



联合国  
粮食及  
农业组织

Food and Agriculture  
Organization of the  
United Nations

Organisation des Nations  
Unies pour l'alimentation  
et l'agriculture

Продовольственная и  
сельскохозяйственная организация  
Объединенных Наций

Organización de las  
Naciones Unidas para la  
Alimentación y la Agricultura

منظمة  
الأغذية والزراعة  
للأمم المتحدة

# COMITÉ DE AGRICULTURA

## 28.º período de sesiones

18-22 de julio de 2022

### Gobernanza de la tenencia de los recursos hídricos para la alimentación y la agricultura

#### Resumen

Dado que más de 733 millones de personas viven actualmente en zonas de estrés hídrico elevado o grave y se prevé un aumento del 30 % de la demanda mundial de agua para 2050, la cuestión de la asignación de los recursos hídricos es más importante que nunca. La agricultura es, con diferencia, el mayor usuario de agua y absorbe el 72 % de las extracciones mundiales. Al mismo tiempo, la agricultura se enfrenta a una competencia creciente de la industria, las ciudades y el medio ambiente. Para superar estos desafíos, es hora de abordar la tenencia del agua y la gobernanza responsable del recurso.

Algunos mecanismos de tenencia del agua derivan del derecho formal, mientras que otros son disposiciones consuetudinarias, que pueden o no estar reconocidas por el derecho formal. Los mecanismos de tenencia consuetudinarios relativos a los recursos naturales pueden ayudar a asegurar la tenencia de una gran variedad de personas y grupos, incluidas las poblaciones vulnerables, los pueblos indígenas y las comunidades locales. Diferentes tipos de mecanismos de tenencia del agua otorgan distintos grados de participación e inclusividad, seguridad, equidad, sostenibilidad, transparencia, rendición de cuentas y eficiencia en la asignación.

El agua no se incluyó en las *Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional* (las Directrices voluntarias), aprobadas por el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA) el 11 de mayo de 2012. La FAO y sus asociados han dirigido iniciativas que muestran que un enfoque de tenencia del agua ofrece una perspectiva única para entender la complejidad de los derechos sobre el agua y los sistemas de asignación y para determinar procedimientos viables y específicos para cada contexto a fin de mejorar la gobernanza de la tenencia del agua y aumentar la equidad y seguridad para los usuarios del recurso.

El incremento de la demanda de agua, junto con las repercusiones previstas del cambio climático, plantea un importante reto para todos los países en el contexto de la seguridad alimentaria. Será necesario lograr un equilibrio entre la seguridad necesaria para la inversión y la suficiente flexibilidad para que el agua se gestione de manera transparente y equitativa con miras a abordar las repercusiones del cambio climático y las necesidades en evolución. La gobernanza responsable de la tenencia del agua puede ser un importante vehículo para lograr este equilibrio.

Un Diálogo mundial sobre la tenencia del agua, patrocinado por la FAO, puede conducir a un acuerdo sobre directrices voluntarias que definan principios para la gobernanza responsable de la tenencia del agua mediante un proceso de consulta inclusivo que integre a las partes interesadas pertinentes y se complemente con directrices técnicas que podrían asistir a los Miembros en la elaboración y aplicación de políticas para una gobernanza responsable de la tenencia del agua en el contexto de la consecución de la seguridad alimentaria.

### **Medidas que se proponen al Comité**

Se invita al Comité a:

- *reconocer* la importancia de la tenencia del agua para la gobernanza responsable de los recursos naturales;
- *apreciar* el apoyo de la FAO a los países mediante un “Diálogo mundial sobre la tenencia del agua” y *manifestar su interés* en recibir periódicamente información actualizada en relación con los progresos;
- *alentar* a los Miembros a participar activamente en el “Diálogo mundial sobre la tenencia del agua”.

