (ب) رفع الضوابط التنظيمية عن تداول حقوق المياه بين المستخدمين وبين أوجه الاستخدام المختلفة؛
- (ج) الانتقال من التسعير المنظم من قبل الجهات الحكومية، الذي يرمي في العادة إلى استرداد التكلفة دون تحقيق ربح، إلى التسعير السوقي للمياه؛
- (د) تزايد استحواذ الجهات الخاصة التدريجي على المياه بحكم الواقع، وتهيش المستخدمين الضعفاء، وتجاهل الأطراف الثالثة المتضررة والقيم غير الإنتاجية؛
- (هـ) تكون البيئة في المعتاد مجرد جهة فاعلة كسواها من الجهات الفاعلة في السوق، مما يجبر الدولة على شراء حقوق المياه لضمان استدامة النظم الإيكولوجية.

جيم - السبيل إلى المضي قدماً: إدارة الندرة من خلال الحوكمة الديمقراطية للمياه

35 - يرى المقرر الخاص أن الكثير من الانتقادات التي وُجّهت لنموذج الإدارة الحكومية الذي ساد طوال القرن العشرين لها مسوغاتها، إلا أن البديل الذي يقدمه أنصار الليبرالية الجديدة ليس البديل الصحيح. فمن المؤكد أن عدم تحقيق نهج جانب العرض للاستدامة يحتم إعادة تعريف المصلحة العامة في القرن الحادي والعشرين على أساس نموذج الاستدامة وبناءً على الأولوية المقررة لضمان حق الإنسان في الحصول على مياه الشرب المأمونة وحقه في خدمات الصرف الصحي ولتعزيز النظر إلى المياه باعتبارها منفعة عامة. ومن الضروري أيضاً التغلب على غياب المنطق الاقتصادي في نهج جانب العرض، وذلك بالترويج لمنطق اقتصادي مستدام جديد يقوم على نهج النظام الإيكولوجي. ويعني ذلك الاعتراف بأنه ما عاد من الممكن إدارة الأنهار بوصفها قنوات للموارد المائية فحسب بل ينبغي إدارتها كنظم إيكولوجية حية. ومجمل القول إن من الضروري إرساء حوكمة ديمقراطية للمياه تضمن حقوق الإنسان والاستدامة البيئية، مع الأخذ بالشفافية والمشاركة العامة كمفتاحين لتعزيز الكفاءة ومكافحة التعطيم البيروقراطي.

36 - وفي حالات استنزاف مستودعات المياه الجوفية التي تكون فيها المياه الجوفية مملوكة لجهات خاصة، من الضروري أولاً وقبل كل شيء ممارسة رقابة عامة على هذه المستودعات لتعزيز خطط الإدارة واستعراض الحقوق القائمة في المياه من أجل ضمان الاستدامة وأولوية إمدادات مياه الشرب وإعمال حق الإنسان في الحصول على مياه الشرب وخدمات الصرف الصحي، في إطار تشاركي مع جميع السكان المتأثرين. وفي حالات الإفراط في تخصيص حقوق المياه العامة، من الضروري أن يُنص بوضوح على أن ممارسة هذه الحقوق مستتمة بما يتناسب مع مستوى توافر المياه الفعلي أو أن تُعزز عملية لإعادة النظر في حقوق الامتياز تستند إلى اعتبارات الشفافية والمشاركة العامة الواسعة والتعويض العادل حتى يتسنى بأحد هذين الطريقتين كفالة الاستدامة وإيلاء الأولوية لحق الإنسان في الحصول على مياه الشرب المأمونة وحقه في خدمات الصرف الصحي.

37 - وإلى جانب ضمان احترام عتبات الاستدامة وإيلاء الأولوية لحقوق الإنسان، ثمة حاجة إلى أدوات ومؤسسات واستراتيجيات اقتصادية تعزز استخدام المياه وإدارتها على نحو مسؤول وفعال ومستدام. ومن الضروري، في هذا الصدد، تذكر أن منطق السوق ليس بالمنطق الاقتصادي الوحيد الذي يمكن الأخذ به؛ فهناك أدوات اقتصادية متعددة تقوم على نهج فكرية من قبيل الاقتصاد الإيكولوجي أو الاقتصاد المؤسسي،

ويمكن بل وينبغي اتباعها لدمج حقوق الإنسان والاستدامة البيئية في الحوكمة الديمقراطية للمياه بوصفها منفعة عامة.

38 - ومن الأمثلة على هذه الأدوات الاقتصادية، يُمكن طرح استراتيجية تسعير خدمات المياه والصرف الصحي من خلال كتل استهلاكية متفاوتة الأسعار. فتُكون هناك كتلة أساسية ميسورة التكلفة بل ومجانية في ظروف معينة، وتُحدد هذه الكتلة وفقاً لما يُعتبر القدر اللازم لعيش حياة كريمة وبما يتسق مع حق الإنسان في الحصول على مياه الشرب المأمونة وحقه في خدمات الصرف الصحي. وتليها كتلة استهلاكية ثانية تحدّد أسعارها مثلاً على أساس معدل استرداد التكلفة. وينبغي أن تكون أسعار كتل الاستهلاك الأعلى مستوى أكثر تكلفة بكثير، بحيث تولد دعماً معاكساً من الاستخدام الترفي إلى أوجه الاستخدام الأساسية. أما منطق السوق، فهو يأتي بنقيض ذلك حيث يفرض رسوماً أقل على الكتل الاستهلاكية الأعلى لتحفيز الاستهلاك ومن ثم زيادة الأرباح. لكن توفير خدمات المياه والصرف الصحي لا ينبغي، في رأي المقرر الخاص، أن يكون عملاً تجارياً يهدف إلى تحقيق الربح بل لا بد أن يكون خدمة يكون تقديمها مما يعدّ مصلحة عامة، متاحة للجميع ولا ينجم عنها إلا الحد الأدنى من الآثار البيئية. ويمكن لاستراتيجية تسعير كهذه أن تكون مثلاً جيداً على الأدوات الاقتصادية العديدة التي يمكن أن تحفز الكفاءة واتباع الممارسات الجيدة، دون إذعان لمنطق السوق، وأن تكون في الوقت نفسه مدمجة بصورة متنسقة في إطار الحوكمة الديمقراطية المستدامة للمياه في ظل نهج قائم على حقوق الإنسان.

39 - ويمكن أن تكون بنوك المياه في كاليفورنيا أو مراكز الاتجار في إسبانيا أمثلة جيدة أيضاً. فتحتكّم المؤسسات العامة المسؤولة، لا ديناميات السوق الحرة، في التعويض الاقتصادي عن استرداد حقوق الامتياز يتيح الحفاظ على السيطرة الفعلية على المياه كمنفعة عامة، وبالتالي تلافي الأسعار الباهظة وتعزيز وضع القواعد التنظيمية الكافية التي يجب أن تكفل لأولئك الذي يعيشون حالات من الجفاف تزد من هشاشتهم حقهم الإنساني في الحصول على مياه الشرب المأمونة وخدمات الصرف الصحي وأن تضمن أيضاً الشفافية والاستدامة وتعويض الأطراف أو الأقاليم الثالثة عما يلحق بها من آثار. ولذلك، يرى المقرر الخاص أن هذا النوع من المؤسسات يمكن أن يكون مناسباً لتحسين إدارة الندرة في دورات الجفاف من منظور الحوكمة الديمقراطية للمياه.

