

Trygt drikkevann til verdens fattige

En kvalitativ studie om hvordan det internasjonale samfunn bør arbeide fram mot oppnåelse av FNs tusenårsmål i 2015.

Rakel Jonassen



Masteroppgave i statsvitenskap
Institutt for statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

Høsten 2010

Antall ord: 27 577

Trygt drikkevann til verdens fattige

**En kvalitativ studie om hvordan det internasjonale samfunn bør
arbeide fram mot oppnåelse av FNs tusenårsmål i 2015.**

© Rakel Jonassen

2010

Trygt drikkevann til verdens fattige

Rakel Jonassen

<http://www.duo.uio.no/>

Trykk: Reprosentralen, Universitetet i Oslo

Sammendrag

884 millioner mennesker i verden mangler tilgang til trygt drikkevann. Oppgaven tar for seg de ulike vannforvaltningsteoriene for å finne hva disse mener det internasjonale samfunn bør gjøre og hvordan man bør arbeide for å minske dette antallet fram mot fristen for oppnåelse av FNs tusenårs mål i 2015. Av de to ledende tankesettene sier det ene tankesettet at vann bør betraktes som en markedsvare med en reell pris og det andre at vann bør være hevet over pris og bli betraktet som en menneskerettighet. Elinor Ostroms forvaltningsteori tar avstand fra denne enten/eller- tankegangen og anser det som avgjørende at brukerne av ressursen selv står for utformingen av forvaltningsinstitusjonen. Ostroms teori benyttes i analysene i oppgaven og funnene kan være med på å utvide gyldighetsområdet for teorien hennes. Oppgaven gir i tillegg innblikk i hvor galt et vannprosjekt kan gå ved å redegjøre for og analysere et tilfelle fra Cochabamba i Bolivia, hvor en voldsom kollisjon mellom de ulike tankesettene fant sted i 2000. For å ytterligere belyse svakheter ved dette vannprosjektet redegjøres det for en vellykket vannreform gjennomført i Senegal på 90- tallet. Oppgaven går også inn på hvordan IMF og Verdensbanken stiller seg i forhold til de ulike tankesettene, da disse institusjonene er sentrale i måloppnåelsen. Oppgaven konkluderer med at en forvaltningsordning bør ha i seg elementer fra begge tankesettene for å kunne bli vellykket, at brukervedvirkning nærmest er avgjørende, og dermed også at en forvaltningsteori tilnærmet lik Elinor Ostroms bør vektlegges i fremtidige vannprosjekter.

Forord

Arbeidet med denne oppgaven nærmer seg slutten, og det er mange jeg vil gi en stor takk til i den forbindelse.

Først og fremst vil jeg takke veilederen min, professor Arild Underdal. Møtene vi har hatt i løpet av 2010 har vært uvurderlige. Rådene du har gitt meg i løpet av skriveprosessen, diskusjonene vi har hatt og måten du har lyst opp veien for meg har gjort at jeg har klart å fullføre dette arbeidet. Jeg gikk alltid oppløftet ut av møter med deg og det har betydd mye. Tusen takk!

En takk sendes også til professor Terje Tvedt ved UiB, som i startfasen tok seg tid til en hyggelig telefonsamtale for å diskutere mulige vinklinger i oppgaven.

Til “Kaffislabberas”: Gjengen vi har hatt på masterstudiet har vært enestående. Vi har hjulpet hverandre faglig igjennom disse to årene, men vi har funnet på utrolig mye morsomt sammen også! Jeg ser fram til å møte dere som “konkurrenter” på jobbintervjuer, og til å ha dere som gode venner, også etter at boblen vår her på Blindern sprekker.

Til alle gode venner: Takk for oppmuntrende og hyggelige stunder hvor det har vært alt annet enn faglig prat. Slike stunder har vært viktige pauser i alle faser av denne oppgaven. Denne takken gis også til storebrødrene mine, Jonas og Peder, med familier.

Sist, men ikke minst: Tusen takk, mamma'n min, for at du hele tiden har vært min kilde til ro og avkobling. Takk for oppmuntrende ord og gode forslag, og for de koselige kveldene med biff og rødvin. Denne er til deg!

Blindern, 23.11.2010

Rakel Jonassen

Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	1
1.1	Oppgavens tema og problemstillinger.....	1
1.2	Temaets aktualitet.....	3
1.3	Avgrensing.....	6
1.4	Metode.....	7
1.4.1	Innledning.....	7
1.4.2	Valg av metode og tilfeller.....	7
1.4.3	Datainnsamling.....	8
1.5	Oppgavens disposisjon.....	10
2	Ulike tankesett om forvaltning og bærekraftig utvikling av vann.....	11
2.1	Innledning.....	11
2.2	Vann som økonomisk vare.....	12
2.3	Vann som menneskerettighet.....	19
2.4	Ostroms forvaltningsteori.....	25
2.5	Bretton Woods-institusjonenes stilling i forhold til de ulike tankesettene.....	30
2.6	Refleksjoner.....	36
3	Vannkrigen i Cochabamba.....	40
3.1	Innledning.....	40
3.2	Bakgrunnen for Vannkrigen i Cochabamba, Bolivia.....	41
3.3	Hvorfor skjedde kollisjonen mellom tankesettene i Cochabamba?.....	45
3.4	Tilfellet sett i lys av Ostroms teorier.....	49
3.5	I kjølvannet av Vannkrigen.....	52
4	Senegal – det vellykkede vannprosjektet.....	57
4.1	Innledning.....	57
4.2	Hvorfor var reform nødvendig i Senegal?.....	57
4.3	Hvordan skiller vannprosjektet i Senegal seg fra vannprosjektet i Bolivia?.....	60
4.3.1	Innledning.....	60
4.3.2	Årsakene til suksessen i Senegal.....	60
4.3.3	Hva ble til sammenlikning gjort i Cochabamba?.....	64
4.4	Tilfellet sett i lys av Ostroms teorier.....	66
5	Konklusjon.....	70

Litteraturliste	73
Vedlegg	78

1 Innledning

1.1 Oppgavens tema og problemstillinger

884 millioner mennesker mangler i dag tilgang til rent drikkevann, hvorav en tredjedel bor i Afrika sør for Sahara (UNICEF 2010a:7). 2,6 milliarder mennesker har ikke tilgang til grunnleggende sanitære tjenester¹ (FN-sambandet 2010a) og 1,2 millioner av disse har absolutt ingen form for toalett (UNICEF 2010b). Hvert år dør 2,2 millioner mennesker, de aller fleste av disse barn, som følge av vannbårne sykdommer som kunne vært forhindret hadde de bare hatt tilgang til trygge vannkilder. Tyfus, kolera, difteri og diaré er de vanligste sykdommene som spres gjennom vann, og i tillegg kan urent vann gi ulike slags infeksjoner og malaria (FN-sambandet 2010a).

Forsyningen av rent, trygt vann i ulike deler av verden er med dette ikke optimal. Det internasjonale samfunn ser at det er nødvendig å assistere mindre heldige land og befolkninger slik at også disse får det vannet og de grunnleggende sanitære tjenester de trenger for å kunne dekke sine grunnleggende behov – fattige som rike, urbane som rurale beboere. Fremdeles er det imidlertid uenighet om hva som er den beste måten å gjøre dette på. I denne oppgaven vil to likestilte problemstillinger bli besvart.

Problemstillingene er:

Hvordan bør en, ifølge de ulike vannforvaltningsteoriene, forvalte vann i utviklingsland for å arbeide videre imot å nå FNs tusenårsmål om å halvere andelen mennesker i verden som ikke har tilgang til trygt drikkevann innen år 2015?

Hva førte til den voldsomme kollisjonen som skjedde mellom tankesettene² i Cochabamba i forsøket på å privatisere det kommunale vannet?

¹Med grunnleggende sanitære tjenester menes det billigste alternativet for trygt, hygienisk og lett tilgjengelig fasiliteter som hindrer brukerne og deres umiddelbare miljø fra å komme i kontakt med menneskelig ekskrementer. Det vil for eksempel si at toaletter skal være tilknyttet en eller annen form for lukket kloakkanlegg, og hindre at ekskrementene skylles rett ut på gata, på åpne jorder og grøfter, eller i åpne kloakkledninger (UNICEF 2006).

² I oppgaven er det valgt å benytte betegnelsene “teori” og “tankesett” om hverandre.

I analysen av begge tilfellene som presenteres i denne oppgaven tas det hensyn til samspillet mellom konkrete materielle interesser og faglige tankesett.

Forskningen på vannforvaltning viser to hovedtanker om hvordan vannforsyning bør foregå. Den ene går ut på at vann bør ses på som et økonomisk gode og at private aktører dermed sørger for å tilby rent vann imot betaling, og den andre går ut på at staten bør ha det fulle ansvaret av å forsyne befolkningen med vann fordi det er en menneskerettighet. Ofte dreier det seg om spørsmålet om privat eller offentlig vannforsyning, privatisert eller sentralisert vannforsyning, eller enda mer spissformulert: for eller imot privatisering³ av vann. Det finnes i tillegg en voksende interesse for å se disse to tankesettene i sammenheng, og for at offentlige og private aktører med fordel bør inngå samarbeid. Å gå bort fra enten/eller- tankegangen om offentlig og privat vannforsyning, og at brukerne av en ressurs selv skal legge opp til ressursutnyttelsen og dermed stå for institusjonsutformingen, anser Elinor Ostrom⁴ som beste løsning. Hun presenterer med dette en egen forvaltningsteori. Hennes forvaltningsteori kan i stor grad kaste lys over en annen måte å se på ressursforvaltning og vil derfor i stor grad bli benyttet i denne oppgaven.

I oppgaven vil det bli gjort rede for hva som har vært Bretton Woods- institusjonenes fremgangsmåte opptil i dag, da det er disse institusjonene som spiller en større rolle i verdens vannprosjekter i forbindelse med tusenårsårene, og utviklingen i utviklingsland generelt. Dette vil de mest sannsynlig også gjøre i fremtiden. For å komme nærmere en forståelse av hvilke tiltak innenfor organisering av vannforvaltning som virker og hvilke som ikke virker, ønsker jeg å presentere et tilfelle av et meget mislykket forsøk på organisering av vannforvaltning i Cochabamba, Bolivia. For å ytterligere belyse hva dette tilfellet kan bidra med av forståelse, gir jeg også en redegjørelse av et vellykket tilfelle av vannforvaltning i Senegal. Ulike tiltak og effekten av disse vil bli diskutert og begge tilfellene vil i tillegg bli analysert i lys av Ostroms forvaltningsteori.

³ Privatisering kan defineres bredt som overføring av forvaltning eller eierskap fra det offentlige til privat sektor.

⁴ Professor og forsker ved Indiana University i USA og nobelprisvinner i økonomi i 2009.

1.2 Temaets aktualitet

Vann er en av de viktigste ressursene vi har på jorden. Alle mennesker, dyr og planter trenger rent vann for å kunne leve og for å holde seg friske. I jordbruk og i økonomisk vekst og utvikling spiller vann en essensiell rolle (Fisher, Huber-Lee m.fl. 2005:177). Generelt er det ikke for lite ferskvann på jorden, da det finnes i ulike former som for eksempel i isbreer, elver, grunnvann m.m. (FN-sambandet 2010b), men tilgjengeligheten til det og forbruket av det er ujevn. I Norge har vi vann i kranene 24 timer i døgnet, og i gjennomsnitt bruker nordmenn ca. 160 liter vann om dagen⁵. I Europa ligger gjennomsnittlig forbruk på 150 til 300 liter om dagen (Vestfold Interkommunale Vannverk IKS). Til sammenlikning bruker USAs befolkning daglig 375 liter gjennomsnittlig per person (National Geographic Norge 2010:72)⁶. Dermed kan en ikke si at europeere er verstinger når det gjelder vannforbruk⁷. Derimot kan det slås fast at vi som lever i Norge, og i andre vestlige land, ikke behøver å bekymre oss for vannmangel i motsetning til mange av menneskene som lever i utviklingsland. I Mosambik ligger gjennomsnittlig vannforbruk per person på 10 liter om dagen (ibid.). Omtrent 10 liter går med hver gang vi skyller ned i toalettet. Utgangspunktet for denne oppgaven var å se på hvordan det internasjonale samfunn arbeider for å oppnå tusenårs målet om bærekraftig tilgang til trygt drikkevann for en større andel av verdens befolkning.