*Las preguntas sobre el contenido esencial de este documento deben dirigirse a:*

Sr. Lifeng Li  
Director  
División de Tierras y Aguas (NSL)  
Tel.: +39 06570 52242

## I. El desafío del acceso a los recursos hídricos para la seguridad alimentaria en condiciones de escasez de agua y cambio climático

1. Dado que más de 733 millones de personas viven actualmente en zonas de estrés hídrico elevado o grave<sup>1</sup> y se prevé un aumento del 30 % de la demanda mundial de agua para 2050<sup>2</sup>, la asignación del recurso es más importante que nunca. La agricultura es, con diferencia, el mayor usuario de agua y absorbe el 72 % de las extracciones mundiales, principalmente para riego<sup>3</sup>. Sin embargo, para alimentar a una población mundial que previsiblemente alcanzará los 10 000 millones de personas para 2050, la producción agrícola deberá aumentar en casi un 50 %<sup>4</sup>, y gran parte de este crecimiento se logrará mediante el riego.
2. El uso del agua para la agricultura se enfrenta a una competencia creciente de la industria, las ciudades y el medio ambiente. Y un medio ambiente deteriorado aumenta las probabilidades de que se produzcan enfermedades humanas y animales, tal como reconoce el enfoque “Una salud”<sup>5</sup>. Una amenaza inminente es el cambio climático, el cual se prevé que tendrá repercusiones significativas en la disponibilidad de agua en todo el mundo<sup>6</sup>.
3. El desafío al que se enfrentan los países es tanto cuantitativo como cualitativo. Por una parte, se trata de *la cantidad* de agua disponible en ríos, lagos, arroyos y acuíferos y de *la cantidad* que debería asignarse a diferentes sectores del uso del agua (el hogar, la agricultura, la industria, el medio ambiente, etc.). Por otra, se trata de *la manera* en que el agua de distinta calidad se asigna a diferentes usos de diversos grupos, así como de *la forma* en que se adoptan las decisiones relativas a las asignaciones y las disposiciones de tenencia. A la luz de este desafío, es hora de abordar en serio la cuestión de la tenencia del agua y su gobernanza responsable.

## II. ¿Qué es la tenencia del agua?

4. Una definición de trabajo de la tenencia del agua, validada en una Mesa redonda de expertos sobre la tenencia del agua de la FAO que tuvo lugar en 2019, es “la relación, definida en forma jurídica o consuetudinaria, entre personas, en cuanto individuos o grupos, con respecto a los recursos hídricos”<sup>7</sup>.
5. Hay diferencias entre la tenencia del agua y la tenencia de la tierra. Algunas se refieren a la distinta naturaleza de los recursos: el agua fluye, es fugaz y se renueva a través del ciclo hidrológico, mientras que la tierra es fija e inmóvil. Algunas se relacionan con las formas en que los utilizan las personas: mientras que la tierra puede ocuparse, la mayoría de los usos de los recursos hídricos incluyen su represamiento y extracción de una fuente natural. Otras abarcan la naturaleza de las relaciones de las personas con los recursos: la propiedad privada de los recursos hídricos, por ejemplo, no es posible en la mayoría de las jurisdicciones.
6. No obstante, hay muchas similitudes entre la tenencia del agua y de la tierra. Si bien muchos tipos de mecanismos de tenencia del agua derivan del derecho formal, otros no. Como sucede con la tenencia de la tierra, las disposiciones de tenencia responsable del agua pueden prevenir conflictos, la pobreza, la inseguridad alimentaria y la degradación del medio ambiente. Es necesario contar con

---

<sup>1</sup> FAO y ONU-Agua. 2021. *Progress on the level of water stress: Global status and acceleration needs for SDG indicator 6.4.2, 2021*. Roma. <https://doi.org/10.4060/cb6241en>.

<sup>2</sup> Under a Business as Usual Scenario, FAO. 2021. *The State of the World's Land and Water Resources for Food and Agriculture - Systems at breaking points. Synthesis report 2021*. Roma. <https://www.fao.org/documents/card/en/c/cb7654en>.

<sup>3</sup> FAO y ONU-Agua. 2021. Op. cit.

<sup>4</sup> FAO. 2017. *El futuro de la alimentación y la agricultura – Tendencias y desafíos*. Roma. <http://www.fao.org/3/i6881s/i6881s.pdf>.