ثالثاً - أمولة المياه

40 - احتلت المصارف والمؤسسات المالية الكبرى، على مدى العقود الماضية، حيزاً متنامياً في ميدان الاقتصاد وفي حياة الناس، إذ تحوّلت من مؤسسات تقدم خدمات الإقراض والادخار إلى الشركات والأشخاص لمؤسسات تدير الاقتصاد ككل وتهيمن عليه في إطار عملية الأمولة. وبعد أن كانت هذه الكيانات تخدم النشاط الإنتاجي، أصبحت توجهه انطلاقاً من منطق للمضاربة قائم على مبدأ تعظيم الأرباح في الأجل القصير، كثيراً ما يخل بالتنمية الإنتاجية والمصلحة العامة. ويحسن، في هذا الصدد، استحضار التداعيات التي طالت اقتصادات الأسر المعيشية والاقتصاد العالمي جراء فقاعة أسعار العقارات وفقاعة أسعار الغذاء في عام 2008. وتحول عملية الأمولة الديون إلى أوراق مالية تتضاعف في أيدي المصارف والمؤسسات المالية، التي تصبح بذلك جهات مُصدرة لمنتجات مالية جديدة في مناخ تنظيمي هزيل وغير فعال. ومجمل القول إن هذه الشبكة المعقّدة من المؤسسات المالية ذات النفوذ الضخم ينتهي بها الحال إلى إصدار أدوات الدين والمنتجات المالية كما لو كانت عُملّة، دون رقابة فعالة من جانب الدول والمصارف

المركزية ودون ضمان من الثروة الحقيقية لدعم تلك المنتجات. وفي عام 2014، قدّرت شركة ماكينزي وشركاه للاستشارات الدينّ العالمي بمبلغ 199 ترليون دولار، أي 287 في المائة من إجمالي الناتج المحلي على الصعيد العالمي⁽⁶⁾.

41 - وفي هذا السياق، يعتبر دخول المياه أسواق العقود الآجلة حدثاً بالغ الأهمية ومدعاة للقلق العميق، ويصدق القول نفسه على أموال البنية التحتية للمياه وخدمات الصرف الصحي والنظافة الصحية. والتقرير يتناول هاتين المسألتين بالتقييم، لا سيما فيما يتعلق بالامتثال لحق أشد الناس فقراً في الحصول على مياه الشرب المأمونة وحققهم في خدمات الصرف الصحي بوصفهما من حقوق الإنسان الواجبة لهم.

ألف - أسواق العقود الآجلة

1 - المياه في أسواق العقود الآجلة

42 - أسواق العقود الآجلة هي أسواق يتفاوض فيها المنتجون وكبار الموزعين والمستهلكون ويوقعون على عقود آجلة للمنتجات الزراعية ومجموعة متنوعة من المواد الخام. وفي أسواق العقود الآجلة هذه، يسعى الموزعون والمنتجون تقليدياً إلى التقليل من المخاطر المرتبطة بالأحداث غير المؤكدة التي يمكن أن تقع في المستقبل من أجل تحديد أسعار آجلة وتثبيت تلك الأسعار. وعلى غرار الأسهم، يمكن تداول هذه العقود الآجلة أو شراؤها وبيعها في الأسواق التي تكثر فيها عمليات المضاربة.

43 - وفي 7 كانون الأول/ديسمبر 2020، تم لأول مرة في التاريخ تدشين مؤشر تداول للعقود الآجلة للمياه في سوق شيكاغو للأوراق المالية، هو مؤشر "ناسداك فيليبس كاليفورنيا للمياه" (NQH2O) الذي طوّره شركة ناسداك (Nasdaq) بالتعاون مع شركة فيليبس المالية المحدودة للمياه (Veles Water Limited). والبيانات المستخدمة في هذا المؤشر توفرها شركة ويست ووتر للبحوث (WestWater Research)، وهي شركة للاستشارات الاقتصادية تركز على الخدمات الاستشارية المتعلقة بمعاملات حقوق المياه. ويروج للعقود الآجلة التي يتم تداولها على مؤشر "ناسداك فيليبس كاليفورنيا للمياه" بوصفها أداة مبتكرة لإدارة تغيير المناخ من خلال توفير الشفافية واكتشاف الأسعار وتحويل المخاطر.

44 - وهذه هي أول سوق لعقود المياه الآجلة، ولذلك لا تتوافر بشأنها أي بيانات. ومع ذلك، وبالنظر إلى أن هناك أسواقاً للعقود الآجلة تم فيها تداول السلع الغذائية، فسوف يتناول المقرر الخاص بالدراسة ما ترتب على ذلك من تداعيات للتوصل إلى فهم أفضل لما يمكن توقعه من مثل هذه الأسواق للعقود الآجلة عندما تدار فيها السلع التي تعتمد عليها حقوق الإنسان والاحتياجات الأساسية للسكان.

2 - التطور التاريخي لأسواق العقود الآجلة

45 - لطالما كانت توقعات حدوث نقص في منتجات محدّدة عاملاً محفزاً لعمليات المضاربة التي يراود بها الاستباق إلى شراء الحقوق ترقباً لارتفاع الأسعار، وهو ما يمكن للمضارب نفسه أن يستحّته تبعاً لقدرته على تكديس المنتجات. والمزايدة في الأسعار هي جزء مما يُطلق عليه اسم "اكتشاف الأسعار" وهي تُعتبر خاصية إيجابية من خواص المضاربة لكونها تسمح للجهات الفاعلة الاقتصادية بأن تحتاط لما يخبئه المستقبل. وكانت أسواق العقود الآجلة حتى تسعينيات القرن الماضي تؤدي بشكل معقول وظائف تقليل

(6) McKinsey & Company, "Debt and (not much) deleveraging" (February 2015), p.25

المخاطر، واكتشاف الأسعار، وتثبيت الأسعار. ومنذ عقد التسعينيات، حدثت تغيرات جوهرية في الأسواق، كان منها عاملان ساعدا على أمولة السلع الأساسية، بما فيها المنتجات الزراعية.

46 - وأول هذين العاملين هو إدراج كبار المستثمرين للسلع الأساسية في حافظاتهم منذ منتصف التسعينيات. وفي ذلك الوقت، لم يكن لتغير أسعار السلع الأساسية صلة كبيرة بقيمة الأسهم والسندات المتداولة في أسواق الأوراق المالية. ولذلك، كان الاستثمار في العقود الآجلة لهذه السلع خليفاً بأن يعوّض مخاطر هبوط قيمة الأسهم والسندات. وإضافة إلى ذلك، كانت العائدات الطويلة الأجل للسلع الأساسية تضاهي عائدات حقوق الملكية المتداولة في أسواق الأوراق المالية. كما أن السلع الأساسية أتاحت للمستثمرين أن يتحوطوا للتضخم بسبب الارتباط الطردي بينهما حيث إن معدل التضخم إذا زاد زادت معه أسعار السلع الأساسية، مما يزيد من الأرباح المحققة في تلك الأسواق خلال فترات ارتفاع التضخم. وأُدمجت العقود الآجلة للسلع الأساسية في منتجات مالية معقدة تشمل أصولاً أخرى لا علاقة لها بها، مثل الأسهم والسندات والعملات، وذلك بغية تعويض المخاطر التي يتعرض لها المستثمرون.

47 - وثاني العاملين اللذين أشير إليهما آنفاً هو إلغاء الضوابط التنظيمية المالية الذي أفسح مجالاً واسعاً للتداول المستتر دون رقابة تنظيمية وسمح للمصارف وغيرها من الجهات الفاعلة المالية ذات النفوذ بالانخراط في عمليات المضاربة على السلع الأساسية. فقد ترتب على إقرار الولايات المتحدة قانون تحديث العقود الآجلة للسلع الأساسية في عام 2000 أن أُعفيت عقود الطاقة والغذاء الآجلة (وبعضها من المشتقات) من الرقابة الرسمية. وأصبح بالإمكان إجراء معاملات تداول هامة (ما يسمى مثلاً بـ "المبادلة") دون أي رقابة وخارج أسواق الأوراق المالية، بعيداً عن الأنظار (في أسواق الأوراق المالية "غير المدرجة" مثلاً). ومنذ مطلع التسعينيات، زاد مجلس شيكاغو للتجارة من الحدود القصوى لخيارات المضاربة في أسواقه للمنتجات الزراعية، فارتفع الحد من 600 عقد لكل سلعة أساسية وهو الحد الذي طُبّق على مدى عقود، ليصل في عام 2005 إلى 22 000 عقد لمحصول الذرة و 10 000 عقد لفول الصويا و 6 500 عقد للقمح. وفي عام 2004، سمحت لجنة الأوراق المالية والبورصة في الولايات المتحدة للمصارف باستخدام الأموال المقترضة لتوسيع أنشطتها في أسواق المنتجات الزراعية. وفي هذا السياق، انزلت المؤسسات المصرفية نفسها، وهي المؤسسات الخاضعة للتنظيم، إلى العمل في ساحة ما يُسمى بأنشطة الظل المصرفية.