I mange utviklingsland er mennesker nødt til å hente vann fra åpne vannkilder og brønner som kan være forurensede og infiserte (UNICEF 2010a:31, 34). Å kjøpe vann fra mennesker som selger vann videre for en høyere pris enn de selv har kjøpt vannet for, er en annen utbredt metode å skaffe seg vann på. Ofte kan dette vannet også være infisert av å ha blitt oppbevart i ubeskyttede eller skitne beholdere (in't Veld 2008:11). For å forbedre fordeling av rent vann og sikre flere grunnleggende sanitære tjenester

⁵ FN-sambandet informerer på sine hjemmesider om andre mengder: både 170 og 250 liter. Vestfold Interkommunale Vannverk IKS sitt tall benyttes da det ser ut til å være det mest oppdaterte tallet.

⁶ Marker (2009:1) opplyser at amerikanere i gjennomsnitt bruker 575 liter vann daglig, men dette er tall fra 2006. National Geographic Norge sitt tall benyttes da dette var mest oppdatert.

⁷ Se Vedlegg 1 for diagram over gjennomsnittlig vannforbruk per person per år i et lite antall land i verden (Safewater u.å.).

har det internasjonale samfunnet funnet det nødvendig å bekjempe fattigdommen i utviklingsland. Høsten 2000 vedtok FNs generalforsamling den såkalte Tusenårserklæringen. Erklæringen består av åtte hovedmålsetninger for å bekjempe verdens fattigdom innen 2015 (Regjeringen 2009a). Disse målsetningene er kjent som tusenårsmålene, og er tallfestet med utgangspunkt i situasjonen i 1990 (Utenriksdepartementet 2010:31). “Tusenårsmålene representerer det viktigste løftet som noen gang er blitt gitt verdens mest sårbare mennesker”, står det skrevet i forordet i rapporten for måloppnåelsen for inneværende år (FN 2010a:5). For å kunne nå tusenårsmålene arbeider FN sammen med Bretton Woods-institusjonene, IMF (Det internasjonale pengefondet) og Verdensbanken, også kalt finansinstitusjonene. Verdensbankens oppgave, gjennom sin ene gren International Development Association (IDA), er å hjelpe utviklingsland og befolkningen i disse landene til å nå målene ved å arbeide sammen med Verdensbankens partnere (Verdensbanken 2010a), og i følge Sjøllander Holland spiller Banken en stor rolle når det gjelder å forsyne mennesker med rent vann og grunnleggende sanitære tjenester (Sjøllander Holland 2005:89).

Tusenårserklæringen er etter FN-pakten og Den internasjonale menneskerettighetserklæringen blant de viktigste referansedokumentene for FNs virksomhet (Utenriksdepartementet 2010:30), og for Norge er det tusenårsmålene som legges til grunn for vår egen innsats i kampen mot fattigdom (Regjeringen 2009a). Norge ga 779 millioner norske kroner til Verdensbanken og IDA av statsbudsjettet for 2008 (Regjeringen 2009b). Regjeringen vedtok i 2009 å øke all norsk bistand til 27,4 milliarder norske kroner, noe som resulterte i at Norge nå gir over 1 pst. av BNI i bistand (Regjeringen 2009c). Når det gjelder bistandsspørsmål legger Regjeringen (2009c) vekt på at Norge skal ha fokus på områder hvor vi har forutsetninger for å spille en rolle ut i fra vår kunnskap og vår kompetanse, og hvor erfaring tilsier at vårt bidrag gir stor effekt. Dette gjøres ved blant annet å ta en internasjonal lederrolle i å nå tusenårsmål nummer 4 og 5, som dreier seg om å senke barne- og mødredødeligheten i verden (Regjeringen 2009c). Mål 4 og 5 er beklageligvis mål som er langt fra å bli nådd innen 2015, og nettopp mangelen på rent vann og grunnleggende sanitære

tjenester har mye av skylden for dette, da små barn får alvorlige sykdommer som kan være dødelige (FN 2010a:26-30). Slik ser vi at disse, i blant flere av målsetningene, i stor grad avhenger av at en større andel av verdens befolkning får tilgang til rent vann. Norsk bistandsarbeid legger også stor vekt på helse, utdanning og landbruk (Regjeringen 2009c). Også oppnåelsen av mål 3 om likestilling er Norge sterkt engasjert i, da dette målets oppnåelse også er en forutsetning for å nå andre mål, blant annet tusenårsmål 2 om utdanning for alle (Utenriksdepartementet 2010:34). Uansett satsningsområde nevnes samarbeid med og bidrag til Verdensbanken og FN i statsbudsjettet som ekstra viktig nå etter finanskrisen (Regjeringen 2009c). Finanskrisen skaper også stor bekymring for FN-organet United Nations Development Program, UNDP, som mener at nedgang i økonomisk vekst, samt i eksport og turisme i flere land, har ført til større arbeidsledighet. Alt dette til sammen vil kunne sette sitt preg på tusenårsmålenes fremgang (UNDP 2010:iv).

Tusenårsmål nummer 7, som skal sikre en miljømessig bærekraftig utvikling, inkluderer et undermål 7.C. som sier at andelen mennesker uten bærekraftig tilgang til trygt drikkevann og grunnleggende sanitære tjenester skal halveres innen år 2015 (FN 2010b). Vi nærmer oss året da tusenårsmålene etter planen skal være nådd. Om man ser på alle utviklingsland så har tilgangen på rent vann holdt seg på samme nivå i urbane strøk fra 1990 til 2008, på 94 pst. I det samme tidsrommet har tilgangen økt fra 60 pst. til 76 pst. i rurale strøk (FN 2010a:58). Selv om fremgangen har vært størst i rurale områder viser det seg at det er vanskeligst å sørge for trygt drikkevann til mennesker som bor her, blant annet fordi det er mer krevende å få lagt ut vannrør i slike områder og på grunn av store avstander. 8 av 10 mennesker som mangler tilgang til rent vann bor i rurale områder (ibid.:59). Gitt at trenden fortsetter slik den har gjort de siste årene, virker det gjennomsnittlig som at den første delen av mål 7.C. vil bli nådd innen 2015 (ibid.:58). På den annen side lever som sagt 2,6 milliarder mennesker, nærmere halvparten av verdens befolkning, fremdeles uten grunnleggende sanitære tjenester. Om denne trenden fortsetter vil dette antallet øke til 2,7 milliarder før 2015, på grunn av befolkningsøkningen (ibid.:61). Å halvere andelen av mennesker som lever uten tilgang til grunnleggende sanitære tjenester er et av tusenårsmålene

som vi ikke vil klare å nå, ifølge nye rapporter (UNICEF 2010a:8). Som nevnt vil dette skape problemer for oppnåelsen av mange av de andre tusenårsmålene, og er derfor viktig å få bukt med raskt og dagens innsats må intensiveres. Når det er sagt er det blitt slått fast at ressursene og kunnskapen til å nå tusenårsmålene eksisterer den dag i dag. Jan Egeland, direktør i Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI) og tidligere visegeneralsekretær for humanitære spørsmål og koordinator for nødhjelp (OCHA) i FN, hevder at det er to hovedgrunner til at flere av målene likevel ikke vil bli oppfylt innen fristen. Disse er krigen mot terror som startet i 2001 og finanskrisen som lammet hele verden i 2008 (Møller 2010). At finanskrisen kan skape og allerede har skapt store problemer for måloppnåelse innen 2015 har UNDP som nevnt også slått fast, i tillegg til Verdensbanken (se Vedlegg 2 for oversikt over måloppnåelse fram til i dag) (Verdensbanken 2010b:43).

Hvert år trengs det 1250 milliarder kroner for å møte de fattige landenes behov for vannforsyning, rensing og irrigasjon (FN-sambandet 2010a). Denne summen kan virke uvirkelig stor og uoppnåelig. Men, økologen Julian Caldecott (2008:199) presenterer denne pengesummen⁸ i sin bok *Water: The causes, costs and future of a global crisis* og setter den opp imot den pengesummen som går med årlig på verdensforbruk av flaskevann. Den summen er svimlende syv ganger så stor. Dette setter ting i perspektiv.

For å klare å nå målene er det nødvendig å fortsette med strategier, politikk og støttende tiltak som er bevist at har virkning, og på radikalt vis stoppe med det som ikke virker (UNDP 2010:iv). Jeg vil med denne oppgaven prøve å komme nærmere hva det er som virker.

1.3 Avgrensing

Vannprosjekter satt i gang eller støttet av Verdensbanken innebærer som oftest både tilretteleggelse av forsyning av rent vann og bedring av tilgangen til grunnleggende

⁸ Caldecott bruker amerikanske dollar; 15 milliarder dollar (valutakurs i 2008).

sanitære tjenester. Jeg likestiller disse tiltakene i viktighetsgrad. I oppgaven vil jeg likevel begrense meg til å omtale utviklingslandenes behov for bærekraftig tilgang til sikkert drikkevann da sanitære tjenester som oftest blir løst (eller forsøkt løst) adskilt fra forsyning av trygt drikkevann. Dette medfører at jeg kun vil nevne grunnleggende sanitære tjenester i oppgavens tekst om det nevnes spesielt i faglitteratur, rapporter eller dokumenter jeg benytter meg av.

1.4 Metode

1.4.1 Innledning

Jeg vil her redegjøre for de metodiske valgene som er tatt i arbeidet med denne oppgaven. Dette inkluderer en presentasjon av hvordan datamaterialet er samlet inn, og refleksjon over styrker og svakheter ved valgene.

1.4.2 Valg av metode og tilfeller

Opgaven er en kvalitativ studie av tilfellet i Cochabamba, Bolivia, som analyseres i lys av eksisterende teorier innenfor fagfeltet, og da spesielt i lys av Ostroms forvaltningsteori. Ved å velge en kvalitativ tilfellebasert studie vil jeg ha muligheten til å få en dyp forståelse for hva som skjedde i Cochabamba rundt tusenårsskiftet, og ut fra dette kan jeg også tydeligere presentere de ulike tankesettene og deres argumenter. Jeg har valgt å inkludere tilfellet fra Senegal i oppgaven, som skiller seg tydelig fra tilfellet i Cochabamba, for å ytterligere belyse svakhetene ved prosjektet forsøkt utført i Bolivia. Dette gir oppgaven et klart komparativt element, men hovedinteressen knytter seg til tilfellet i Cochabamba.

Opgaven kan til dels også kalles teoriutviklende, i og med at jeg benytter Ostroms forvaltningsteori på tilfeller som skiller seg fra tilfellene hun har undersøkt med hensyn til skala. Ostrom valgte konsekvent å undersøke tilfeller som hadde mange færre individer involvert i institusjonsutformingen enn de tilfellene jeg har valgt å analysere. Også fordi de var så mange færre, var individene i Ostroms tilfeller direkte

involvert i utformingen i motsetning til det individene i mine tilfeller var. Den store skalaen gjør individene avhengige av representanter. Konklusjonene jeg kommer fram til vil dermed muligens være med på å utvide gyldighetsområdet for Ostroms forvaltningsteori om jeg finner at den kan brukes på større tilfeller. Dette vil bli nærmere diskutert i kapittel to og videre i analysene.

Valget av tilfeller var ikke tilfeldig. Jeg hadde for det første som utvalgs Kriterium å finne et tilfelle hvor det har skjedd det jeg har kalt en kollisjon mellom tankesettene i forsøk på å organisere vannforvaltning, også kalt et “positivt tilfelle”, altså et tilfelle med ønsket utfall på avhengig variabel (Mahoney og Goertz 2004). Valget falt på Cochabamba og en separat problemstilling ble formulert med basis i dette tilfellet. For det andre har dette tilfellet en nødvendig adskillelse fra andre reformer eller prosjekter, noe som kan være komplisert å finne idet vannprosjekter pleier å være en del av et større prosjekt. Etter min mening viser dessuten hendelsen i Cochabamba bedre enn noen annen hvor galt det kan gå når en ressursforvaltningsstrategi slår feil ut, og det vil dermed kunne vise hva man i fremtiden bør unngå ved planlegging av vannforvaltning. Som sagt, for å ytterligere belyse svakhetene ved vannforvaltningen som førte til kollisjonen i Cochabamba, fant jeg det nødvendig å inkludere det som kan kalles et “negativt tilfelle”, hvor utfallet er det motsatte som i Cochabamba (Mahoney og Goertz 2004). Dette førte meg til vannreformen i Senegal, og det interessante ble å finne ut hva ved gjennomføringen av denne reformen som førte til dens suksess. Begge tilfellene er dessuten meget godt dokumentert, og dette ga meg mulighet til å benytte meg av mange kilder. Svakheten ved å velge tilfeller ut i fra slike kriterier er at de begge til dels er ytterpunkter av det de er ment å skulle representere, nemlig forsøk på å organisere vannforvaltning. Dette kan medføre at funnene ikke kan generaliseres. Imidlertid var det viktig at tilfellene var ekstreme, som i det minste tilfellet fra Cochabamba er, for å tydeliggjøre uenigheten og ulikhetene teoriene imellom.