<sup>5</sup> <https://www.fao.org/one-health/es/>.

<sup>6</sup> Los modelos del clima predicen reducciones de los recursos hídricos renovables en algunas regiones (regiones situadas a latitudes medias y subtropicales secas) e incrementos en otras (principalmente regiones situadas a latitudes altas y medias húmedas). Incluso en los lugares donde se prevén aumentos, puede haber escaseces a corto plazo debido a los cambios del caudal de agua que provoca la mayor variabilidad de las precipitaciones. FAO. 2021. Op. cit.

mecanismos que garanticen la seguridad de la tenencia del agua a fin de alentar las inversiones en recursos hídricos. Dada la importancia vital de fomentar la eficiencia en el uso del agua, particularmente en el riego, este último aspecto reviste especial importancia: ¿quién invertirá en la mejora de la gestión del agua sin una tenencia segura del recurso? ¿Cómo se puede equilibrar la gran necesidad de invertir en infraestructura de recursos hídricos, por ejemplo para la agricultura, el suministro de agua, la energía hidroeléctrica y la adaptación al cambio climático<sup>7</sup>, y, al mismo tiempo, garantizar la protección de los usos y usuarios existentes?

7. El acceso al agua para el uso doméstico y agrícola es esencial para millones de pequeños agricultores y sus familias a fin de mantener sus medios de subsistencia, así como para los pescadores que trabajan en la pesca continental y las personas que dependen de los productos de los humedales. El 77 % de las pequeñas explotaciones de los países de ingresos bajos y medianos están ubicadas en regiones con escasez de agua, y menos de un tercio tiene acceso al riego<sup>8</sup>. En muchos países, el acceso a los recursos hídricos en las zonas rurales, así como su uso, se rige por disposiciones consuetudinarias, que pueden o no estar reconocidas y protegidas por el derecho formal, y por diversos mecanismos informales de tenencia del agua. Un desafío clave para mantener y mejorar la seguridad hídrica y alimentaria de las poblaciones rurales, especialmente en zonas afectadas por la escasez de agua, es incluir estos tipos de mecanismos de tenencia del agua en los esfuerzos por gestionar los recursos hídricos con eficacia.

8. Las disposiciones consuetudinarias de tenencia de los recursos naturales pueden desempeñar una función importante a la hora de asegurar la tenencia de una gran variedad de personas y grupos, incluidos los pueblos indígenas y las comunidades locales, y en especial las mujeres de esas comunidades<sup>9</sup>. Los sistemas de tenencia comunitaria de la tierra empleados por los pueblos indígenas y comunidades locales en todo el mundo regulan el acceso a los recursos naturales y su uso al menos en la mitad de la superficie terrestre del mundo, incluido más del 60 % del territorio del África subsahariana<sup>10</sup>. Asegurar los derechos comunitarios para utilizar y gobernar el agua dulce con fines múltiples es necesario para la supervivencia, la salud, la seguridad alimentaria y los medios de vida de las comunidades, pero también para respaldar sus capacidades de administrar los recursos hídricos con eficacia en sus prácticas de gestión de recursos territoriales y, al mismo tiempo, preservar las identidades culturales y los conocimientos de las comunidades<sup>11</sup>. Las leyes consuetudinarias también pueden ajustarse a los mecanismos flexibles de resolución de conflictos en torno a los recursos naturales<sup>12</sup>. El reconocimiento de la tenencia del agua de los pueblos indígenas y las comunidades locales también está en consonancia con la articulación progresiva de las definiciones jurídicas internacionales de los derechos territoriales y relacionados con las tierras de estas comunidades, que comprenden los derechos a sus recursos hídricos<sup>13</sup>.