48 - وينبغي ألا يغيب عن الأذهان أنه في حين أن المزارعين والمشتغلين بتجهيز الأغذية وموزعي المنتجات الزراعية والمتجرين بها هم الذين كانوا، قبل عام 2004 تقريباً، يسيطرون على حصة العقود الآجلة في الأسواق، أتت تلك التغيرات لتجعل من المستثمرين المؤسسيين المدفوعين بمنطق المضاربة الجهات المتحكمة في أسواق العقود الآجلة للغذاء. ونتيجة لذلك، أصبح منطق المضاربة وتعتيم الأرباح على المدى القصير لصالح المشتغلين بالمضاربة هو المنطق المهيمن على الساحة⁽⁷⁾.

3 - فقاعة المضاربة على أسعار الغذاء في عام 2008

49 - في أوائل العقد الأول من القرن الحادي والعشرين، شاعت استراتيجية للمضاربة يعتمد في إطارها المضاربون المؤسسيون إلى شراء العقود الآجلة بصورة منهجية ثم يبدلون قرب نهاية أجلها بعقود أخرى

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

أطول أجلا وأعلى سعرا. وهكذا، أنشأ هؤلاء المضاربون ما يُعرف باسم "سوق الكونتانغو" التي تكون فيها أسعار التسليم الآجل أعلى من أسعار السوق الفورية التي يمكن فيها شراء وبيع السلع كبضاعة حاضرة. وفي ظل هذه الدينامية، يشتري المستثمرون بأسعار تتزايد بصورة مطردة لتوقعهم أن الأسعار ستواصل ارتفاعها وأنهم سيتمكنون من كسب المزيد من المال، في حين تعتمد الجهات الصناعية المستهلكة للمواد الخام إلى الشراء هي أيضا مدفوعة بمخاوف ازدياد الأسعار في المستقبل.

50 - وعلى أساس هذه المجموعة المعقدة والمبهمة من الأدوات المالية غير الخاضعة للتنظيم، استندت استراتيجية المضاربة إلى قوة السوق، أي إلى القوة التي ولدتها توقعات بارتفاع قيم محددة حفزتها استراتيجيات للمضاربة عظيمة الأثر طغت على مؤشرات الأسعار المستمدة من الأسواق المباشرة للسلع الأساسية. وهكذا، استحكمت في عام 2008 حلقات تصاعد الأسعار في حلقة مفرغة أفضت إلى فقاعة المضاربة المذكورة أعلاه.

51 - وقد نُشرت دراسات عن أزمة الغذاء التي حدثت في عام 2008 عزت الارتفاع المتسارع في أسعار المنتجات الزراعية إلى الطلب المتزايد على المواد الخام من جانب الصين وإلى تحويل استخدام المواد الغذائية، مثل الذرة، نحو إنتاج الإيثانول. غير أن المقرر الخاص السابق المعني بالحق في الغذاء، أوليفي دو شوتر، كان له رأي آخر⁽⁸⁾. فقد ارتأى أن الزيادة المتسارعة في أسعار الغذاء وتقلباتها لا يمكن تفسيرها، رغم تعدد الأسباب، إلا بكونها عائدة إلى المضاربات في أسواق العقود الآجلة، وهو ما ترتب عليه نشأة فقاعة مضاربة. والواقع أن الاستثمار الذي تم بهدف المضاربة في الصناديق المربوطة بمؤشرات السلع الأساسية (أي سلال السلع الأساسية) ازداد من مبلغ 13 بليون دولار في عام 2003 إلى 317 بليون دولار في عام 2008.

52 - ومنذ ذلك الحين، توافقت الآراء بشكل متزايد حول وجهة نظر السيد دي شوتر، سواء في المؤسسات الدولية، بما في ذلك داخل منظومة الأمم المتحدة وخارجها، أو في الأوساط العلمية الدولية، ودعا أصحابها إلى الرقابة والشفافية في أسواق السلع الأساسية وطرحوا إمكانية بذل جهد واعي للتدخل من أجل معالجة فقاعات المضاربة وتلافي وقوعها⁽⁹⁾.

53 - وفي عام 2008، ألقى خبير الأسواق المالية الدافع الصيت، مايكل و. ماسترز، كلمة أمام لجنة الأمن الداخلي والشؤون الحكومية التابعة لمجلس الشيوخ الأمريكي، كانت مثيرة للاهتمام وواضحة إلى حد بعيد واحتوت على دروس كثيرة. وقد قال فيها: "لقد ارتفعت أسعار السلع الأساسية أكثر ... من أي وقت مضى على مدى تاريخ الولايات المتحدة... لكن ... العرض [اليوم] وفير: فلا توجد طوابير تصطف أمام

(8) Olivier De Schutter, "Food commodities speculation and food price crises: regulation to reduce the risks of price volatility", Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights Briefing Note No. 02 (September 2010), p. 3

(9) انظر: United Nations Conference on Trade and Development, "Price formation in financialized commodity markets: the role of information", UNCTAD/GDS/2011/1(2011)، و United Nations, "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 April 2012 للأمم المتحدة، الاجتماع الاستثنائي لما بين الدورات المشترك بين الجماعة الحكومية الدولية المختصة بالحبوب والجماعة الحكومية الدولية المختصة بالأرز، التقرير النهائي للجنة مشاكلة السلع الأساسية (2010)، متاح في الرابط التالي: <http://www.fao.org/3/md053A/md053A.pdf>

محطات الوقود وهناك وفرة في الغذاء في المحال ... إن ما شهدناه هو صدمة ناجمة عن الطلب من جانب فئة جديدة من المشاركين في أسواق العقود السلعية الآجلة، هم المستثمرون المؤسسيون⁽¹⁰⁾.

54 - ويُذكر علاوة على ذلك أن ما أثبتته التجربة العملية وما يدعو أيضاً إلى القلق هو أنه عندما يزايد المضاربون في أسعار العقود الآجلة، تكون آثار ذلك محسوسة في الحال في أسعار السلع المتاحة للتسليم الفوري كما يتبين في عدد متزايد من الدراسات المنشورة في إصدارات علمية مرموقة⁽¹¹⁾.

55 - ومجمل القول إن أسعار السلع الزراعية أخذت في الارتفاع في عام 2005، وزادت في غضون ثلاث سنوات فقط بنسبة 83 في المائة. فوفقاً لتقديرات مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، زاد سعر الذرة إلى ثلاثة أمثاله في الفترة من عام 2005 إلى عام 2008 وارتفع سعر القمح بنسبة 127 في المائة وسعر الأرز بنسبة 170 في المائة⁽¹²⁾.

56 - وقد كانت عواقب هذا التغير في أسعار الغذاء كارثية، إذ قوّضت الاكتفاء الغذائي لأشد الناس فقراً ونالت من حقهم في الغذاء كحق من حقوق الإنسان. وتفيد حسابات البنك الدولي بأن ازدياد الأسعار في عامي 2007 و 2008 دفع بما يتراوح بين 130 و 150 مليون شخص آخرين إلى براثن الفقر المدقع. وكانت العواقب وخيمة بشكل خاص في أفقر البلدان، حيث اندلعت أعمال شغب خطيرة رداً على تلك الزيادات في الأسعار⁽¹³⁾.

4 - أوجه التشابه والاختلاف بين أسواق المياه والغذاء

57 - من المؤكد أن الأسواق القائمة التي يتم فيها تداول العقود الآجلة للأغذية تختلف عن تلك التي يتم فيها تداول العقود الآجلة للمياه، ولكنها تتقاسم أيضاً أوجه تشابه معينة.