1.4.3 Datainnsamling

Jeg har benyttet meg av ulike typer data, som forskningslitteratur, både bøker og utgitte forskningsartikler, rapporter utgitt av ulike institusjoner og organisasjoner, i

tillegg til en betydelig andel internettkilder, da temaet for oppgaven gjør det nødvendig at stoffet i stor grad er oppdatert, som for eksempel nye bestemmelser gjort i FN og dets underorganer, samt dets uttalelser om temaet. Fagfeltet innenfor vannforvaltning består av et begrenset antall forskere. Disse har imidlertid skrevet en betydelig mengde forskningsartikler og bøker om temaet. Flere menneskerettighetsorganisasjoner har også store mengder data. I tillegg finnes det offisielle rapporter utgitt av FN, FNs underorganer og finansinstitusjonene. Mengden av mulige kilder ga meg muligheten til å kildetriangulere, noe som hindrer i høy grad at empirien blir ensidig og subjektiv. Jeg har spesielt vært kritisk når det kommer til enkelte rapporter og uttalelser fra Verdensbanken fordi jeg forventet at Verdensbanken ville forsvare seg imot anklager knyttet til for eksempel det å kreve for mye av utviklingsland som har ønsket lån, som privatisering av vannforsyning. Jeg har derfor så godt det har latt seg gjøre funnet andre kilder for å få et mer nyansert bilde av det Verdensbankens rapporter måtte handle om. Allikevel er de fleste opplysninger om Senegals urbane vannforsyningsreform hentet fra en rapport skrevet for Verdensbanken. Denne rapporten finner jeg troverdig til tross for mine mistanker nevnt ovenfor på grunn av sin faktaorienterte sammensetning og nyanserte argumentasjon. En større utfordring var det å finne troverdige internett- kilder. Her var jeg meget kritisk, og jeg har kun benyttet meg av internett- kilder fra organisasjoner som er faglig orienterte og som er brukt av andre kilder eller er forankret i større organisasjoner, som for eksempel FN-sambandet og IRIN.

Når det gjelder data om tilfellene så valgte jeg å benytte meg av sekundære kilder i stedet for å utføre feltarbeid. Tilfellene som brukes i analysen er i stor grad blitt skrevet om tidligere og disse arbeidene gir meg det jeg behøver til å besvare denne oppgaven. Å utføre nye intervjuer var derfor ikke nødvendig. Kilder var for eksempel bøker og artikler om Cochabamba- tilfellet, en masteroppgave om blant annet Senegals vannforsyning og andre artikler og rapporter. Å benytte meg av sekundære kilder i stedet for å gjøre egne studier på tilfellene kunne jeg gjøre fordi jeg fant disse kildene troverdige og gode. Dessuten fant jeg det tids- og kostnadsbesparende. Men ved å ta

denne avgjørelsen ga jeg også fra meg muligheten til å stille egne spørsmål til eventuelle intervjuobjekter. Jeg fant imidlertid dette tapet til å være begrenset.

1.5 Oppgavens disposisjon

Etter å ha innledet med min interesse for temaet og temaets aktualitet presenteres de ulike ledende tankesettene i kapittel to ved å gjøre rede for flere forskere og deres tanker og resonnementer innenfor fagfeltet. Forskere som representerer tanken om at vann er en økonomisk vare og de som representerer tanken om at vann er en menneskerettighet blir presentert hver for seg. Elinor Ostroms teori om ressursforvaltning blir presentert isolert fra disse da hun befinner seg et sted midt i mellom og har skapt en egen forvaltningsteori. Hvordan IMF og Verdensbanken har tilnærmet seg og fortsetter å tilnærme seg ressursforvaltning i forhold til de ulike tankesettene vil bli diskutert her, før det gjøres refleksjoner over de ulike tankesettene i sammenheng.

I det tredje kapitlet vil vannprosjektet i Cochabamba, eller “Vannkrigen” som konflikten er blitt kalt, bli gjort rede for empirisk før det blir analysert på bakgrunn av de ulike tankesettene, og siden i lys av Ostroms forskning alene.

I det fjerde kapitlet presenteres det urbane vannprosjektet i Senegal, som i stor grad var vellykket. Etter en empirisk presentasjon ser vi på grunner til hvorfor dette vannprosjektet ble en slik suksess i forhold til vannprosjektet i Cochabamba og en systematisk sammenlikning mellom tilfellene utføres. En egen analyse av Senegals urbane vannreform gjøres i lys av Ostroms forskning.

I femte og avsluttende kapittel vil oppgavens funn kort bli gjort rede for.

2 Ulike tankesett om forvaltning og bærekraftig utvikling av vann

2.1 Innledning

“Nations go to war over oil, but there are substitutes for oil. How much more intractable might wars be that are fought over water, an ever scarcer commodity for which there is no substitute?” Sitat fra tidligere amerikansk senator Paul Simon i 2001 etter at FNs tredje World Water Forum slo fast at vann kunne skape like mye konflikt i dette århundre som olje har gjort i det forrige (Fisher, Huber-Lee m.fl. 2005:xiii).

Siden vann er slik en usedvanlig viktig ressurs, som det gis uttrykk for i sitatet ovenfor og i forbindelse med oppnåelsen av flere av tusenårsmålene, er det mange betraktninger som må tas hensyn til når man skal finne ut hvordan man bør forvalte denne ressursen best mulig. Et av de viktigste hensynene er hvordan man kan begrense forbruket av vann og hvordan man kan skape en bærekraftig utvikling av vannforsyning. Om verdenssamfunnet skal hjelpe utviklingsland til å utvide vannforsyningen, slik at det kan dekke en større andel av befolkningen, må denne utviklingen være bærekraftig. Utviklingen må skje på en slik måte at det ikke bare tas hensyn til forsyning av dagens befolkning, men også de kommende generasjonenes behov for tilstrekkelig tilgang til vann. Dette av de samme grunnene som presentert i innledningen – Vann er kilden til alt liv. Overforbruk av vann i verdensdeler som ikke lider av vannmangel og ødeleggelse av vannreservoarer, ved for eksempel industriell dumping av miljøskadelige stoffer som finner sted mange steder i dag, kan ikke tolereres nå og det kan heller ikke tolereres i fremtiden. Som nevnt innledningsvis forårsaker mangel på rent vann allerede sykdom og død mange steder i verden, noe man i dagens moderne og delvis utviklede verden har teknologien til å kunne forhindre.

Forskere, organisasjoner og institusjoner er imidlertid uenige om hvordan vi skal strekke oss imot oppnåelse av tusenårsmålet om å halvere andelen mennesker som

lever uten tilgang til trygt drikkevann, og gjøre det på en bærekraftig måte. Det eksisterer et stort skille mellom de forskere som mener at man må forvalte vann som en økonomisk vare hvor vann har en reell pris, og de forskere som er opptatt av at tilgangen til vann bør være en menneskerettighet. Vi skal se at disse to ulike gruppene av forskere ofte snakker delvis forbi hverandre, noe som kan gjøre problemløsning vanskelig. Ikke mindre komplisert blir det å finne en løsning da ressursen blir sett på som flere ting på en gang: et sårbart økosystem, en menneskerettighet, et sentralt element i samfunn og kulturer og som en økonomisk vare. I dette kapittelet skal vi se at det finnes mangler ved begge hovedteoriene, mangler som tyder på at ingen av teoriene alene kan forklare hvordan vannforvaltning og vannprosjekter helst bør utføres. En tredje måte å se på vannforvaltning presenteres av Elinor Ostrom. Hun skiller seg fra forskerne av de to andre tankesettene ved at hun ser på begge disse i sammenheng og vektlegger brukernes rolle i institusjonsutformingen.

2.2 Vann som økonomisk vare

At en knapp ressurs ikke kan være fri felles eiendom blir som oftest argumentert for ved å vise til Garrett Hardins (1968:1244) “tragedy of the commons”, eller allmenningens tragedie, fra 1968. Teoremet sier at brukere av et fritt felles gode alltid vil forbruke denne ressursen som de er avhengige av til den er blitt ødelagt eller brukt opp. Han mente at “den rasjonelle forbruker av et fritt felles gode utnytter ressursen til den forventede gevinsten er lik den forventede kostnaden”. Og fordi hver forbruker ignorerer andres kostnader fører individuelle avgjørelser til et tragisk overforbruk og mulig ødeleggelse av denne åpent tilgjengelige ressursen (ibid.). Hardins forslag til løsning på allmenningens tragedie var “enten sosialisme eller privatisering av det frie foretagende” (Ostrom m.fl. 1999:278).

“Freedom in a commons brings ruin to all”. Garrett Hardin (1968:1244).

Overbevisningen om at rent vann bør bli behandlet som en økonomisk vare kan man for øvrig spore lenger tilbake enn til 1968, og tilbake til andre forskere. Det bør for øvrig poengteres at forskere og økonomer innenfor dette tankesettet ikke mener at

selve målet skal være at vann blir behandlet som en økonomisk vare, snarere at det å behandle vann som en økonomisk vare vil føre til at fordelingen av vann blir bedre. De mener også at om man behandler vann som en økonomisk vare så vil produksjonen bli mer effektiv og dette vil bedre tilførselen og kvaliteten. På midten av 50-tallet ble Harvard Water Program etablert. Professorene Arthur Haas og Maynard Hufschmidt satte da sammen et tverrfaglig forsknings- og opplæringsprogram for å utvikle nye metodologiske teknikker innenfor planlegging i forbindelse med vannressurser. På dette tidspunkt var det viktig ikke bare å tenke på effektivitet og produktivitet, som begge er ord som forbindes med privatisering av vann, men det skulle i prosjekter rettes oppmerksomhet mot sosiale mål slik som inntektsgenerering, matproduksjon, etablering av ny industri, og regional utvikling (US Army Corps of Engineers 2001). Altså var det viktig hvordan prosjekter utfoldet seg i hele samfunn og hvordan befolkninger mottok dem. Ikke- økonomiske verdier som bevaring av miljøet og hensyn til ulike etniske grupper ble også vektlagt (ibid.). Programmet førte til mye litteratur på området og politisk rådgøring om vannmarkeder, spesielt fra Verdensbanken (Fisher, Huber-Lee m.fl. 2005:xxii).

Neoliberalismen vokste fram fra teoriene til de klassiske økonomene Adam Smith (1723-1790) og David Ricardo (1772-1823) (Banik 2006:38). En av Smiths hovedideer var at markedet er en selvregulerende institusjon som fordeler godene til alles beste. På linje med Smiths og Ricardos argumenter mener neoliberalister at sterke statlige byråkratier og deres dominerende rolle gjør utvikling og økonomisk vekst vanskelig. Når staten blander seg inn i økonomien forstyrres den naturlige prisregulerende mekanismen med det resultat at produksjon blir ineffektiv og investeringer uteblir (ibid.:38-39). På 70-tallet banet denne neoliberale økonomiske tenkningen seg vei for alvor inn i verdensøkonomien, og kan nå sies å være den viktigste kilden for støtte for et “vannmarked” hvor vann er en økonomisk vare. Utviklingen av dette vannmarkedet har utspilt seg for det meste i mindre utviklede land. For å forbedre vannforsyning i disse landene har det neoliberale paradigmet, Washington Consensus⁹, lagt press på regjeringene til å foreta to endringer: å fjerne

⁹ Som Bretton Woods- institusjonenes politikk bygger på. Se 2.4.

staten som den eneste forsørger av rent drikkevann som et offentlig gode og å implementere reformer for prising av rent vann som har “full cost recovery” som mål (Conca 2006:221). En noe enkel definisjon på cost recovery, når det gjelder vannforsyning, er ideen om å få dekket alle kostnader knyttet til vannforsyning, et program eller tjenester som kan sikre lang levetid på avtalen. Det vil si produksjon, vedlikehold av anlegget, transport, lønn m.m. Disse kostnadene er ment å skulle bli dekket av ulike mekanismer, hvorpå en er gjennom tariffen pålagt brukere (IRC 2004). Ifølge Washington Consensus- paradigmet var endringene som ble pålagt de mindre utviklede landene nødvendig nettopp her ikke bare for å heve prisen på vann, men også for at sektoren skulle tiltrekke seg internasjonale private investorer og for å gjøre privatiseringen til en realitet (Conca 2006:221).