9. Más allá de la diferencia sociojurídica entre diferentes tipos de mecanismos de tenencia, una evaluación de la tenencia del agua puede arrojar luz sobre las repercusiones económicas de distintos tipos de tenencia y sobre las cuestiones básicas de equidad en cuanto a quién es el titular de qué derechos del recurso y cuán seguros son esos derechos. Al igual que en la tenencia de la tierra, las

---

<sup>7</sup> Serán necesarias inversiones significativas en almacenamiento, mediante la construcción de nuevos embalses para captar la escorrentía de perturbaciones en el régimen de lluvias.

<sup>8</sup> FAO. 2021. Op. cit.

<sup>9</sup> Véase, por ejemplo, Platteau (1996). *The Evolutionary Theory of Land Rights as Applied to Sub-Saharan Africa: A Critical Assessment, Development and Change* 27(1): 29-86.

<sup>10</sup> Iniciativa de Derechos y Recursos (RRI). 2015. *Who Owns the Land in Africa? Formal recognition of community-based land rights in Sub-Saharan Africa*. <https://rightsandresources.org/publication/who-owns-the-land-in-africa>.

<sup>11</sup> Troell y Keene. 2022 (en preparación). *Legal Recognition of Customary Water Tenure in Sub-Saharan Africa: Unpacking the Land-Water Nexus*. Artículo de investigación del Instituto Internacional para el Manejo del Agua.

<sup>12</sup> Véase, por ejemplo, Banco Mundial (2003), *Land Policies for Growth and Poverty Reduction. A World Bank Policy Research Report*. Oxford University Press. Oxford.

<sup>13</sup> Véase, por ejemplo, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, arts. 25, 27-8; el Convenio n.º 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales, art. 15; Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos. Julio de 2019. Guidelines on the Right to Water in Africa. Disponible en: <https://www.achpr.org/presspublic/publication?id=83>. Párr. 3.3, y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales, arts. 17, 18 y 21.

cuestiones relativas a la gobernanza son tan importantes como las propias disposiciones en lo que respecta a la adopción de decisiones, la eficiencia, la transparencia y la administración.

10. De los distintos tipos de mecanismos de tenencia del agua determinados hasta ahora, los que derivan del derecho formal abarcan los siguientes:

- a. los derechos sobre el agua derivados de la tenencia de la tierra o el uso pasado del agua;
- b. los derechos sobre el agua basados en permisos para extraer, retener y utilizar agua que derivan de leyes o normas relativas al agua, así como normas simplificadas para el uso de los recursos hídricos por parte de usuarios en pequeña escala;
- c. los derechos sobre el agua creados sobre la base de concesiones de inversiones extranjeras, a menudo con fines agroindustriales o de energía hidroeléctrica;
- d. los poderes conferidos a organismos de riego o de desarrollo industrial o regional para desarrollar infraestructura hídrica y abastecer agua a granel;
- e. los derechos de los titulares de contratos de abastecimiento de agua a granel, entre ellos la industria, servicios de agua, agricultores individuales u organizaciones de usuarios de agua;
- f. los derechos de los miembros de organizaciones de usuarios de agua frente a su respectiva organización de usuarios de agua, que dependen casi por completo de la buena gobernanza de estas organizaciones;
- g. los requisitos de caudales ambientales mínimos.

11. Al mismo tiempo, las diferentes relaciones con los recursos hídricos que no derivan del derecho formal (es decir, mecanismos de tenencia del agua) pueden determinarse de la siguiente manera:

- a. las disposiciones que derivan del derecho consuetudinario o local;
- b. las relaciones que derivan de prácticas religiosas o espirituales;
- c. los mecanismos informales que pueden surgir porque las leyes no se aplican adecuadamente o se relacionan con actividades que son toleradas por las autoridades, quizá porque no pueden aplicar la legislación sobre el agua, que también comprenden el uso ilegal o el “robo de agua”;
- d. las disposiciones de tenencia “supuestas” que surgen cuando se cree erróneamente que los usuarios del agua pública no necesitan, o ya han obtenido, los permisos exigidos por la ley;
- e. la tenencia del agua “no reconocida”, que surge cuando no se reconocen relaciones específicas, como el uso del agua por parte de los pescadores continentales, en las leyes sobre el agua que se ocupan principalmente del represamiento y la extracción del recurso.