58 - وأسواق حقوق المياه التي تركز عليها أسواق العقود الآجلة التي نشأت في كاليفورنيا منذ عدة عقود تختلف اختلافاً كبيراً عن أسواق الغذاء الفورية. فأسواق الغذاء يمكن أن تكون أسواقاً عالمية السياق، يتم تداول الغذاء فيها بين بلد وآخر أو بين قارة وأخرى. أما تحويل حقوق المياه، فإن التكاليف المرتفعة التي ينطوي عليها تجعله تداولاً بين المستخدمين أو الجهات الفاعلة المطلة على حوض واحد أو على أحواض تربطها بنى تحتية لتحويل المياه. والمياه المعبأة والمياه الافتراضية المستخدمة في جميع أنواع السلع الاستهلاكية هما الاستثناءان اللذان لم يتناولهما هذا التقرير. ومن ناحية أخرى، تعتمد المياه إلى حد أبعد بكثير على دورة المياه الطبيعية في الإقليم، الأمر الذي يتطلب اتباع نهج لإدارة النظام الإيكولوجي يتعارض مع إدارة المياه كسلعة. ويضاف إلى ذلك أن حقوق المياه كثيراً ما تخضع لمعايير تنظيمية بوصفها منفعة عامة ولأولويات أخلاقية وقانونية، مما يجعل تسليعها أمراً صعباً. وعلى أية حال، يؤدي تسليع المياه وأمولتها

(10) انظر مايكل و. ماسترز، "شهادة أمام لجنة الأمن الداخلي والشؤون الحكومية"، مجلس الشيوخ بالولايات المتحدة، 20 أيار/مايو 2008.

(11) Camille Ait-Youcef, "How index investment impacts commodities: a story about the financialization of agricultural commodities", *Economic Modelling*, vol. 80 (August 2019), pp. 23–33.

(12) United Nations Conference on Trade and Development, "The 2008 food price crisis: rethinking food security policies", G-24 Discussion Paper Series, No. 56 (June 2009) p. 1.

(13) World Bank, *Global Economic Prospects 2009: Commodities at the Crossroads* (Washington, D.C., 2009), p. 49.

كما لوحظ فيما سبق إلى إضعاف نظم الامتياز، وتشجيع فصل المياه عن أي قيمة أخرى مرتبطة بها، وطمس الأولويات الأخلاقية والاجتماعية والبيئية، وإلى إغفال أهمية القيم والوظائف غير الإنتاجية تيسيراً لمساعي تسليع المياه وأموالتها.

59 - ومن حيث أوجه التشابه، ينشط كل من أسواق العقود الآجلة للمياه وأسواق العقود الآجلة للغذاء في إطار هو نفسه الإطار السائد على الصعيد العالمي. فأسواق العقود الآجلة ليست بالأسواق المعروفة على نطاق واسع أو التي تشهد حركة تداول كل يوم. وعلى غرار العقود الآجلة للغذاء، يتم تداول العقود الآجلة للمياه، بعد دمجها في منتجات مالية معقدة، من خلال عمليات آلية وشديدة التقنية ينشط من خلالها المستثمرون ذوو النفوذ بشكل يصعب تبين كنهه ولا يخضع للرقابة الرسمية. وفي ضوء ذلك، يصبح الحديث عن خاصية اكتشاف الأسعار التي يستفيد من شفافيتها المستثمرون الأقل نفوذاً محض خرافات؛ فسيسترد هؤلاء ببساطة بالمؤشرات التي تنبثق عن استراتيجيات المضاربة السائدة. وتخضع العقود الآجلة للمياه، كما هو الحال بالنسبة لعقود الغذاء الآجلة، لاستراتيجيات المضاربة نفسها، ومن ثم يمكن توقع نشأة ظواهر وديناميات متماثلة. وأخيراً، يرتبط كل من الماء والغذاء بحقوق الإنسان وبالاحتياجات الأساسية التي تعتمد عليها حياة البلائين من الفقراء وكرامتهم. ولذلك، فإن ظهور ولو بوادر تنذر بإمكانية أن تؤدي إدارة المياه في أسواق العقود الآجلة إلى ارتفاع مفاجئ وتقلب في الأسعار على نحو ما حدث في أسواق الغذاء ينبغي، على أقل تقدير، أن يثير الشواغل وأن يستدعي اتخاذ تدابير وقائية عند تطبيق مبادئ التحوط.

60 - وفي ضوء أوجه الاختلاف المبينة أعلاه بين أسواق المياه والغذاء، يمكن للإطار الإقليمي المحدود للغاية الذي تنشط فيه أسواق المياه، إلى جانب التغير السنوي في مستوى هطول الأمطار، أن يولّد عوامل تداخل تخلق انفصاماً بين الاتجاهات التي تحددها أسواق العقود الآجلة وبين ما يحدث في أسواق الإقليم. وقد تؤدي هذه المشكلة وغيرها من المشاكل إلى فشل هذه المحاولة الأولى لإدخال المياه إلى أسواق العقود الآجلة، غير أن المقرر الخاص لا نية لديه لتقييم هذه المخاطر ولا هو مكلف بذلك بل هو معني بالمخاطر التي تؤثر فعلياً على حقي الإنسان في الحصول على المياه وخدمات الصرف الصحي عندما تدار المياه من منظور استراتيجيات المضاربة. ومما لا شك فيه أن هذه المخاطر تعتبر، حتى وإن لم تكن مؤكدة، جديّة بقدر ما هي غير مقبولة.

5 - دروس مستمدة من أسواق العقود الآجلة للغذاء

61 - العقود الآجلة للمياه يمكن، على غرار العقود الآجلة للغذاء، أن تُدمج مع عقود آجلة لسلع أخرى⁽¹⁴⁾ فيما يسمى بالمؤشر (سلة من العقود الآجلة)، فتكون إلى جانب عقود آجلة لتعويض الكربون وأخرى لتعويض التنوع البيولوجي وغيرها قابلة للتداول كصندوق لحلول تغيير المناخ المستمدة من الطبيعة. ومن ثم يمكن أن يزيد حجم تداول العقود الآجلة للمياه زيادة كبيرة. فالمستثمرون الذين يجمعون عن الاستثمار في عقود آجلة للمياه، لإثارتها الجدل على الصعيد السياسي وعدم إقبال المتعاملين عليها، بوسعهم أن يستثمروا بشكل غير مباشر في العقود الآجلة للمياه من خلال صندوق مربوط بمؤشر للحلول المستمدة من الطبيعة يروج له بالشكل الملائم عن طريق حملة لتسويق الاستثمار في حلول تغيير المناخ تكون جذابة لصناديق الاستثمار الضخمة. وإن حدث ذلك، فمن شأن الديناميات التي يفرضها مثل هذا الاستثمار على مؤشر

(14) Steve Suppan, "Futurizing water prices: how, why and who may benefit?", Institute for Agriculture and Trade Policy, 9 March 2021.

الحلول المستمدة من الطبيعة أن تكون قوةً دافعةً للتغير في أسعار المياه، على نحو ما حدث مع الغذاء. وفي عالم الاستثمار في الصناديق المربوطة بمؤشرات، يكون العرض والطلب الحقيقيان، المتعلقان في هذه الحالة بالمياه المتوافرة في الإقليم، أقل أهمية من الأموال المستثمرة في الصندوق الذي يشتمل على عقود آجلة للمياه.

62 - وفي هذا السياق، وعلى الرغم من محدودية النطاق الذي تنشط فيه أسواق حقوق المياه وعدم تجاوزه في هذه الحالة كاليفورنيا، سيكون الإطار الذي يتم فيه تداول العقود الآجلة للمياه إطاراً عالمياً. وما بيّنته خبرات العقود الأخيرة فيما يتعلق بأسواق العقود الآجلة للغذاء والسلع الأخرى هو أن ديناميات المضاربة السائدة، التي نشأت منذ إلغاء الضوابط التنظيمية، لا تؤدي إلى استقرار الأسعار على الإطلاق بل هي تميل إلى زيادة التقلب فيها وإلى توليد فقاعات المضاربة. ويرجع ذلك إلى دينامية لا صلة تذكر لها بالتوقعات القائمة على أسس سليمة لوفرة أو ندرة المنتجات المعنية، بل هي تتصل بالاتجاهات التي تفرضها قوة السوق في إطار الاستراتيجيات التي يتبعها المضاربون الأقدر على الاستفادة من تقلب الأسعار وعلى استيعاب خسائر التداول والترويج لاستراتيجيات جديدة.