Den nederlandske økonomen Willem N. Meyer (2007:ix) argumenter i sin bok, *The Economics of Water*, for å sette en verdi på vann, og han mener at rent vann er blitt sett på som “gratis” altfor lenge. Ved å anerkjenne vannets virkelige verdi mener han at fordelingen av vann vil bli bedre. Subsidiering av vannpriser foretatt fordi vann blir sett på som et offentlig gode vil, ifølge Meyer (ibid.:63), føre til overforbruk av ressursen, og det vil bli en underutvikling av vannforsyningssystemer som ikke vil være i stand til å møte den økende etterspørselen som kommer av økonomisk vekst, urbanisering, industrialisering, de globale klimaendringene og andre sosioøkonomiske faktorer. At offentlig subsidiering fører til overforbruk og derfor bør unngås, er et generelt økonomisk resonnement, som ikke bare gjelder vannforvaltning.

Selv om Meyer (2007) mener at man må betale for det vannet man faktisk bruker vil ikke dette si at han er en ukritisk taler for ethvert betalingssystem. I boken sin (ibid.:63-64) kritiserer han et system for prising av vann som flere land, som har ønsket å drive bærekraftig fordeling av ressursen, har benyttet seg av. Systemet kalles “increasing block tariff system” (IBT- system) og er det mest benyttede vannprisingssystemet i utviklingsland rundt om i verden. I tillegg til å oppnå det sosiale målet med en rettferdig fordeling av vann, har IBT- systemet til hensikt å oppmuntre til sparsommelig og bærekraftig bruk av vann, men Meyer mener at det allikevel ikke viser vannets virkelige verdi og at det ikke reflekterer hvor knapt gode rent vann

faktisk er. IBT- systemet går ut på at forbrukere betaler en viss avgift per kubikkmeter vann opptil en spesifisert mengde. Utover det betaler de litt mer per kubikkmeter opptil en annen spesifisert mengde, osv. I mange utviklingsland er den første spesifiserte mengden vann satt til under vannets virkelige verdi for at de fattigste i samfunnet også skal ha råd til vannet, og rikere forbrukere og bedrifter må betale en høyere avgift. Dermed er meningen at de som er storforbrukere av vann skal betale mer for vannet de bruker enn de som kun bruker det som er nødvendig i det daglige livet. Meyer mener derimot at dette allikevel ikke fører til rettferdig fordeling av godet. Han argumenterer for at selv om meningen med systemet er å hjelpe de fattige, så blir det ofte ikke tilfelle. Han viser til en studie gjort av professorene Whittington og Boland i 1999, i land i Sør- Øst Asia, Latin Amerika og i Afrika (Meyer 2007:63-64). Disse fant at i de fattigste samfunnene deler ofte flere familier på én vannkran fordi de ikke har råd til hver sine koblinger til vannnettverket, og dermed gis det inntrykk av at disse er én storforbruker istedenfor flere mer "fornuftige" forbrukere. Disse fattige familiene blir dermed nødt til å betale like mye som en rik storforbruker må, noe de da mest sannsynlig vil få problemer med å klare og systemet har dermed ikke klart å forbedre fordelingen av vann. Videre viser studien at ved bruk av IBT- systemet lever middelklassen med kunstige lave priser på vann og lærer dermed ikke noe om vannsparing, og videre at de høye prisene bedrifter blir pålagt å betale i verste fall fører til at de selv borer etter vann, og forlater det offentlige tilbudet (ibid:64). I slike tilfeller kan man se for seg at dette vil kunne føre til at bedrifter ikke følger den standarden som er satt av det offentlige alternativet. Dette kan i verste fall føre til forurensning av både grunnvann og nærliggende vann og elver og overforbruk av grunnvann, noe som igjen vil slå tilbake på det offentlige tilbudet. Selv om IBT- systemet kan virke som en god løsning på vannfordelingsspørsmålet kan man av Whittington og Bolands studie se hvor sammensatt dette spørsmålet virkelig er. Selv om det måtte ligge gode hensikter og tilsynelatende god planlegging bak et vannprisingssystem vil ikke dette si at systemet vil fungere i praksis. Forskerne Whittington og Boland anbefaler istedenfor en enklere todelt tariff. Den todelte tariffen ville bestått av en enkel mengdebasert avgift som sto til sammenlikning med vannets virkelige verdi, for å gi forbrukerne det økonomiske incentivet til å spare på

vannet, kombinert med en fast månedlig kreditt eller rabatt. I tillegg inneholder deres forslag en minimumsavgift hver måned (Meyer 2007:64). Men så må man stille spørsmålet: hva er i tilfelle den “virkelige verdien” på vann?

Franklin Fisher, professor i mikroøkonomi og leder av The Water Economics Project, Annette Huber-Lee, sjef for The Water Programme for the Stockholm Environment Institute, og en gruppe andre forskere, gir i boken *Liquid assets: An Economic Approach for Water Management* (2005) også uttrykk for at de mener at vann ikke kan være gratis, eller “hevet over pris”, selv om andre måtte mene at det er en menneskerettighet. Samme hvor viktig rent vann er for menneskets eksistens mener disse at det er irrasjonelt å sette en annen verdi på vann enn hva det ville kostet å erstatte det. Med andre ord mener disse forskerne at vann bør ha en reell pris, men på den annen side må den øvre prisen på vann ikke være mer enn det ville kostet å gjøre saltvann om til ferskvann, en prosess som kalles desalinerings (Fisher, Huber-Lee m.fl. 2005:4). I teorien kan desalinerings virke som løsningen på mangel av sikkert drikkevann, men det er dessverre meget dyrt og praktisk talt umulig for mange land, enten på grunn av manglende kystlinje og dermed tilgang til saltvann eller på grunn av manglende kapital til å kunne sette i gang med slik produksjon. En annen faktor som nevnes som avgjørende for prisen på vann er hvor stor etterspørsel det er på ressursen. I forbindelse med dette brukes uttrykket “scarcity rent”. Scarcity rent er et mål for knapphet og er nærmest på null- nivå der hvor etterspørselen er lav eller der hvor få mennesker behøver å dele på det eksisterende vannet. Derimot blir scarcity rent høy der hvor det er mange om vannet og vannets verdi vil være høyere. Det er mangelen på vann som gjør vannet verdifullt, ikke vannets nødvendighet generelt, poengterer forskerne (ibid:5). Dette sier de vil gjøre at vannets verdi naturlig vil variere fra sted til sted. Vi ser med dette at det å sette den “riktige prisen” på vann er en komplisert affære.

Til tross for at Fisher, Huber-Lee m.fl. (2005:4, 10-11) mener at prisen på vann skal kunne sammenliknes med hva det ville kostet å erstatte det sier de at det ikke kan forventes at rene private vannmarkeder vil kunne føre til optimal fordeling av vann. Dette mener de av ulike grunner. For eksempel nevnes det at for at frie markeder skal

føre til effektiv fordeling forutsettes det at markedet er konkurransepreget, altså at markedet består av mange uavhengige mindre selgere og mange uavhengige små kjøpere. Dette mener forskerne ikke kan sies å stemme for vann, i alle fall ikke i land hvor vannkilder er relativt få og mest sannsynlig eid av staten. I tillegg må de sosiale kostnadene være sammenfallende med de private kostnadene for at et fritt marked skal føre til effektiv fordeling. Problemet med dette punktet er at produksjon av vann inkluderer flere fremmedfaktorer. Spesielt fører forbruk av grunnvann på et sted ofte til at det blir en reduksjon av grunnvann et annet sted. Videre vil dette si at pumping av grunnvann et sted kan føre til økte kostnader ved pumping et annet sted, fordi det må gjøres mer jobb for å finne vann å pumpe opp. Slike faktorer er det vanskelig å ta med i beregningen for individuelle produsenter, fordi kostnadene stadig vil variere. Men det som kanskje er den viktigste grunnen til at vannmarkeder ikke kan føre til optimal vannfordeling, i følge Fisher, Huber-Lee m.fl. (2005:10-11), er det at sosiale fordeler må sammenfalle med private fordeler slik at et fritt marked kan føre til en ønskelig fordeling. Hvis ikke dette skjer vil jaget etter private fordeler gjøre at sosialt optimale resultater ikke blir oppnådd. Til tross for dette legger de vekt på at om punktene ovenfor blir tatt hensyn til er det mulig å utvikle en modell for økonomien omkring vann som kan benyttes for å *veilede*¹⁰ lands eller regioners vannpolitikk og politikere.

Ken Conca (2006:6) skriver i stor grad om vannmarkedet, og for ham er det viktig at man ser på vannfordelingsproblemet som et globalt problem. Han sier at det ligger en utfordring i det å etablere regler for et globalt styresett på grunn av de meget konflikthfulle omstendighetene omkring vann. I sin bok, *Governing Water*, vil han komme nærmere en forståelse av politikken som omhandler global institusjonsbygging omkring lokale økologiske systemer som finnes overalt i verden, som for eksempel skoger, våtmarker, tundraer, ørkener, elver, innsjøer og kystlinjer. Conca (ibid.:xii) mener at det som ble sett på som fremskritt på dette området på 90- tallet var en illusjon, og at de virkelige problemene enten ble ignorert eller var ute av fokus. Fordi

¹⁰ Fisher, Huber-Lee m.fl. sin kursivbruk.

de største problemene ikke ble behandlet den gang vender vi om og om igjen tilbake til de samme ineffektive institusjonelle formene.

Alle økologiske systemer deler en trippel mening (Conca 2006:6): de er kritisk viktige systemer med både lokal og global betydning; de er viktige kilder for hele samfunns levebrød og har kulturell betydning for mange millioner mennesker; og i en økende global verdensøkonomi så har de en markedsverdi som et økonomisk internasjonalt gode, enten som naturressurs eller økoturisttilbud. Conca (ibid.) argumenterer for at trusselen mot disse økosystemene er “globale” problemer som krever “globale” styresett, og at det globale svaret på disse globale spørsmålene har uteblitt. Det som står i veien for global fremgang når det gjelder vannets fremtid, mener Conca (ibid.:215) er den heftige diskusjonen omkring byggingen av store demninger og et økende antall saker relatert til eiendomsrett, privatisering, vannekspert, prising av vann, utenlandsk investering og eierskap i vannsektoren. Og sentralt i denne debatten finnes kontroversene omkring om, når og hvordan vann eventuelt bør bli behandlet som et økonomisk gode. Conca viser til en voksende overbevisning når han sier at man bør tenke på å videreutvikle institusjonene til å bli blant annet mer fleksible med hensyn til territorielt selvstyre, og ikke bruke eldre institusjonsmodeller som vi til nå har sett ikke har fungert på dette området (ibid.:7).

Som nevnt benytter Conca (2006) seg av uttrykket vannmarked, og mer nøyaktig “water marketization”. Uttrykket viser til hele prosessen som skaper den økonomiske og politiske infrastrukturen for å behandle vann som en økonomisk vare. I løpet av prosessen forandres blant annet prisen på vann, eiendomsretten, og grensen mellom offentlig og privat sfære. Elementer som kan vise trenden mot et vannmarked er blant annet disse:

- etableringen av privat eiendomsrett til å eie eller bruke vann
- et skifte imot cost recovery- prising av vann for å dekke drift, infrastruktur og, mer kontroversielt, alle kostnader tilknyttet produksjon, behandling og levering
- den økende innblanding fra privat sektor i produksjon, levering og markedsføring av vannforsyning og tjenester, og økningen av investeringer fra

privat sektor når det gjelder vedlikehold av vannforsyning, oppgradering og utvidelse

- den minkende rollen staten har i noen eller alle sine tradisjonelle funksjoner som forsørger av tjenester, reguleringsansvarlig og vedlikeholder av system (Conca 2006:215-216).

Conca (ibid.:217) viser til de som mener at følgene av markedsføringen av verdens vannbeholdninger, elver og ferskvanns økosystemer er positive for staten fordi det å behandle vann som en knapp økonomisk ressurs vil føre til mer effektiv bevaring og forsiktig bruk av vann, og dette vil redusere presset på sårbare økosystemer. Vi kommer tilbake til hva motstandere av et vannmarked sier om dette.