12. Están surgiendo nuevos tipos de relaciones que incluyen el concepto de personalidad jurídica de los ríos, que también es un tipo de disposición de tenencia del agua.

13. Distintos tipos de mecanismos de tenencia otorgan diversos grados de seguridad. En lo que se refiere a las disposiciones formales de tenencia del agua, el grado de seguridad que crean depende de una serie de cuestiones, como la duración de los derechos conferidos y, lo que es fundamental, la medida en que se aplican los mecanismos de gobernanza.

14. Al mismo tiempo, todas las relaciones del agua con el mismo recurso están interconectadas. Por ejemplo, la construcción de una represa hidroeléctrica corriente arriba puede tener importantes repercusiones negativas en todos los usos aguas abajo. Sin una tenencia segura del agua, tales usos pueden fácilmente pasarse por alto.

### III. La labor reciente de la FAO en materia de tenencia del agua

15. Cuando comenzó el proceso de elaboración de las *Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional* (las Directrices voluntarias), la intención inicial era incluir la tenencia del agua. Una de las primeras definiciones de la tenencia de la tierra en una publicación de la FAO hacía referencia explícitamente al agua y, por consiguiente, comprendía la tenencia del agua como parte de la tenencia de la tierra<sup>14</sup>. Se llevaron a cabo los trabajos preliminares correspondientes<sup>15</sup>, aunque el término tenencia del agua no era corriente. Cuando el CSA aprobó oficialmente las Directrices voluntarias el 11 de mayo de 2012, se omitió la tenencia del agua.

16. La FAO siguió estudiando la utilidad del concepto de tenencia del agua, que se debatió en una reunión de expertos sobre la gobernanza y la tenencia del agua celebrada en la Sede de la Organización, en 2014. En el estudio de 2016 *Exploring the concept of water tenure*, se publicaron tres estudios de casos en España, la India y Sudáfrica<sup>16</sup>.

17. En 2019 tuvo lugar la Mesa redonda de expertos sobre la tenencia del agua y se puso en marcha el proyecto “Conocer mejor el agua” (KnoWat), que vincula la contabilidad del agua y la evaluación de la tenencia del agua en Rwanda, el Senegal y Sri Lanka. El proyecto KnoWat también ha celebrado una serie de seminarios en línea de gran éxito, los Lunes sobre la tenencia del agua, en los que se han intercambiado experiencias sobre tenencia del recurso de todo el mundo. La tenencia del agua también se ha abordado como parte de la Iniciativa sobre la escasez de agua destinada a ocho países del Cercano Oriente y el Norte de África: Argelia, el Irán, Jordania, el Líbano, Egipto, Marruecos, Túnez y Palestina. Asimismo, recientemente se han completado evaluaciones preliminares de la tenencia del agua en Indonesia y Viet Nam como elementos fundamentales del Programa sobre la escasez de agua de la FAO para Asia y el Pacífico. La FAO ha colaborado con el Instituto de Derecho Ambiental, que ha emprendido una labor pionera en materia de tenencia comunitaria del agua.

### IV. Hallazgos realizados hasta la fecha

18. Los hallazgos realizados por la FAO hasta la fecha muestran que un enfoque de tenencia del agua ofrece una perspectiva única para comprender la complejidad de los derechos sobre el agua y los sistemas de asignación. Entre estas conclusiones sumamente interesantes figuran las siguientes:

- a. Los mecanismos de tenencia del agua son complejos. Aparte del número de tipos de mecanismos, el marco jurídico también suele ser complejo. Aunque la mayoría de los países tiene leyes sobre el agua, muchas otras leyes y reglamentos sobre la tierra, el riego, la energía y el medio ambiente inciden en la asignación del agua. Estos vínculos deben comprenderse adecuadamente, y se debe asegurar la coherencia legislativa para que la asignación del agua sea transparente y responsable y para garantizar la seguridad de la tenencia de los usos legítimos del agua.
- b. Dado que en la meta 6.5 del Objetivo de Desarrollo Sostenible 6, sobre el agua limpia y el saneamiento, se insta a implementar la gestión sostenible e integrada de los recursos hídricos en todos los niveles para 2030, muchos países ya han aprobado nuevas leyes o normas básicas sobre el agua o están en proceso de aprobarlas. Sin embargo, la aplicación y el cumplimiento siguen siendo un gran desafío, ya que muchas leyes o normas sobre el agua no se han aplicado o se han aplicado solo en forma parcial.