63 - ولو أن ديناميات المضاربة في أسواق العقود الآجلة أثّرت في سعر المياه على أرض الواقع، على نحو ما حدث في حالة الغذاء، فليسوف تُنقل تكاليفها في صورة رسوم لخدمات المياه والصرف الصحي، فتزيد من مخاطر عدم قدرة أشد الناس فقراً على السداد وانقطاع إمدادات المياه عنهم وبالتالي من مخاطر وقوع انتهاكات لحق الإنسان في الحصول على المياه وحقه في خدمات الصرف الصحي. وفي المعاملات التي تتم من القطاع الزراعي إلى القطاع الحضري التي تحدث في كثير من الأحيان، في كاليفورنيا في هذه الحالة، ولا سيما خلال فترات الجفاف، يمكن أن تتراوح الزيادة في الأسعار بين 0,07 دولار للمتر المكعب، وهو السعر الذي يستطيع مزارعو كاليفورنيا دفعه حالياً، وأكثر من دولار واحد لكل متر مكعب، مع اتخاذ تكلفة تحليل المياه كنقطة مرجعية.

64 - وكان للاستراتيجيات القائمة على التصور المفاهيمي للمياه كسلعة وعلى طرح السوق الحرة كقوة دافعة للمصلحة العامة دورها في تمهيد الطريق لمنطق المضاربة الذي يهيمن على أموال الاقتصاد والذي يراد تطبيقه على المياه أيضاً. ورغم أن مجتمعاتنا لم تتدارس هذه المسألة بعد بما فيه الكفاية، فقد تبين من العملية التي أجرتها الأمم المتحدة للمياه في الآونة الأخيرة، بمناسبة يوم المياه العالمي، أن هناك رفضاً صريحاً وواسع النطاق لتسليع المياه وأموالها. ويعتقد المقرر الخاص أن من المهم تشجيع هذا النقاش وإفساح المجال للتفكير بروية قبل اتخاذ مزيد من الخطوات في هذا الاتجاه.

65 - وفي سياق هذا النقاش وما ينتجه من فرص للتأمل في الدروس التي يمكن للمرء أن يستخلصها من تجربة دخول الغذاء أسواق العقود الآجلة، من المهم ألا يغيب عن البال أن الحجج التي سبقت من قبل دعماً لإباحة المضاربة على الغذاء هي التي تُساق اليوم لتسويق دخول المياه إلى أسواق العقود الآجلة. وبالنظر إلى الآثار التي خلفتها استراتيجيات المضاربة وما زالت تخلفها على تمتع أشد الناس فقراً بحق الإنسان في الغذاء، يرى المقرر الخاص أنه من الضروري أن تؤخذ تلك التجربة في الاعتبار لمنع التداعيات المحتملة لدخول المياه أسواق العقود الآجلة، ولا سيما فيما يتعلق بحق الإنسان في الحصول على مياه الشرب المأمونة وحقه في خدمات الصرف الصحي.

6 - السبيل إلى المضي قدماً: استراتيجيات للتعامل مع مخاطر الندرة المرتبطة بتغير المناخ

66 - يروج للاتجار بالمياه في أسواق العقود الآجلة بوصفه وسيلة لتحسين إدارة الندرة خلال دورات الجفاف التي يزيد تغير المناخ من حدتها. ولئن كانت حالات الجفاف تؤثر على جميع أوجه الاستخدام وعلى المجتمع ككل، فإنها تهدد بوجه خاص تمتع أشد الفئات فقراً بحق الإنسان في الحصول على مياه الشرب المأمونة وحقه في خدمات الصرف الصحي. وفي هذا الضوء، سوف يتناول المقرر الخاص بإيجاز بعض التدابير الرئيسية التي يوصى بها لمنع وإدارة مشكلة الندرة بشكل فعال في حالات الجفاف، وسيوضح كيف أن هذه التدابير لا تمت بأي صلة لاستراتيجيات المضاربة التي تتجم عنها، علاوة على ذلك، مخاطر غير مقبولة تهدد إعمال حقوق الإنسان على نحو ما يتضح من تداعياتها على أزمة الجوع في العالم.

67 - يقع على عاتق الدول واجب منع المخاطر الناشئة عن أزمة تغير المناخ المستمرة والتقليل إلى أدنى حد من ضعف المجتمع ككل، وأشد الناس فقراً على الأخص. والتدابير التي يقترحها الخبراء وكبرى المؤسسات الدولية لا تستند إلى المضاربة في أسواق العقود الآجلة، بل هي تركز على تعزيز استراتيجيات تشاركية للتكيف مع تغير المناخ، في سياق الحوكمة الديمقراطية، تسمح باتباع نهج قائم على حقوق الإنسان. ومن أمثلة هذه التدابير ما يلي:

(أ) تصميم وتعزيز التخطيط الهيدرولوجي والإقليمي والحضري من أجل تعزيز قابلية البيئة والمجتمع للصمود في مواجهة حالات الجفاف؛

(ب) العمل على أن تستعيد النظم الإيكولوجية المائية عافيتها؛

(ج) وضع حدٍّ للاستغلال المفرط لمستودعات المياه الجوفية وتيسير استخدامها كاحتياطاتٍ طبيعية استراتيجية تسمح بإدارة حالات الجفاف في المستقبل؛

(د) تشجيع عمليات تشاور عامة من أجل بناء الأساس اللازم لتكييف حقوق الامتياز مع الحقائق الجديدة التي يفرضها تغير المناخ؛

(هـ) وضع استراتيجيات قابلة للتعديل لتتيح إنتاج المياه ذات النوعية الجيدة بشكل مرّن وتكون متكيفة مع دورات الجفاف، وذلك بفضل تكنولوجيات جديدة وباستخدام مصادر طاقة متجددة مثل تحلية مياه البحر في المناطق الساحلية عن طريق محطات التناضح العكسي؛

(و) تعزيز نظام الامتياز عن طريق قيام مؤسسات عامة تتمتع بالشفافية (مثل بنوك المياه) بالتفاوض على استرداد حقوق المياه مقابل تعويض عادل ومن ثم إعادة تخصيص تلك الحقوق خلال فترات الجفاف، في إطار لوائح تنظيمية اجتماعية وبيئية ملائمة؛

(ز) وللتطرق لمسألة كثيراً ما تُنسى أو تعدّ أمراً مسلماً به، إيلاء الأولوية فعلياً لحق الإنسان في الحصول على المياه وحقه في خدمات الصرف الصحي في ظل هذه الظروف الصعبة، ولا سيما لفائدة أولئك الذين يعيشون أوضاعاً غاية في الهشاشة.

باء - أمولة البنية التحتية للمياه والصرف الصحي والنظافة الصحية

1 - أمولة البنية التحتية للمياه والصرف الصحي والنظافة الصحية خلال جائحة مرض فيروس كورونا

68 - من المسائل الأخرى المثيرة للشواغل أمولة البنية التحتية للمياه والصرف الصحي والنظافة الصحية. وكما أوضح أعلاه، كان الاستثمار في البنى التحتية الواسعة النطاق للمياه يُنظر إليه تقليدياً على أنه أحد واجبات الدولة، تُرصد له المخصصات في الميزانيات الحكومية والقروض الحكومية المنخفضة التكلفة. غير أن هناك ضغوطاً متزايدة اليوم على الجهات الفاعلة المالية وصناديق الاستثمار القائمة على الاستثمار في المياه لكي تشتري و/أو تشيد و/أو تدير البنى التحتية للمياه. والواقع أن هذا الاتجاه يؤثر سلباً على خدمات المياه والصرف الصحي لأنه يجعلها أكثر تكلفة في العادة ولأنه يؤدي إلى تغليب استراتيجيات المضاربة القصيرة الأجل التي يستفيد منها المستثمرون أكثر مما تستفيد منها الأسر المعيشية، بشكل ينعكس من حقوق الإنسان الواجبة لأشد الناس فقراً. ويبدو أن هذا هو ما حدث مع شركة تامز للمياه عندما استحوذ مصرف ماكواري على هذه الشركة البريطانية الضخمة للخدمات في عام 2006، بعد أن اقترض 2,8 بليون جنيه إسترليني لشراؤها بمبلغ 5,1 بليون جنيه إسترليني. ورغم ارتفاع ديون الشركة وتدهور خدمات الصيانة وانخفاض مستوى الخدمة، فقد ارتفعت عائدات حملة الأسهم. فقد استغلت إدارة مصرف ماكواري شركة تامز للمياه لاقتراض بليونين جنيه إسترليني لصالح المصرف ومستثمريه. وعندما باع مصرف ماكواري شركة تامز للمياه في عام 2017، كان من أثر هذه الهندسة المالية أن أصبحت الشركة مثقلة بالديون وباتت أسعار الخدمة التي يدفعها المستفيدون البالغ عددهم 15 مليوناً من أعلى الأسعار في المملكة المتحدة⁽¹⁵⁾.