Oppsummerende kan hovedargumentene for å se på vann som en økonomisk vare synes å være at det skal forhindre overforbruk fordi brukerne betaler en reell pris for vannet de faktisk forbruker; vannforsyningen blir mer effektivisert da eier og produsent er forpliktet gjennom kontrakter til å levere et godt produkt; og vannforsyningen mottar investeringer som er med på å sørge for opprettholdelse og utvikling av vannforsyningsanlegget som da kan få en lang levetid.

2.3 Vann som menneskerettighet

28. juli i år erklærte FN at retten til rent og sikkert vann og grunnleggende sanitære tjenester er en menneskerettighet (FN 2010c). Siden tilgangen til rent vann er forutsetningen for at flere andre menneskerettigheter kan opprettholdes vil mange mene at tiden var inne for dette. Derimot har viktigheten av en slik rettighet vært anerkjent i flere år allerede ved at det ble tatt med som et eget mål blant tusenårsmålene i 2000, og i 2002 anerkjente FNs Committee on Economic, Social and Cultural Rights (UNCESCR) retten til vann som en egen rettighet. Her ble det utdypet at vann “should be treated as a social and cultural good, and not primarily as an economic good... Water, and water facilities and services, must be affordable for all.” (Conca 2006:215). FN har i tillegg erklært årene 2005 til 2015 som årene for “handling for vann for livet” (Sjölander Holland 2005: 241). Ut fra dette er det ingen

tvil om at det nå er grunnlag for å kunne se på vann som en menneskerettighet, da den er oppført på listen over disse.

De som mener at vann bør bli behandlet som en menneskerettighet består av en sammensatt gruppe mennesker. Ikke bare anti- privatiseringsaktivister, men blant annet også mennesker som er imot dambygging, ulike miljøvernorganisasjoner og, nærmest som en selvfølge, menneskerettighetsforkjempere. Det at vann begynte å bli sett på som en menneskerettighet mener Conca (2006:248) har vært viktig for utviklingen av anti- privatiseringsbevegelsen, da det skapte en global koalisjon av aktivister.

Forskere, menneskerettighetsforkjempere, miljøvernere og hele befolkninger som mener at vann først og fremst bør bli sett på som en menneskerettighet sier at det bør være statens eller det offentliges anliggende å sørge for at hele befolkningen har lik tilgang til rent vann, da muligheten til å betale for ressursen er ulikt fordelt, men behovet er det samme. Disse er med andre ord imot at vannforsyning privatiseres og at vannet dermed selges i enheter til forbrukere, med bakgrunn i at dette er noe alle mennesker trenger for å kunne leve. Makten over vann mener de ikke må falle i hendene på de private firmaene (Conca 2006:247). Anne Ferguson (2005:49-50) viser til Peter H. Gleick som mener at med den økende globale vannmangelen er retten til vann en nødvendighet for å beskytte de fattige og svake fra å bli fratatt en essensiell del av livet fordi de ikke har råd til å betale for det. Han mener dette på samme linje som andre mener det er en menneskerettighet å ha mat. Gleick (1998a) argumenterte sterkt i sin artikkel "The human right to water" for at tilgangen til rent vann var en grunnleggende menneskerettighet som var implisitt støttet av internasjonal lov, ulike erklæringer og staters praksis. Han kunne i 1998 opplyse om at en eksplisitt menneskerettighet om vann var underveis, og han mente denne ville komme til å bli et viktig verktøy for å kunne rette opp det han kalte den største feilen som hadde blitt begått utviklingsmessig i det tjuende århundre. I det 21. århundre burde, ifølge Gleick (ibid.:488), staters myndigheter, internasjonale hjelpeorganisasjoner, ikke- statlige organisasjoner og lokale samfunn arbeide for å kunne gi alle mennesker grunnleggende vanntilgang og å garantere vann som en menneskerettighet. Det siste er

som sagt på plass. I artikkelen diskuterte Gleick (1998a:488) muligheten for at grunnen til at vann ikke var blitt nevnt eksplisitt i menneskerettighetene tidligere var fordi det ble sett på som like grunnleggende for mennesket som luft, og derfor ikke var nødvendig å nevne spesielt. Gleick (1998b) mener i tillegg at vi i fremtiden må ha klarere rammer for hvor mye vann hvert menneske egentlig behøver for å opprettholde en grunnleggende levestandard, og han har utviklet syv kriterier for bærekraftig bruk av vann. Blant hans kriterier finnes kriteriet som sier at institusjoner skal opprettes for å overvåke og føre statistikk over vannbruken og vannets kvalitet. I forbindelse med planleggingen av vannforsyning mener han (ibid.:577) at vannplanlegging og beslutningstaking i mange regioner er begrenset til å involvere kun en liten gruppe spesielt opplærte innenfor ingeniørfag, jordbruk og hydraulikk. Makten denne gruppen har i forhold til andre grupper, som for eksempel småbønder, religiøse og etniske minoriteter, miljøvernere og akademikere er for stor, skriver Gleick. Mekanismer som deler makten mer likt blant disse gruppene er nødvendig, og ikke minst må man ta hensyn til fremtidige generasjoners vannbehov.

Forkjempere for at vann er en menneskerettighet er ofte også opptatt av andre dimensjoner omkring vannforsyningen. Ferguson (2005:50) viser videre til Hellum (2001) som foreslår måter som de som planlegger vannforsyning juridisk kan anerkjenne kvinners rett til vann og inkludere dem i planleggingen og utformingen av politikken. Omtanke for kvinner i utviklingsland i forbindelse med vannforvaltning kommer også fram i Sjølander Hollands (2005:239-241) intervju med Ylva Thörn, president for Public Services International (PSI), som lenge har ment at vannforsyning er et offentlig ansvar som aldri bør få drives for profitt. Hun forklarer at det er kvinner og jentebarn som oftest må hente vann til husholdningen. Ofte er det snakk om at kvinner og barn må gå flere kilometer hver dag for å hente disse dyrebare literne ifra ofte utrygge vannkilder (Welch 2007:312). Dette gjøres det også rede for i UNICEFs rapport over oppnåelsen av delmål 7.C. for 2010, hvor de skriver at i to tredjedeler av tilfellene er det kvinnene som henter vann (UNICEF 2010a:29). Her ser vi samspillet mellom tusenårsmålene og hvordan måloppnåelse av disse avhenger av hverandre. I dette tilfellet er det et samspill mellom tusenårs mål 3 og 7.C., altså målet om å fremme

likestilling og styrke kvinners posisjon i samfunnet og målet om å øke andelen mennesker som har tilgang til rent vann på samme tid. Sjölander Hollands (2005:239-241) ønske for disse menneskene er at de kan sette fra seg bøttene og heller gå på skole eller få seg en jobb for å bygge opp samfunnet og landet de lever i. Hun vil også ha kvinner inn i ledende stillinger i vannrelaterte saker. Dette mener flere hjelpeorganisasjoner, i tillegg til den sittende norske regjering (Regjeringen 2008), er avgjørende for å styrke kvinners posisjon i samfunnet. UNDPs rapport fra 2010 (UNDP 2010:15) kan vise til at kvinner som har sluppet å hente vann fra vannkilder langt unna hjemmene sine i mange tilfeller nå bruker den vunne tiden på nettopp å gjøre innbringende arbeid eller til å ta utdanning.

Forskere og uavhengige organisasjoner uttrykker for øvrig også et ønske om at internasjonale institusjoner i større grad enn de har gjort til nå må anerkjenne lokale ønsker og lokalt eierskap for at fordelingen av vann skal kunne bli vellykket. Det opprinnelige Harvard Water Program, som er nevnt tidligere i kapittelet, er av enkelte ønsket gjenopplivd da dette hadde mye av det ønskelige fokuset (Hickey 2008). FN har i år vært opptatt av dette i sin rapportering om tusenårsmålenes oppnåelse (UNDP 2010:20-21). Her står det at det er avgjørende for utvikling at folk får delta i og påvirke utviklingen. Utviklingsstrategier hvor befolkningen selv deltar, og som samsvarer med det enkelte lands egne ønsker og behov, viser seg å ha størst gjennomslagsevne og bærekraft (ibid.:20-21). I evalueringen av måloppnåelsen frem til i dag slår UNDP fast at måloppnåelse avhenger av lokalt utviklede strategier basert på nasjonal rådgivning og deltakelse gjennom representative politiske strukturer, ansvarlige og solide institusjoner, og engasjerte offentlig ansatte. Dersom konflikt oppstår bør formelt anerkjente ikke-statlige aktører tre inn for å sørge for offentlige tjenester, og i etterkant av konflikter er det å bygge opp solide institusjoner og å gjenoppbygge offentlige funksjoner nødvendig (ibid.:21).

Når Sjölander Holland (2005:241-2) spør Thörn hvilke fordeler det ville gitt å beholde vann og kloakktjenester under offentlig styring svarer hun i stikkordsform:

- kontrakter ville ikke vært hemmelige og dette ville skapt større plass for demokratiske prosesser¹¹
- kompetansen ville finnes i kommunene eller samfunnene
- pengene som hadde blitt tjent opp ville gått tilbake til det kommunale eller offentlige vann- og sanitære systemet
- ansvaret for drift og strategier hadde ikke vært delt mellom offentlige og private aktører, dermed hadde det ikke blitt konflikter mellom sosiale interesser og den private sektorens behov for profitt, eller uenigheter om hvordan å forstå kontrakter.

På spørsmål om hvordan vi, etter PSIs mening, skal kunne nå tusenårsmålene, inkludert det å utvikle og forbedre tilgangen på vann, svarer Thörn:

- at regjeringer, givere og internasjonale utviklingsbanker må investere i og forsterke den offentlige vannsektoren
- de som er ansvarlig for vannforsyning må garantere høy kvalitet på tjenesten;
- korrupsjon må bekjempes
- utviklingsbanker må slutte å insistere på at land må involvere den private sektoren for å få innvilget lån
- fagforeninger og vanlige borgere må ha muligheten til å være med på planlegging og kontrollering av vann og kloakkbehandling
- for å hjelpe de fattige må prissystemet bli lagt opp slik at de rike betaler mer for sitt forbruk av vann

(Sjölander Holland 2005:242).

På det siste punktet ovenfor går altså Thörn imot Meyer (2007:63-64), som mente at et prissystem hvor storforbrukere betaler mer for vannet for å bedre tilgangen for de fattige ikke fungerer slik det er ment å gjøre. Thörn kan være klar over dette hun også, men allikevel mene at man må forsøke å utvikle et prissystem som fungerer.

¹¹ Gleick har med demokratiske beslutninger som et kriterium for bærekraftig bruk av vann (Gleick 1998b:577).

Selv med sine synspunkter om at vannforsyning bør være under offentlig styring, poengterer Thörn (Sjölander Holland 2005:242-243) at private aktører ikke helt og holdent behøver å bli stengt ute fra vannforsyningsbransjen. Private firmaer kan være nødvendige når det kommer til produksjon av pumper og annet materiell som vannverkene vil komme til å trenge, sier hun. Det Thörn derimot er imot er at selve driften, produksjonen og distribusjonen skal være i private foretaks hender. Thörn kommer også, i likhet med FNs nyeste rapporteringer (se UNDP 2010:blant annet 14 og 20)¹², inn på hvor viktig arbeidernes deltakelse er for prosjekters grad av suksess. Ved å gi arbeidere i vannprosjekter og vannforsyningsverk en deltakende rolle som for eksempel å involvere dem i problemløsning og avgjørelser får de motivasjon til å gjøre en god jobb. Samtidig må de tjene nok til å kunne forsørge seg og familiene sine. Å føle at de har en sikker jobb og en rettferdig lønn er avgjørende, avslutter Thörn (Sjölander Holland 2005:423).

Går vi tilbake til temaet om vannmarkeder, som Conca (2006:217-218) skriver om, mener flere av forskerne som ser på vann som en menneskerettighet at følgene av å gjøre vann til en markedsvarer hovedsakelig er negative, og sier at markedsføring av vann utvilsomt vil undergrave de ulike funksjonene vann har, som for eksempel kulturelt baserte funksjoner, som ikke kan bli tilpasset markedslogikken. Ifølge Conca (ibid.:217) har UNCESCR uttalt at å behandle vann hovedsakelig som en økonomisk vare kan undergrave forståelsen av dets verdi som sosial og kulturell gode. Søken etter effektivitet kolliderer med frykten for at prismekanismen gjør det umulig å garantere grunnleggende menneskelige og økosystemers behov på en rettferdig og rimelig måte. Aktivister som er imot vannmarkedet, en global koalisjon av dem som vist tidligere, peker på de negative følgene et slikt marked vil ha for sosial rettferdighet og beskyttelse av miljøet. Conca (ibid.:217) setter spørsmålstegn ved om det overhode er mulig å kombinere tanken om at pris- og markedsbaserte mekanismer gir en mer effektiv ressursforvaltning med elementene om fordeling, folks meninger og deltakelse, alle elementer som definerer et samfunn.