---

<sup>14</sup> “Tenencia de la tierra: la relación, definida en forma jurídica o consuetudinaria, entre personas, en cuanto individuos o grupos, con respecto a la tierra. Por motivos prácticos, “tierra” se emplea aquí para designar otros recursos naturales como el agua y los árboles” (FAO. 2002. *Estudios sobre tenencia de la tierra* n.º 4, Roma.)

<sup>15</sup> Reunión del Grupo de expertos sobre las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra y otros recursos naturales celebrada en la Sede de la FAO, en Roma, el 24 de noviembre de 2008.

<sup>16</sup> <http://www.fao.org/3/i5435e/i5435e.pdf>.

- c. Los mecanismos institucionales relativos a la gobernanza de la tenencia del agua con frecuencia presentan responsabilidades y mandatos superpuestos.
- d. Las disposiciones de tenencia del agua consuetudinarias o locales no siempre son reconocidas por el derecho formal del agua;
- e. Algunos mecanismos de tenencia del agua, en particular los consuetudinarios, están relacionados con los derechos sobre la tierra u otros recursos. Estos vínculos deben comprenderse adecuadamente.
- f. Un enfoque de *conjunto de derechos* puede resultar de utilidad para entender diversos derechos, deberes y prácticas que forman parte de los mecanismos de tenencia del agua.
- g. En muchos países, la limitada capacidad institucional para poner en práctica sistemas de asignación del agua basados en permisos hace que la atención se centre en usuarios más grandes, lo que plantea un desafío particular en relación con el alcance equitativo de estos sistemas, pues deja a muchos usuarios del agua, principalmente los vulnerables (por ejemplo, los pequeños agricultores), sin protección jurídica respecto de sus derechos de tenencia del agua.
- h. Los datos sobre los recursos hídricos disponibles y su uso real a menudo son escasos. Esto supone una amenaza para los sistemas de tenencia del agua, que deberían estar fundados en una buena contabilidad del agua que proporcione información fiable acerca de los recursos hídricos. La combinación de la observación sobre el terreno y la nueva tecnología de teledetección puede ofrecer formas eficaces en función de los costos de mejorar la disponibilidad de datos sobre los recursos hídricos.
- i. Menos de 50 países del mundo cuentan con leyes o políticas que mencionan específicamente la participación de las mujeres en el saneamiento rural y la gestión de los recursos hídricos<sup>17</sup>. En una evaluación reciente del reconocimiento jurídico de la tenencia comunitaria del agua por parte de 15 países, se constató que las leyes que regulan los derechos comunitarios sobre el agua dulce suelen ser indiferentes a las cuestiones de género, pues no ofrecen ningún tipo de reconocimiento o protección de los derechos de tenencia del agua de las mujeres<sup>18</sup>.

19. Un examen más detallado muestra con claridad que la tenencia del agua es, y solo puede ser, aplicable a nivel nacional. Así como las normas de tenencia de la tierra de un determinado país pueden no influir en los aciertos y errores de un conflicto fronterizo, los mecanismos de tenencia del agua aplicables en un país pueden no tener ninguna incidencia en las reclamaciones de ese país relativas a los recursos hídricos respecto de otros Estados ribereños.

## V. Razones para la celebración de un diálogo mundial sobre la gobernanza de la tenencia del agua

20. El aumento de la demanda de agua, junto con los efectos previstos del cambio climático, plantea un desafío considerable para todos los Miembros de la FAO en cuanto a la asignación del agua en general y la gobernanza de la tenencia del recurso, especialmente en el contexto de la seguridad alimentaria. Será necesario lograr un equilibrio entre la seguridad y certeza necesarias para la inversión y el suficiente grado de flexibilidad para que el agua pueda reasignarse de manera transparente y equitativa a fin de reflejar las repercusiones del cambio climático y las necesidades en evolución. Esto puede lograrse mediante la gobernanza responsable de la tenencia del agua.