69 - ويشير المقرر الخاص إلى أن الاستراتيجية التي هيمنت على العالم في عام 2008، بعد انفجار الفقاعة المالية لأسعار العقارات وما ترتب على ذلك من أزمة اقتصادية، تمثلت في إنقاذ كبرى الشركات المالية عن طريق تمويل حكومي هائل (من أمثلة ذلك القروض الطارئة التي قدمها مصرف الاحتياطي الاتحادي للولايات المتحدة بمبلغ 29 تريليون دولار وبأسعار فائدة منخفضة للغاية). وعمدت الحكومات، بعد أن أغدقت على المسؤولين الرئيسيين عن الأزمة بقروض غير مشروطة، إلى تنفيذ استراتيجيات "تشف" أرهقت قدرة الأجهزة الحكومية على تلبية الاحتياجات الأساسية للسكان. وقد طال تأثير هذه الاستراتيجيات البلديات على وجه الخصوص في كل أنحاء العالم تقريباً، حيث باتت أوضاعها المالية بحق أشبه بأحوال من يعاني "فقدان الشهية العصابي". وفتحت الأزمة المالية للبلديات الباب أمام خصخصة خدمات المياه والصرف الصحي. فعمد كبار المشغلين من القطاع الخاص الذين يديرون تلك الخدمات لفترات طويلة من الزمن إلى الاضطلاع، علاوة على ذلك، بدور المقرض للبلديات عندما يقيد القانون قدرتها على اقتراض الأموال من المصارف. وأصبح المبلغ الذي يُطلب إلى مشغلي القطاع الخاص سداد كرسوم عن حق الامتياز، عند توقيعهم عقد الإدارة، يمثل في واقع الأمر قرصاً تحصل عليه البلديات وتحمله على المستفيدين طوال فترة الامتياز.

70 - وفي خضم الأزمة الاقتصادية التي نشهدها اليوم والتي زادت جائحة مرض فيروس كورونا (كوفيد-19) من حدتها، نقضي فكرة عدم توافر التمويل الحكومي الكافي لإرساء البنية التحتية التي تتطلبها خطط التكيف مع تغير المناخ إلى حجة الفجوة المالية المزعومة - وهي الحجة التي يراد بها تسويق اللجوء إلى استراتيجيات التمويل

(15) Maude Barlow, *Blue Future: Protecting Water for People and the Planet Forever*, (Toronto, House of

.Anansi Press, 2013), p. 114

الخاص لمعالجة التحديات الاجتماعية - البيئية المرتبطة بحقوق الإنسان في إطار ما يُعرف باستراتيجيات تغيير المناخ الخضراء.

71 - إن المخاطر الناشئة عن تغيير المناخ، ولا سيما على حق الإنسان في الحصول على مياه الشرب المأمونة وحقه في خدمات الصرف الصحي، هي مخاطر حقيقية دونما شك، بحسب تحليل المقرر الخاص في تقريره الصادر في الوثيقة A/HRC/48/50. غير أن ما يحتمل النقاش، على أقل تقدير، هو الحجة القائلة بأن فجوة التمويل الحكومي ينبغي تعويضها بتوظيف رأس المال الخاص في خدمات المياه والصرف الصحي والنظافة الصحية التي يعتمد عليها حق الإنسان في الحصول على مياه الشرب وحقه في خدمات الصرف الصحي وتتوقف عليها تكاليف هذه الخدمات.

2 - السبيل إلى المضي قدماً: استخلاص الدروس من جائحة مرض فيروس كورونا من أجل التصدي لتغير المناخ

72 - بعد الفشل الذي مُنيت به استراتيجيات النقشف المنقّدة في أعقاب الأزمة المالية لعام 2008 (والذي لم يُعترف به صراحةً قط) وما رتبته تلك الاستراتيجيات من عواقب مأساوية (أي تفاقم مشكلتي الفقر واللامساواة)، أصبحت الاستراتيجيات المطروحة اليوم مختلفةً تمام الاختلاف. فما كان مكروهاً بشدة في عام 2008 بات اليوم مفتاح التغلب على الأزمة الحالية: أي توافر تمويل عام هائل لإعادة عجلة الاقتصادات الوطنية إلى الدوران وإنعاش الاقتصاد العالمي فيما وصفه مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية بأنه تمويل "اتفاق بيئي عالمي جديد"⁽¹⁶⁾. كيف إذن، والأمر كذلك، تقوم قائمة للحجة القائلة بوجود فجوة تمويل في مجال الخدمات الأساسية التي تعدّ مصلحة عامة، مثل خدمات المياه والصرف الصحي والنظافة الصحية، في مواجهة التحديات التي يطرحها تغير المناخ؟ أوليس من الأولى أن يُستخدم جزء من هذا التمويل العام في تمويل استراتيجيات للتكيف مع تغيير المناخ، وبالتالي ضمان حق الإنسان في الحصول على مياه الشرب وحقه في خدمات الصرف الصحي؟

73 - وفي هذا الصدد، يقدّم المقرر الخاص الطرح التالي فيما يتعلق بأحد الدروس المستفادة التي لفنتها جائحة كوفيد-19 للعالم: التوافق العام على ضرورة تعزيز النظم الصحية العامة، كجهد جماعي لا يهدف إلى الربح، من أجل حماية صحة الجميع. وهنا لا يتحدث أحد عن وجود فجوة في التمويل العام. فالعالم يواجه تحدياً ديمقراطياً يؤثر على الجميع ويتطلب هذا الجهد العام. ومن المهم في ضوء ذلك ألا يغيب عن الأذهان أن خدمات المياه والصرف الصحي هي حجر الزاوية في جهود الصحة العامة وخليقٌ بها أن تكون مشمولة بهذا التوافق وذلك النهج. وهكذا يكون من الضروري ومن الممكن من الناحية العملية أن تولي الميزانيات الوطنية والمؤسسات المالية العامة العاملة على الصعيد الدولي الأولوية لتمويل الاستثمار اللازم في خدمات المياه والصرف الصحي والنظافة الصحية، من أجل التكيف مع تغيير المناخ وتعزيز النظم الصحية العامة في آن واحد. ومن شأن خطة للاستثمار العام على مدى سنوات عدة تولي اهتماماً خاصاً للمؤسسات المحلية أن تحل مشكلة فجوة التمويل في مجال خدمات المياه والصرف الصحي والنظافة الصحية وبناها التحتية تمهيداً لتحقيق الهدف 6 من أهداف التنمية المستدامة. وسيكون من الضروري إدماج هذا النهج في النقاش العالمي الجاري بشأن النظم المالية وأن يُروّج له في سياق يدعم ضرورة تعزيز شؤون

(16) انظر: Richard Kozul-Wright, "How to finance a Global Green New Deal", United Nations Conference on Trade and Development, 7 November 2019.

المالية العامة، ولا سيما المالية العامة المحلية، في إطار التحدي الذي يطرحه إرساء حوكمة ديمقراطية للمياه.

رابعاً - استنتاجات وتوصيات

74 - إن المياه، بوصفها عاملاً أساسياً من عوامل الحياة عموماً ومن عوامل الحفاظ على الحياة البشرية وكرامة الإنسان خصوصاً، ينبغي أن تُعتبر منفعة عامة، كما ورد في التعليق العام رقم 15 (2002) للجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وينبغي أن تدار في إطار نهج قائم على حقوق الإنسان يكفل استدامة النظم الإيكولوجية المائية.