¹² UNDPs rapport tar for seg hva som kan gjøres for å oppnå tusenårsmålene generelt, ikke hva som bør gjøres for å løse vannforsyningsproblemet spesielt.

2.4 Ostroms forvaltningsteori

Elinor Ostrom har forsket og skrevet om “governing the commons”, allmenningens forvaltning, eller forvaltning av felles gode. Boken fra 1990, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, tar for seg hvordan mennesker har klart å utforme institusjoner for å kunne forvalte felles ressurser, og hun undersøker således hvordan samarbeid blant mennesker fungerer. Hennes teori er empirisk støttet ved at hun presenterer flere eksempler¹³ hvor mennesker i fellesskap har klart, i varierende grad av suksess, å fordele goder mellom seg på en rettferdig og bærekraftig måte over lengre tid (Ostrom 1990:1). Eksempelene hun har valgt å presentere er både vellykkede og mislykkede forsøk på å komme ut av vanskelige situasjoner i forbindelse med ressursforvaltning. Med vellykkede forsøk mener Ostrom tilfeller hvor det er blitt opprettet institusjoner¹⁴ som gjør det mulig for individer å nå felles mål når det ellers hadde vært fristende å være gratispassasjer eller å svindle andre brukere av ressursen (ibid.:15). Hun mener at man ved å se på disse eksemplene vil lære mer om individers erfaringer, og om hvorfor noen forsøk på å løse felles godeproblemer har feilet og andre forsøk har endt med suksess. Dette kan stimulere utviklingen og bruken av teorier om kollektiv handling (ibid.:14). Det Ostrom (ibid.:45) vil forstå er hvordan noen grupperinger av individer har klart å skape velfungerende institusjoner; overholdt institusjonenes regler; og overvåket hverandre for å sørge for at alle overholder reglene, imens andre ikke har klart dette.

Ostrom ser at de vanligste måtene å forsøke å løse forvaltningsproblemer på er enten statlig styring eller privatisering (Ostrom 1990:1-2). En sentral del av Ostroms (ibid.:14) forskning tar for seg at man istedenfor å mene at en anbefaling er riktig, og en annen dermed er feil, bør tenke på at det finnes mange måter å løse mange ulike problemer på. Her skiller Ostroms teori seg tydelig fra teoriene presentert ovenfor, og

¹³ I boken skriver Ostrom betydelig mer om fiskeri (fisheries) enn andre ressurser og hvordan opprettholdelse av fiskebestand blir styrt av lokale samfunn, men teorien, i likhet med Hardins “tragedy of the commons”, er ment å kunne gjelde også blant annet forvaltning av grunnvann (Ostrom 1990:3).

¹⁴ Ostrom definerer “institusjon” som et sett regler som brukes for å bestemme hvem som har rett til å ta avgjørelser på visse områder, hvilke handlinger som er lovlig eller begrenset, hva slags gruppe- regler som skal brukes, hvilke prosedyrer som skal følges, hvilken informasjon som må og ikke må bli gitt, og hva man skal få ut av samarbeidet avhengig av individuell handling (Ostrom 1990:51).

kan i tillegg sees på som en brobygger mellom dem som vi skal se. Istedenfor å tro at man lett kan finne én optimal institusjonell design som kan innføres av eksterne aktører med lav kostnad, sier Ostrom (1990:14) at man bør vite at “getting the institutions right” er en vanskelig, tidkrevende og mulig konfliktfylt prosess. Prosessen krever mye, og korrekt, informasjon om tid og steds- variabler og et repertoar av kulturelt aksepterte regler. Ved å mene dette går Ostrom bort ifra en enten/eller-tankegang når det kommer til hvordan forvaltning av ressurser bør organiseres, og dermed utfordrer hun den nåværende ortodokse økonomiske tankegangen. Hun mener at vi må lære å jobbe med kompleksiteten omkring forvaltningspolitikk – ikke ignorere den. Selv med denne kompleksiteten skal man klare å nå fram til utvikling og velferd (Ostrom 2009:nobeforelesningen i Stockholm). Hun påpeker at institusjoner sjelden er enten private eller offentlige. De fleste suksesshistoriene hun har kommet over er det hun kaller “rike” blandinger av “privat- aktige” og “offentlig- aktige” virksomheter¹⁵ som utfordrer den “sterile dikotomien” med privat eller offentlig, marked eller stat (Ostrom 1990:14). Ostrom (ibid.:182) skriver at *“if this study does nothing more than shatter the convictions of many policy analysts that the only way to solve common pool resource problems is for external authorities to impose full private property rights or centralized regulation, it will have accomplished one major purpose.”* Altså er Ostrom enig med Thörn (Sjölander Holland 2005:242-243), både med tanke på at systemene for fordeling av en ressurs kan innbefatte både private aktører og sentral styring og at vanlige borgere skal være med på planleggingen og kontrolleringen. Det viktigste for Ostrom (1990:17) er at brukerne selv bestemmer hvordan denne utformingen blir. Dette skal vi se nærmere på.

Ostrom (1990:30) benytter uttrykket “common pool resource” (CPR) som “en betegnelse på et naturlig eller menneskeskapt ressurssystem som er stort nok til at det er kostbart (men ikke umulig) å ekskludere andre som kunne nyte godt av tilgangen til den”. For å forstå organiseringsprosessen og styringen av et CPR er det viktig å forstå forskjellen på et ressurssystem og en ressursenhet. Forvaltningen av grunnvann, og

¹⁵ “[...] institutional diversity may be as important as biological diversity for our long-term survival” (Ostrom et al. 1999:278).

også fiskeri og beitemark, går innunder kategorien ressurssystemer, imens antall kubikkmeter vann hentet opp fra grunnvannsbassenget, antall tonn fisk fisket og antall mål beitemark, går innunder ressursenheter. Ulike CPR'er har ofte blitt gjenstand for overforbruk og misbruk av individer og samfunn som kun har tenkt på egne interesser, og ikke tenkt bærekraftig. Brukere av et CPR som ikke organiserer seg kan ifølge Ostrom ikke oppnå et felles mål – et felles ønskelig mål de ville kunne oppnå med organisering og kollektiv handling (Ostrom 1990:39). “Organisering er en prosess; organisasjonen er resultatet av organisering” (ibid.).

Ostrom vil som nevnt fremme ideen om at brukerne selv skal utforme et institusjonelt system, eller et design som hun selv kaller det, ut ifra deres egen kunnskap om bruken og behovet av, i dette tilfellet, vannet (Ostrom (1990:17). Ostrom (ibid.:7) kritiserer Hardin og andre forskeres måte å se på menneskers evne til å inngå samarbeid. De benytter seg av det teoretiske spillet fangens dilemma, og mener dermed at aktørene i forhandlingene mangler, og ikke har tilgang til eller innsikt i hva de andre aktørene i forhandlingen vil. Hun mener at da ikke alle brukere av naturlige eller menneskeskapt ressurser sitter i fengsel eller fangenskap blir denne metaforbruken feil, og at bare så lenge individer blir sett på som fanger kan denne metaforen brukes. Ostrom (ibid.:7) vil heller at man skal finne en måte å forbedre de involvertes mulighet til å forandre de begrensende reglene, og ser at dette kan gi bedre resultater i forhandlinger. Politikk basert på metaforer mener Ostrom generelt kan være skadelig for samfunn (ibid:23).

Hardin (1968:1244) tar i bruk en metafor for å illustrere den logiske strukturen på sin modell og teori om allmenningens tragedie. Han ser for seg et beite som flere gjeterne må ha på deling til dyra sine¹⁶. Ostrom benytter seg av samme metafor, men mens Hardin mente at gjeterne, som rasjonelle aktører, alltid til slutt ville komme til å maksimere sin egen mengde med dyr til det gikk ut over alle som benyttet beitet, inkludert dem selv, mener Ostrom (1990:17) at gjeterne, som bruker det samme beitet år etter år, har detaljert og relativ nøyaktig informasjon om beitets bærekraftige kapasitet og dermed kan organisere seg og skape en kontrakt over bruken av beitet. De

¹⁶ Hardin benyttet eksempelet med gjeterne og deres felles beite som en metafor for det generelle problemet overbefolkning (Ostrom 1990:3).

observerer i tillegg hvordan andre gjeterne benytter seg av beitet og har egeninteresse av å rapportere brudd på kontrakten om dette skulle skje. Slik mener Ostrom at gjeterne unngår allmenningens tragedie (Ostrom 1990:17). Likheten ved alle eksemplene Ostrom presenterer, hvor man har klart å utvikle stabile og langvarige samarbeid, er at individene som deler ressursen har en felles fortid og de forventer også å dele en felles framtid sammen. Derfor er det viktig for dem å opprettholde tillit og rykte overfor de andre i samfunnet (ibid.:88).

Istedenfor alltid å anta at individer som deler på et felles gode på uunngåelig vis er fanget i et system de ikke kommer bort fra, mener Ostrom (1990:14) at individer ikke må sees på som hjelpeløse; individer i dilemmasituasjoner kan i varierende grad finne egne utveier og løsninger. Hardins forslag til løsning av allmenningens tragedie, som var “enten sosialisme eller privatisering”, mener Ostrom (Ostrom m.fl. 1999:278) altså er gått ut på dato. Det faktum at Ostrom vant Nobelprisen i økonomi i 2009 kan også tyde på at Hardins teori ikke vektlegges i like stor grad som tidligere, og dette gir inntrykk av at troen på at et fellesskap kan ivareta miljømessige og sosiale utfordringer på egenhånd er økende. Dette skal vi også se på i forbindelse med IMF og Verdensbankens virksomhet og politikk.

Ut i fra de empiriske tilfellene hun har undersøkt har Ostrom (1990:90-101) utviklet syv “design principles” (åtte i mer kompliserte systemer), eller prinsipper for institusjonsutforming, som alle er viktige elementer som kan hjelpe til å gjøre en institusjon til en suksess. Prinsippene kan også kalles karakteristikker ved de gode og varige institusjonene Ostrom har undersøkt. Hun presiserer at hun ikke vil påstå at alle disse elementene er nødvendige for at en institusjon skal bli sterk (robust), men hun mener at når det er utført mer forskning på området vil slike nødvendige elementer være mulig å identifisere. Ostroms prinsipper for institusjonsutforming er:

1. Klart definerte grenser for hvem som har rett til å bruke ressursen
2. Velutviklede tildelings- og tilførselsregler som reflekterer lokale bestemmelser og forutsetninger
3. Flestparten av de berørt av reglene kan være med på å modifisere dem

4. Overvåkere er brukerne selv eller ansvarlige overfor brukerne
 5. Det finnes grader av straff til bruk om brukere ikke skulle overholde reglene
 6. Det finnes konfliktløsningsmekanismer som kan løse konflikter mellom brukere eller mellom brukere og funksjonærer
 7. Retten for brukere til å organisere egne institusjoner blir ikke utfordret av eksterne statsautoriteter
- (Ostrom 1990:90-101)¹⁷

Disse prinsippene vil være viktig for min analyse av begge tilfellene jeg har valgt å se på i de senere analysekapitlene. Som Ostrom vil jeg også se på et mislykket forvaltningsprosjekt (Cochabamba) og et vellykket et (Senegal). Det siste tilfellet er valgt også for å kunne ytterligere belyse feilene som ble begått i vannprosjektet i Cochabamba.