<sup>17</sup> FAO. 2021. Op. cit.

<sup>18</sup> Iniciativa de Derechos y Recursos (RRI), Instituto de Derecho Ambiental. 2021. *¿De quién es el agua? Análisis comparativo de leyes y reglamentos de nivel nacional que reconocen la tenencia del agua de pueblos indígenas, afrodescendientes y comunidades locales.* <https://rightsandresources.org/wp-content/uploads/WhoseWater-ES.pdf>.



21. El fortalecimiento de la gobernanza de la tenencia del agua constituye un desafío común al que se enfrentan todos los países. Aquellos que tienen abundantes recursos hídricos y precipitaciones confiables han tenido menos necesidad de prestar atención a la asignación del agua y la gobernanza de la tenencia. Se espera que esta situación cambie debido a las repercusiones del cambio climático. En los países con clima árido, la cuestión de cómo asignar los escasos recursos hídricos corre el riesgo de transformarse en un asunto existencial.

22. El desafío es complejo y común para todos: ¿cómo crear mecanismos que reconozcan los derechos legítimos de tenencia del agua que en la actualidad no gozan de protección ni reconocimiento en la ley, con miras a equilibrar la seguridad de la tenencia y la flexibilidad, abordar la tenencia y el uso de las aguas subterráneas, reflejar la calidad del agua en los mecanismos de tenencia del agua, garantizar las necesidades de agua con fines ambientales y prevenir conflictos por los recursos hídricos? En resumen: cómo establecer sistemas de tenencia del agua equitativos, seguros y resilientes.

23. Todavía ningún país tiene todas las respuestas. La comunidad internacional tendrá que trabajar conjuntamente para elaborar soluciones. La FAO puede desempeñar un papel vital como patrocinadora de un “Diálogo mundial sobre la tenencia del agua”, mediante un proceso de consulta inclusivo que reúna a los gobiernos, la sociedad civil y otras plataformas de múltiples partes interesadas en la puesta en marcha del proceso. Un primer paso será emprender más investigaciones sobre los mecanismos de tenencia del agua y sus componentes, por ejemplo, su análisis mediante un enfoque de conjunto de derechos, sobre la base del trabajo existente de la FAO hasta la fecha. El próximo paso será establecer una serie de intercambios entre países, tanto a escala regional como mundial, respecto de lo que funciona, en un contexto determinado, y lo que no. Mediante este Diálogo, podrían reconocerse los principios para la gobernanza responsable de la tenencia del agua. Esta iniciativa está en consonancia con el Marco estratégico de la FAO para 2022-2031, en particular con la esfera programática prioritaria referente al acceso equitativo de los pequeños productores a los recursos (mejor producción 4).

24. Este proceso podría complementarse con una serie de directrices técnicas sobre cuestiones tales como la administración de los derechos de agua, los mecanismos de tenencia en las organizaciones de usuarios del agua, la mejora de los acuerdos de inversión relacionados con los recursos hídricos sobre la base de los Principios del CSA para la inversión responsable en la agricultura y los sistemas alimentarios<sup>19</sup>, la comprensión de los vínculos entre la tenencia de la tierra, los bosques, la pesca y el agua, consideraciones específicas para reconocer y proteger los derechos de tenencia del agua de las mujeres y el reconocimiento de los mecanismos consuetudinarios de tenencia del agua en el derecho formal.

---

<sup>1</sup> FAO. 2020. *Descifrar la tenencia del agua para mejorar la seguridad alimentaria y el desarrollo sostenible. Documento de debate sobre tierras y agua*. Roma. <https://www.fao.org/3/cb1230es/cb1230es.pdf>.

---

<sup>19</sup> Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-au866s.pdf>.