75 - وللمياه وظائف واستخدامات متعددة تولّد قيماً مرتبطة بفئات أخلاقية ذات مستويات مختلفة من الأولوية، لا بد أن تتماشى مع الأولويات القانونية التي تنظم تلك الاستخدامات والوظائف. فالمياه من أجل الحياة، التي ترتبط بوظائف واستخدامات تحفظ الحياة والكرامة الإنسانية، يجب أن تحتل أعلى مراتب الأولوية؛ والمياه لأغراض الأنشطة والخدمات التي تعدّ مصلحة عامة ينبغي إدارتها كأولوية من المستوى الثاني تعلق على المصالح الخاصة؛ والمياه من أجل التنمية الاقتصادية، التي تدر أرباحاً مشروعة، تحتل مستوى ثالثاً من الأولوية؛ أما أوجه استخدام المياه التي تعرّض الحياة والصحة العامة للخطر، فينبغي حظرها.

76 - وتعدّ القيم المعنية وطبيعتها إضافةً إلى النهج القائم على النظام الإيكولوجي إزاء ضمان الاستدامة البيئية، والأولويات الأخلاقية التي لا بد أن تتسق مع التدابير القانونية المناسبة، والإعمال الفعال لحقوق الإنسان أمورٌ تتجاوز قدرة منطق السوق على التعامل معها وتستلزم حوكمة ديمقراطية للمياه.

77 - ويجب إدماج الاستخدامات الإنتاجية للمياه في الإطار العام لإدارة المياه، من خلال الاستعانة بأدوات اقتصادية واستراتيجية للأسعار ومؤسسات تشجّع الاستخدام المسؤول والفعال، بما يتسق مع العناصر الأساسية للحكومة الديمقراطية للمياه، وهي الاستدامة، والأولوية الواجبة لحقوق الإنسان، والمصلحة العامة، والمشاركة العامة. والنظر إلى المياه كسلعة وإدارتها على هذا النحو أو باعتبارها أصلاً مالياً يلقي بظلال من الشك على طبيعتها كمنفعة عامة، ويؤدي إلى خصصتها بصورة تدرجية، ويتعارض مع منطق المصلحة العامة، ويهمش اعتبارات استدامة النظم الإيكولوجية المائية، ويعرّض أرواح أولئك الذين يعانون أوضاعاً هشة أو يعيشون في فقر للخطر ويهدد كرامتهم وحقوق الإنسان الواجبة لهم.

78 - ويشكّل كل من التغيّر المتزايد في مستويات هطول الأمطار، ومخاطر حدوث موجات جفاف أطول أمداً وأشدّ حدة، وانخفاض التدفقات المتاحة بسبب التغير المستمر في المناخ تهديداً جسيماً لتمتع أشد الناس فقراً بحقهم الإنساني في الحصول على مياه الشرب المأمونة وفي خدمات الصرف الصحي. وفي هذا السياق، تنشأ الحاجة إلى استراتيجيات للتكيف مع تغيّر المناخ مستدامة وقائمة على حقوق الإنسان. وإعطاء الأفضلية لتسليع المياه وتغليب أوجه الاستخدام الإنتاجي على حساب إعمال حقوق الإنسان وتحقيق استدامة النظم الإيكولوجية والمصلحة العامة ليس هو السبيل إلى المضي قدماً.

79 - كما أن أسواق العقود الآجلة ليست بالأداة الناجعة لتحسين إدارة حالات الجفاف المستقبلية التي يزيد تغيّر المناخ من تفاقمها. بل ستزيد هذه الأسواق في الواقع من ضعف أولئك الذين يعيشون في فقر وستضاعف مخاطر عدم الالتزام بحقهم الإنساني في الحصول على مياه الشرب المأمونة وحقهم في خدمات

الصرف الصحي. وقد طُرحت أسواق العقود الآجلة قبل سنوات كأداة لاكتشاف أسعار المنتجات الغذائية مسبقاً وتحقيق الاستقرار فيها. وبعد خبرة اكتسبت على مدى عقدين من الزمن، ثبت عملياً أن استراتيجيات المضاربة التي تسيطر على أسواق العقود الآجلة إنما هي عامل محفّز لتقلب الأسعار كما أنها تولد ذروات وفقاعات مضاربة تنزل عواقب كارثية بأشد الناس فقراً.

80 - وسينتهي الحال باستراتيجيات المضاربة السائدة في أسواق العقود الآجلة للغذاء إلى الهيمنة أيضاً على أسواق العقود الآجلة للمياه؛ وستكون المؤشرات المالية التي تُضم إليها العقود الآجلة للمياه عند التداول مشابهة لتلك المعتمدة في حالة الغذاء؛ وكلاهما، أي المياه والغذاء، سلعة حساسة اجتماعياً تعتمد عليها حقوق الإنسان المكفولة للبلايين من الفقراء وتتوقف عليها أرواحهم وكرامتهم. ولذلك فإن تجربة أسواق العقود الآجلة للغذاء تعتبر مؤشراً مرجعياً هاماً للتنبؤ بما سيحدث فيما يتعلق بالمياه.

81 - ومنذ نهاية القرن العشرين، كان المهيمنون على أسواق العقود الآجلة هذه هم المصارف والجهات الفاعلة المالية ذات النفوذ، وهي ليست ممن يُعتد به كمنتهج أو تاجر أو مستهلك؛ وفيما يتعلق بالمياه تحديداً، ليست هذه الجهات وكالات حكومية معنية بشؤون المياه ولا هي تُحسب ضمن المزارعين أو المشتغلين بالقطاع أو البلديات ولا من أصحاب الحقوق في المياه. بل هي ببساطة شركات مالية ذات نفوذ تستثمر في العقود الآجلة وتستفيد من تقلب الأسعار الذي تغذيه هي باستراتيجيات المضاربة التي تتبعها، في مساحة واسعة من الظل نتيج لها العمل خلف الستار. والخطر المائل في حالة المياه، على غرار ما حدث بالنسبة للغذاء، هو أن تشعل ديناميات المضاربة الأسعار وتفضي إلى فقاعات وتقلبات يكون لها أعمق الأثر على أشد الاقتصادات ضعفاً وعلى استدامة النظم الإيكولوجية، وتمس خصوصاً حق الإنسان في الحصول على مياه الشرب وحقه في خدمات الصرف الصحي من خلال تأثيرها على الأسعار التي ترهق العديد من الأسر الفقيرة.

82 - ولقد أسفرت تجربة العالم القاسية مع جائحة كوفيد-19 عن توافق عام على ضرورة تعزيز النظم العامة للصحة، وهو تحدٍ ديمقراطي مائل للجميع لا بد من مواجهته ببذل جهد عام غير مسبوق لا يستهدف الربح ولا يخلف أحداً وراء الركب ويراعي حتمية دمج خدمات المياه والصرف الصحي كحجر زاوية للصحة العامة. وفي هذا السياق، يرحب المقرر الخاص بالتغير المشهود في الاستراتيجية الاجتماعية الاقتصادية المتبناة اليوم. فخلافاً لاستراتيجية النقشف التي فرضت في عام 2008، أصبح هناك قدرٌ كبير من الأموال العامة المتاحة للتصدي للجائحة ولتنفيذ ما وُصف بأنه "الاتفاق البيئي العالمي الجديد" للقرن الحادي والعشرين. وفي هذا السياق، تغدو أولوية توجيه الأموال العامة نحو تعزيز النظم العامة للصحة وخدمات المياه والصرف الصحي حتمية ديمقراطية. واستمرار الإشارة إلى وجود فجوة تمويل في مجال خدمات المياه والصرف الصحي والنظافة الصحية أمرٌ غير مقبول ولا يمكن تأويله إلا بكونه ذريعة خطيرة تُساق لتبرير استراتيجيات لأموال البنية التحتية للمياه والصرف الصحي والنظافة الصحية من شأنها أن تجعل تكلفة الخدمات بعيدةً عن متناول يد 2,2 بليون نسمة من الفقراء المحرومين من مياه الشرب و 4,2 بلايين نسمة من المحرومين من مرافق الصرف الصحي.

83 - وفيما يتعلق بالضغط المتزايد من أجل تسليع وأموال إدارة المياه وإدارة خدمات المياه والصرف الصحي، تزداد أكثر من أي وقت مضى الحاجة إلى أن تعترف جميع البلدان صراحةً بكلٍّ من مياه الشرب وخدمات الصرف الصحي باعتباره حقاً من حقوق الإنسان، وأن تدير المياه كمنفعة عامة، وأن تعزز تشريعات شاملة بشأن المياه تقوم على مبدأ الاستدامة وتستند إلى نهج قائم على حقوق الإنسان.