Ostroms (1990:26) eksempler på samfunn som har klart å forvalte sine ressurser på egenhånd og gjennom å designe egne institusjonsmodeller er alle utelukkende samfunn med mellom 50 og 15 000 individer, eller det Ostrom kaller små- skala CPR'er. Spørsmålet blir dermed om Ostroms teorier kan overføres til tilfeller av større skala, slik som tilfellet i Bolivia, som jeg har valgt å analysere, og tilfellet i Senegal. Robert O. Keohane og Ostrom selv har også stilt seg dette spørsmålet, og i 1995 var de redaktører for en artikkelsamling som tok for seg ressursforvaltning på lokalt og globalt nivå. Hvert kapittel i denne artikkelsamlingen er skrevet av ulike professorer og doktorgrads- stipendiater som tar for seg teoretiske spørsmål knyttet til temaet, i tillegg til funn fra undersøkelser. To av de viktigste variablene som spiller inn i ulike samarbeidsresultater er vektlagt. Disse er antall aktører involvert og graden av heterogenitet blant aktørene. Duncan Snidal (1995:47) har skrevet kapittelet "The Politics of Scope: Endogenous Actors, Heterogeneity and Institutions" hvor han åpner med spørsmålet om et stort antall heterogene aktører svekker samarbeid. Snidal skriver at konvensjonell IR (international relations) mener at store antall aktører svekker

¹⁷ Forfatterens egen oversettelse av prinsippene. Noe forkortet.

samarbeid, men at CPR- forskere, som Ostrom, ikke finner en sterk slik uavhengig effekt. IR- forskere finner derimot at heterogenitet, uavhengig av antall, fremmer samarbeid, men CPR- forskere finner at homogenitet er mer ledende for samarbeid. Vi skal ikke konsentrere oss om denne spesifikke diskusjonen, men heller se at Snidal (1995:57) viser til Ostrom (1990:188-9, 211) hvor hun velger å legge mindre vekt på antallet aktører i CPR- problemer enn andre faktorer, og sier at antall aktører har lite å si for om samarbeid i forbindelse med fordeling av et gode blir en suksess eller feiler. Hennes eksempler består av prosjekter som hadde mange aktører og ble en suksess, men også av eksempler med få aktører som feilet, og derfor mener Snidal (1995:57) at fordi man ikke kan se noen korrelasjon mellom gruppestørrelse og suksess kan man ikke legge for mye vekt på dette. Allikevel poengterer han at Ostroms forskning viser at samarbeid er lettere blant små grupper.

2.5 Bretton Woods-institusjonenes stilling i forhold til de ulike tankesettene

Bretton Woods- institusjonene, IMF og Verdensbanken, ble opprettet henholdsvis for å arbeide for stabile valutakurser og for å bidra til å finansiere gjenreisningen etter krigen og stimulere til økonomisk utvikling i verdens fattige regioner (Hovi og Underdal 2000:61). Å hjelpe fattige land på fote er allikevel ikke det institusjonene de siste tiårene har vært mest kjent for. Et raskt søk på internett vil vise at det finnes mange motstandere til hvordan de bedriver sine virksomheter og det blir rettet en betydelig mengde kritikk mot deres målsetninger og politikk. Conca (2006:221) forteller at IMF har vært en aggressiv pådriver for privatisering av nettopp vann. En gjennomgang av institusjonens låneavtaler med 40 land i 2000 viste 12 avtaler som inneholdt vilkår for vannprivatisering og/eller cost recovery- tiltak. Ulike typer privatiseringsavtaler ble gjort med land som blant andre Benin, Honduras, Niger, Panama, Rwanda, Senegal, og cost recovery- tiltak ble gjort i land som blant andre Angola, Nicaragua, og São Tome. Samtidig kan Verdensbanken opplyse om at den er den eksterne aktøren som bidrar med mest midler til vannutbygging på verdensbasis. Til sammen har Verdensbanken lånt ut US\$20 milliarder fordelt på 100 land til prosjekter som omhandler vann

(Verdensbanken 2008a). Til tross for kritikken er det ingen tvil om at de fleste land ser seg tjent med medlemskap i organisasjonen da den har noe nær en global medlemsmasse (Hovi og Underdal 2000:77).

Oppgavefordelingen mellom institusjonene er klar. Verdensbanken oppgave er å gi regulære lån til utviklingsprosjekter, imens IMF's lånepraksis er å bidra til å avhjelpe kortsiktig betalingsproblemer og disse lånene skal videre nedbetales fullt ut innenfor en tidsperiode på tre til fem år (Hovi og Underdal 2000:65). Ut ifra Verdensbanken egne hjemmesider (Verdensbanken 2010c) kan man lese at den er "en viktig kilde til finansiell og teknisk hjelp for utviklingsland rundt omkring i verden" og at dens oppgave er "å bekjempe fattigdom med brennende iver og profesjonalitet for å skape varige resultater, og å hjelpe mennesker til å hjelpe seg selv og sitt samfunn ved å tilby ressurser, dele kunnskap, utvikle kapasitet og partnerskap i offentlig og privat sektor". Banken vil presisere at Verdensbanken ikke fungerer som en vanlig bank. Den har 187 medlemsland og består av to ulike utviklingsinstitusjoner: The International Bank for Reconstruction and Development (IBRD) og International Development Association (IDA). Disse institusjonene samarbeider med å bedre bankens visjon om "en inkluderende og varig globalisering" (ibid.). IBRD's mål er å redusere fattigdommen i mellomfattige og kredittverdige fattigere land, imens IDA fokuserer på verdens fattigste land. "Sammen tilbyr disse to institusjonene lavrente- lån, rentefrie lån og stipender til utviklingsland til et bredt utvalg av formål som inkluderer investeringer til utdanning, helse, offentlig administrasjon, infrastruktur, finansiell og privat sektor utvikling, jordbruk og miljø- og naturressurs arbeid" (ibid.).

IMF og Verdensbanken har siden 1980- årene fremmet privatisering av statlige foretak i utviklingsland for å heve utviklingsnivået og for å fremme økonomien. Privatisering av vann har ikke vært et unntak, og dette har vært og er fremdeles meget kontroversielt. Det finnes flere NGO'er¹⁸ som er imot Verdensbankens politikk om å ville at disse landene skal privatisere vannforsyningen, og dermed gjøre vann til en økonomisk vare istedenfor en menneskerettighet. Den Marseilles- baserte, uavhengige

¹⁸ Se blant annet democracyctr.org, brettonwoodsproject.org og globalpolicy.org.

organisasjonen World Water Council (2010a) viser for eksempel på sine nettsider til General Comment 15, CESCR (Committee on Economic, Social and Cultural Rights) 2002, "The human right to water entitles everyone to sufficient, safe, acceptable, physically accessible and affordable water for personal and domestic uses. An adequate amount of safe water is necessary to prevent death from dehydration, reduce the risk of water-related disease and provide for consumption, cooking, personal and domestic hygienic requirements". World Water Council argumenterer med dette at man ikke kan sette en pris på vann fordi det er noe alle mennesker trenger.

Iblant det som har høstet mye kritikk i mange år finnes IMF og Verdensbankens teorier og krav til utviklingsland, blant annet om å privatisere nasjonale eiendommer og bedrifter for at de skal få innvilget eller fornyet lån. Teoriene og kravene er basert på Washington Consensus som vektlegger å gå bort fra planøkonomi, statlig eierskap og proteksjonisme, til fordel for et nytt liberalt system basert på et fritt marked og private investeringer – med andre ord neoliberalistisk økonomisk tenkning. Fra 1980-tallet ble disse verdiene tilrettelagt eller påtvunget utviklingsland, nye markeder og økonomier (Economides og Wilson 2001:80). Hovi og Underdal (2000:67) poengterer at det stilles slike betingelser til utviklingsland for å sikre at lånetakeren skal være i stand til å oppfylle sine gjeldsforpliktelser, og normalt tar slike betingelser form av krav til omlegging av den økonomiske politikken i landet. Slik omlegging kan dreie seg om finans- og pengepolitiske innstramminger, effektivisering av offentlig sektor, bedre vilkår for næringslivet og devaluering av den nasjonale valutaen. Hovi og Underdal forteller derimot også om ulempene disse kravene kan påføre fattige land, som for eksempel økt arbeidsløshet, dyrere importvarer, redusert innenlands etterspørsel og at reduserte offentlige utgifter og økte skatter ikke sjelden rammer de fattigste i samfunnet særlig hardt. De sier at det på grunn av dette ikke er overraskende at kondisjonalitetspolitikken har møtt betydelig kritikk. Videre skriver de (Hovi og Underdal 2000:67-68) at kritikere hevder at organisasjonen legger vekt på forhold som handelsliberalisering og privatisering, og mindre vekt på fordelingsvirkninger og spesielle problemer som mange fattige land står overfor.

På 90- tallet ble vannprivatisering fra Verdensbankens og G8- landenes side sett på som den mest effektive måten å forbedre tilgangen til rent vann og sanitære tjenester til de fattigere landene, men selv om det ble investert US\$25 milliarder mellom 1990 og 1997 så var det de rike landene som fikk mest på bekostning av de fattige. Land sør for Sahara mottok mindre enn 1 pst. av alle penger investert i vannforsyning fra private firmaer (Vidal 2006). På sin side hevder Verdensbanken (Verdensbanken 2010d) at statlige subsidier som oftest gagnar de rikere lagene i samfunnene mer enn de fattige. For å unngå dette kreves det nøye planlegging, men dette er krevende og dyrt. På Globalpolicy.org sine hjemmesider kontrer Wole Akande (2002) dette argumentet ved å si at privatisering av vann uansett vanligvis ikke skjer hos de aller fattigste eller i rurale områder, fordi det ikke er penger å tjene der. Forbedring av vannforsyning skjer som oftest der hvor det er mulig å få inn penger. Der det skjer en forbedring av vannforsyning er der hvor det bor mennesker som har råd til å betale for det, og der hvor de private investorene tjener penger.

Ken Conca (2006:221) kan fortelle at IMF og Verdensbanken i løpet av de siste årene, siden 2000, har gått noe bort ifra spesifikk kondisjonalitet og full privatisering av vannforsyning og sanitære tjenester da slike prosjekter har skapt konflikter og flere humanitære katastrofer i flere deler av verden. Ideen om at entusiasme for justeringsprosessen innad i befolkningen er nøkkelen til vellykket justering er blitt en bærebjelke i strukturell justeringstenkning. Ifølge Verdensbanken (Verdensbanken 2010e) er nå tanken at innsatsen for å nå de fattige må eskaleres. Banken ser for seg at dette må skje ved å kreve styrking av institusjoner inkludert offentlige tjenester og reguleringsmekanismer (ibid.). Conca (2006:221-222) skriver videre at Banken nå heller ser for seg en sammensmelting av private og statlige investeringer, og har begynt å se verdien av lokalt samarbeid og integrasjon i forbedringer av vannforsyning da de i revidering av sin kondisjonalitetspolitikk fant at “en grunnleggende bekymring er at om kravene er for brede eller detaljerte kan dette undergrave et lands “eierskap” til sitt eget politiske program – en nøkkelfaktor til suksess”. Dette må kunne kalles et paradigmeskifte i Verdensbankens kondisjonalitetspolitikk. Conca (ibid.:380) skriver i tillegg i det avsluttende kapittelet i boken sin at særlig dårlige forsøk på innføring av

neoliberalisme førte til at Verdensbanken og andre skjønnte at staten hadde en viktig rolle. Også markedsføring av vann trakk seg tilbake fra den ultraliberale varianten til fordel for å se på “public-private partnerships” (PPP – offentlig privat partnerskap) og statens rolle i å ta seg av den politiske risikoen.

Verdensbanken har en strategi for å forbedre utviklingslands økonomi, for hvordan de kan tiltrekke seg næringsliv og for hvordan de kan skaffe flere arbeidsplasser. For å få til dette mener Verdensbanken at landene bør

- styrke regjeringene sine med godt utdannede regjeringsmedlemmer
- forbedre infrastrukturen ved å iverksette retts- og lovsystemer som oppfordrer til næringsliv, beskytter individ- og eiendomsrettigheter, og som setter ære i kontrakter
- utvikle finansielle systemer som er robuste nok til å støtte nyskapninger fra mikrokreditt til å finansiere større firmaers prosjekter
- bekjempe korrupsjon

(Verdensbanken 2010a).

Til tross for det tilsynelatende paradigmeskiftet finnes det likevel de som mener at forandringene ikke har vært så store og betydelige som Verdensbanken selv hevder. Bretton Woods Project, som ikke må forveksles med Bretton Woods institusjonene, er en kritisk stemme imot Verdensbanken og IMF og er et nettverk av britiske frivillige organisasjoner innen utvikling, miljø og menneskerettigheter. Prosjektet offentliggjør artikler skrevet av forskere innenfor ulike fagfelt. I en artikkel skrevet av Nuria Molina og Peter Chowla (2008) står det at “selv om det virker som Verdensbanken forandrer på den tidligere dogmatiske måten å total- privatisere vannsektoren på, viser nøkkeltilfeller som Tanzania, Armenia, Zambia og India at det kan virke som Banken ikke lærer fort nok og at de fattige kan bli stående igjen uten forbedret vann og i tillegg måtte betale for mislykket privatisering”. I følge forfatterne sa Kathy Sierra, Bankens vise- president for infrastruktur, under Verdens Vann- uke i mai 2008 at privatisering ikke var “det eneste svaret”, og at det var et stort spekter av mulige mikser av offentlige og private investeringer. I tillegg sa Shekhar Shah fra Verdensbanken et par

dager tidligere at Banken hadde “learnt the hard way” at det ikke var riktig å la vann være i hendene til privat sektor. Lars Thunell, lederen for International Finance Corporation (IFC - Verdensbankens seksjon for privat sektor), uttalte derimot i Vannuka i Stockholm i august 2008 at “Vi tror at det å frembringe rent vann og sanitære tjenester er en stor forretningsmulighet”, noe som viser at Banken fremdeles ikke er interessert i å gjøre vannforsyning til et offentlig anliggende (Chowla og Molina 2008) og etter min mening at det finnes en stor inkonsekvens i organisasjonen når det kommer til holdninger til hvordan vannforsyning skal håndteres.