84 - ويُذكر، أخيراً، أنه في مواجهة منطق السوق والمضاربة المالية الذي يسيّر بموجبه ذوو القدرة الاقتصادية الأكبر مقدرات الأمور وفي مواجهة التغيّر المستمر للمناخ، يتمثل التحدي المطروح في إرساء حوكمة ديمقراطية للمياه تعتمد كأولوية لها حق الإنسان في الحصول على مياه الشرب وخدمات الصرف الصحي واستدامة النظم الإيكولوجية المائية.

85 - وبناءً على ذلك، يوصي المقرر الخاص بأن تعتمد الدول وتعزّز الأطر التنظيمية المتعلقة باتفاقات امتيازات المياه بحيث تدير المياه باعتبارها منفعة عامة أساسية للحياة والصحة، لا بوصفها سلعة يمكن الاتجار بها.

86 - وينبغي أن تكون هذه الأطر التنظيمية أطراً:

- (أ) تتسق مع حقوق الإنسان؛
- (ب) تعزز استدامة النظم الإيكولوجية المائية؛
- (ج) تُرسى وتنفّذ بشكل شفاف وبمشاركة عامة؛
- (د) تعزّز نظام حقوق الامتياز بحيث تتمكن المؤسسات العامة، مثل بنوك المياه، من استرداد حقوق استخدام المياه مقابل تعويضٍ عادل ومن ثم إعادة تخصيصها في أزمات الجفاف لصالح الأشخاص الذين يواجهون حالات طوارئ.

87 - وفي البلدان التي لا توجد فيها أسواق للاتجار بالمياه (حيث تباع وتشتري بحرية المياه أو امتيازات استخدام المياه)، يوصي المقرر الخاص الدول بالإحجام عن إنشاء مثل هذه الأسواق وبتشجيع إدارة المياه باعتبارها منفعة عامة في إطار نظم ديمقراطية للحكومة العامة تتسم بالشفافية والانفتاح على المشاركة العامة، مع إعطاء الأولوية لحق الإنسان في الحصول على مياه الشرب المأمونة وخدمات الصرف الصحي ولتحقيق استدامة النظم الإيكولوجية والمصلحة العامة.

88 - وفي البلدان التي توجد بها أسواق للاتجار بالمياه تُستخدم كوسيلة لإدارة المياه، ينبغي أن تدعو الدول إلى عقد عمليات تشاور عامة من أجل تقييم ما إذا كانت هذه الأسواق تخدم المصلحة العامة والبت فيما إذا كان ينبغي إلغاؤها أم تنظيمها بشكل أكثر صرامة.

89 - وينبغي أن يولى في هذا التقييم الاهتمام إلى ما يلي:

(أ) الآثار التي تطل قدرة الفقراء على تحمل تكاليف الحصول على خدمات ومرافق المياه والصرف الصحي؛

(ب) استدامة النظم الإيكولوجية المائية؛

(ج) الشفافية والرقابة العامة من خلال نظم عامة لتسجيل العقود وبيانات المشترين والبائعين ومنشأ الموارد وأسعارها، وجملة أمور أخرى، للحيلولة دون ممارسات المضاربة واشتغال الأسعار.

90 - وفيما يتعلق بالحجة القائلة بأن أسواق العقود الآجلة أداة للتعامل مع نقص المياه خلال فترات الجفاف الناجمة عن تغيّر المناخ، لا يرفض المقرر الخاص هذه الحجة فحسب، بل هو يوصي أيضاً بأن تفي الدول بالتزاماتها بموجب اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغيّر المناخ وبأن تبادر فوراً إلى تخطيط وتصميم وتنفيذ استراتيجيات للتكيف مع تغيّر المناخ تستند إلى نهج قائم على حقوق الإنسان كوسيلة فعالة لمعالجة ندرة المياه في خضم أزمة تغيّر المناخ المستمرة.

- 91 - وينبغي أن تتضمن هذه الاستراتيجيات عناصر منها على سبيل المثال لا الحصر:
- (أ) عملية تشاركية يتم فيها التشاور مع جميع الجهات المتأثرة من أشخاص وجماعات؛
- (ب) تحديث وتكييف امتيازات حقوق الاستخدام مع مستوى توافر المياه في إطار سيناريوهات تغير المناخ المتوقعة؛
- (ج) الإنهاء الفعلي للاستغلال المفرط لمستودعات المياه الجوفية حتى يمكن إدارتها كاحتياطات استراتيجية لمواجهة حالات الجفاف؛
- (د) تعزيز التخطيط الإقليمي والهيدرولوجي الذي يحدّ من الطلبات المستقبلية على الكميات المتوقعة توافرها ويحتفظ على سبيل الأولوية بأفضل نوعية من المياه من أجل الامتثال لحق الإنسان في الحصول على مياه الشرب وحقه في خدمات الصرف الصحي؛
- (هـ) تعزيز البنوك العامة للمياه في أحواض الأنهار التي تعاني من الإجهاد المائي.
- 92 - ويوصي المقرر الخاص كذلك بأن تبلغ الدول عن المشاريع والاستثمارات المتعلقة بالبنية التحتية للمياه والصرف الصحي والنظافة الصحية المنفذة على أساس نهج قائم على حقوق الإنسان من أجل التكيف مع تغير المناخ، وذلك في تقاريرها السنوية عن خطط التكيف الوطنية التي تقدمها إلى أمانة اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ.
- 93 - ويوصي المقرر الخاص بأن تتخذ الدول تدابير قانونية عاجلة لمنع إدارة المياه، وهي منفعة عامة، في أسواق العقود الآجلة باعتبارها أصلاً مالياً على نحو ما يمليه منطق المضاربة الذي يهيمن على هذه الأسواق، بحيث تتجنب بذلك مخاطر تقلب الأسعار وحوادث فقاعات المضاربة التي تهدد تمتع أولئك الذين يعيشون في حالات فقر أو هشاشة بحقوقهم الإنساني في الحصول على مياه الشرب وخدمات الصرف الصحي وتعرض استدامة النظم الإيكولوجية المائية وأشدّ الاقصادات ضعفاً للخطر.
- 94 - وفي هذا المنعطف الحرج الذي تتجلى فيه الحاجة إلى بذل جهود معجلة لتحقيق الهدف 6 من أهداف التنمية المستدامة ويبدو واضحاً أن هناك نقصاً في التمويل العام الموجه للاستثمار في خدمات المياه والصرف الصحي والنظافة الصحية (أي فجوة في التمويل)، يوصي المقرر الخاص جميع الدول، ولا سيما أقاليمها، والبنك الدولي، بأن يعطي كلّ منهم في إطار الاستراتيجيات الجديدة للتعافي الاجتماعي الاقتصادي من جائحة كوفيد-19 الأولوية للتمويل العام الذي ييسر توظيف الاستثمار اللازم في خدمات المياه والصرف الصحي والنظافة الصحية من أجل تحقيق الهدف 6 من أهداف التنمية المستدامة، مع إيلاء اهتمام خاص لتمكين المؤسسات المحلية والمجتمعية المسؤولة عن خدمات المياه والصرف الصحي.
- 95 - وبعد الدروس المؤلمة التي لقنتها جائحة كوفيد-19 للعالم وتمشياً مع الاقتراح الذي قدمه في الآونة الأخيرة المقرر الخاص السابق المعني بالحق في الغذاء والمقرر الخاص الحالي المعني بمسألة الفقر المدقع وحقوق الإنسان (انظر [A/HRC/47/36](#))، يوصي المقرر الخاص المعني بحق الإنسان في مياه الشرب المأمونة وحقه في خدمات الصرف الصحي بإنشاء صندوق عالمي للحماية الاجتماعية يكون الهدف منه هو حماية سكان العالم أجمع مما يخبئه المستقبل من جوائح، على أن تشمل هذه الحماية حماية مالية تضمن تزويد السكان الذين يعيشون أوضاعاً أكثر هشاشة وفقرًا من غيرهم بمياه الشرب وخدمات الصرف الصحي باعتبار ذلك حجر زاوية للصحة العامة.