I følge Jan-Erik Gustafsson, professor ved Land- og vannressurser ved Kungliga Tekniska högskolan i Stockholm, undergraver Verdensbanken fattige lands forhandlingsmuligheter med sin strategi for private løsninger. Dette gjør Banken på den måten at det i praksis er lettere for land som er villige til å fjerne hindre for utenlandsk investering å motta lån enn de som ikke er villige til dette. Gustafsson mener at Verdensbanken tilpasser seg det globale handelssystemet. Dette innebærer at handelsbarrierer blir fjernet og land blir enda mer sårbare for utenlandsk investering (Sjøllander Holland 2005:97-99). Men å hindre utenlandsk investering kan også skade lands utvikling på lang sikt.

Verdensbankens kondisjonalitetspraksis ovenfor låntakere i forbindelse med vannforsyning er blitt fordømt av mange menneskerettighetsforkjempere og frivillige organisasjoner tidligere (BrettonWoods Project 2007), men Verdensbankens praksis kan også forsvares på samme måte som økonomers tenkemåte kan forsvares ved å si at en livsnødvendig ressurs som vann må ha en pris, blant annet for at det ikke skal bli et overforbruk av det, som forklart ovenfor. Foruten argumentet om økt effektivisering ser man at å ta betaling for bruken av vannet kan føre til at vannforsyningen blir bedre vedlikeholdt og modernisert, og vannet vil dermed holde høy kvalitet og være trygt. Kritikere mener imidlertid at det ikke nødvendigvis trengs privatisering til for at alle disse fordelene skal være tilstede.

Siden 80- tallet, og gjennom 90- tallet, argumenterte IMF, Verdensbanken og flere økonomiske teoretikere sterkt for at den eneste og beste måten å løse problemet med

dårlig og manglende vannforsyning på var å la private aktører investere i vannforsyning og selge vannet til den “rette” prisen. Dette ville forhindre misbruk av vannreservoarer ved at den riktige og nyeste teknologien ble tatt i bruk; det ville sørge for vedlikehold av vannforsyningsanlegget ved at den private aktøren har egeninteressere av å reparere og vedlikeholde feil og mangler ved anlegget; vannforsyningen ville bli mer produktiv og effektivisert; og det ville motarbeide overforbruk av vann fordi vann ikke lenger sees på som gratis av forbrukere. Kritikken mot denne praksisen var massiv i 1980- årene, noe som førte til endring og modifisering av kravene som stilles ovenfor utviklingsland på 90-tallet og også på 2000-tallet (Verdensbanken 2007a). Hvorvidt disse endringene har utgjort noen forskjell i Verdensbankens praksis i verdens fattige land er det derimot uenighet om. At Verdensbanken, og IMF, tar tusenårsmålene, generelt sett, på alvor er det imidlertid ingen tvil om. I en ny rapport gitt ut i september 2010, “Global Monitoring Report 2010: The MDGs after the Crisis”, viser institusjonen til finanskrisen som rammet hele verden i 2008. Analyse viser at måloppnåelse var innen rekkevidde før finanskrisen, men Verdensbanken innrømmer at det nå ser mørkt ut for flere av målene. Også ved intensivering av innsatsen vil resultatet i år 2015 være dårligere enn det hadde vært uten krisen. Flere av målene vil ikke bli nådd, blant annet målet om sanitære tjenester som tidligere nevnt, men det forventes i tillegg at 100 millioner færre mennesker vil ha tilgang til trygt drikkevann. Rapporten forteller at om verdens fattige skal ha en mulighet til å komme på sporet av måloppnåelse igjen må det legges større vekt på utviklingslands eierskap i utviklingsprosesser og at donorer av bistand må gjøre denne bistanden mer forutsigbar. Dette for å skape effektive og inkluderende partnerskap. Forutsigbar bistand må kombineres med effektiv og god politikk i utviklingslandene, presiseres det. I tillegg nevnes sletting av u-landsgjeld og større lånesummer fra IDA som viktige hjelpemidler for måloppnåelse (Verdensbanken 2010b).

2.6 Refleksjoner

I det man ser på disse tre teoriene i en sammenheng ser man for det første at de to hovedteoriene innenfor vannforvaltning har modeller som er ufullstendige. Når det

gjelder målet om å sørge for at flere mennesker i verden skal få tilgang til rent vann så kommer ingen av dem med fullstendige løsningsforslag for hvordan man skal ta hensyn til både forsyning og etterspørsel, eller det som heter “supply and demand” på engelsk, på en og samme gang. Som Hovi og Underdal (2000:67-68) nevner er også IMF kritisert for å tenke mer på makroøkonomisk stabilisering, handelsliberalisering og privatisering enn på fordelingsproblemet. På den ene siden står de teoretikerne, som oftest økonomer, som mener at vann må ha en pris blant annet fordi det skal være lønnsomt for den som forsyner og produserer det rene vannet, i tillegg til at forbruket på denne måten kan begrenses. Derimot løser ikke denne oppskriften problemet med ulik fordeling av muligheten til å betale for varen. Etterspørselen etter rent vann er større enn fattige deler av samfunns mulighet til å dekke kostnadene av forsyningen. På den andre siden mener forkjemperne av at rent vann skal være en menneskerettighet at ethvert menneske skal ha lik mulighet til å forbruke ressursen, men det gis ingen oppskrift på hvordan det rene vannet faktisk skal skaffes. Kapitalen som trengs for å forsyne hele befolkninger med rent vann må komme fra et sted, da det nå ofte er i fattige land mangelen på rent vann er størst og dessuten akutt. Og at rent vann er en mangelvare som i fremtiden må brukes med tanke på senere generasjoner, altså i begrensede mengder, synes det også som de til en viss grad glemmer. Disse teoriene mislykkes med dette i å se forsynings- og fordelingssidene av problemet i sammenheng.

Ved utilstrekkelig å diskutere de ulike sidene ved vannforsyning er det mange problemer man vil kunne støte på utenfor de ulike modellene, og mange spørsmål vil bli reist. Blant annet vil man i fattige land se at statene ofte ikke har kapital til å utbedre eller utvikle et omfattende vannforsyningsanlegg – hvordan skal man kun på basis av at rent vann er en menneskerettighet løse dette problemet? Hvis det er staten eller det offentliges ansvar å sørge for rent vann – hva skal staten gjøre? Hvor skal investeringene komme fra om private aktører ikke skal få noe eierskap i vannforsyningen? Private aktører som ikke vil få noen fortjeneste vil ikke være interessert i å investere i slike prosjekter. Skal kapitalen dermed komme fra veldedige organisasjoner? Velmenende internasjonale hjelpeorganisasjoner vil i noen tilfeller da

kunne oppleve skuffende resultater, spesielt i korrupte land, hvor midlene brukes på andre ting som ikke gagnar hele landets befolkning, men heller bare den ledende eliten. Skal så bare befolkninger i demokratiske land, uten korrupsjon, ha muligheten til tilgang på rent vann, og skal hele befolkninger så lide for at staten ikke har respekt for menneskerettighetene? Ut ifra denne spørsmålsrekken vil jeg si det er feilslått å forvente at enhver stat skal ha ansvaret for å forsørge sin befolkning med rent vann uten at vannets eierskap, eller en del av det, skal være noen annens enn det offentlige eller det kollektive. Om løsningen er å la private aktører, investorer og selskaper få kjøpe opp store vannbeholdninger kan derimot også diskuteres da de som oftest kun har som mål å skaffe seg en profitt på vannsalget. Fordelingssiden av problemet kunne her blitt i det minste lettet på ved hjelp av subsidiering, men dette mener som nevnt de fleste økonomer fører til overforbruk.

At private aktører skal være med å “hjelp” i oppnåelsen av tusenårs mål 7.C., uten å tjene noe på det, bør kunne kalles en noe naiv tanke. Det viser seg også at dette er noe de ikke er interesserte i, ikke bare fordi de ikke tjener på det, men også på grunn av den store motstanden bransjen har opplevd. Den britiske avisen The Guardian kunne i 2006 (Vidal 2006) opplyse om at store britiske vannfirmaer unnlot å investere i fattigere land fordi de ikke ville gå inn i risikofylte markeder. Fordi vannprivatisering var blitt et så politisert tema ble det skapt sosial og politisk misnøye og til tider voldelige situasjoner. Mange firmaer som vant store kontrakter om å forsyne byer med rent vann opplevde å møte slik intens politisk motstand etter å ha sterkt hevet prisene på vannet at noen ble tvunget til å forlate landene, imens andre dro frivillig, skriver John Vidal (2006) i The Guardian.

Noe de to teoriene kan enes om er at for å kunne løse vannmangelen som finnes i mange utviklingsland i dag, i tillegg til å innføre en mer bærekraftig bruk av vann ellers i verden, er det nødvendig med en institusjonell endring. Denne institusjonelle endringen må innføres utenfra og må bli påført de menneskene som er involvert. I tillegg ser begge tankesettene at det er nødvendig og mest effektivt om staten går inn for en slik endring av institusjonene, men det er hvilke endringer som blir foreslått som ikke kunne vært mer forskjellige (Ostrom 1990:14). Som vi har sett foreslår

Ostrom en mindre grad av fokus på enten/eller i spørsmålet. Hun ser også ut fra sin empiriske forskning at det trengs institusjonsendringer til for at mennesker skal klare å forvalte viktige felles ressurser på en felles akseptert, rettferdig og bærekraftig måte, men hun mener at brukerne selv må stå for disse institusjonsutformingene. Ostrom legger som nevnt vekt på direkte involvering fra brukerne, og tydeliggjør at det er større sannsynlighet for et sterkt samarbeid i små- skala prosjekter der hvor flere får være med på institusjonsutformingene. FN, igjennom organet UNDP, har i sin rapport over tusenårsmålenes oppnåelse lagt vekt på at for at målene skal kunne nås må utviklingsstrategiene være lokalt utviklet, basert på bred nasjonal enighet som er oppnådd gjennom konsultasjoner og representasjon fra alle samfunnslag (UNDP 2010:38). Dermed er involvering av brukere også vektlagt av FN, men siden skalaen er større i de fleste prosjekter enn de Ostrom har forsket på forutsettes det representasjon. Uansett kan det virke som om vi i fremtiden står overfor en vannforvaltning litt mer i stil med det Ostrom fronter med sin teori. Videre i oppgaven vektlegges derfor hennes forskning i analyse.

3 Vannkrigen i Cochabamba

3.1 Innledning

“David has defeated Goliath thus set an example for the rest of the world”, Oscar Olivera, april 2000 (Assies 2003:14).

Den mest omtalte protesten mot privatisering som har funnet sted var i år 2000 i Cochabamba, Bolivias tredje største by med omkring 600 000 innbyggere (en million innbyggere om man inkluderer utkantene av byen (Olivera 2004:7)). Ironisk nok, med tanke på byens nåværende vannproblemer, stammer byens navn fra de innfødte Quechua- indianernes navn på byen, Khocha Pampa, som betyr “en slette fylt med mange små innsjøer” (“Cochabamba” 2010a). Mangel på vann skulle man ikke tro var et tema på et slikt sted, men på grunn av rask urbanisering (mellom 1976 og 1992 vokste Cochabambas befolkning fra 205 000 til 414 000 (Assies 2003:19)) og befolkningsøkning generelt ble det etter hvert vanskelig å forsyne alle menneskene i området med rent vann og sanitære tjenester mot slutten av forrige århundre (Finnegan 2002). Sent i 1999 inngikk den bolivianske regjering derfor en avtale med et konsortium som kalte seg Aguas del Tunari, etter det 5182 meter høye fjellet nordvest for byen. Konsortiet var en sammensatt gruppe av investorer som bestod av blant annet det amerikanske Bechtel (den største amerikanske vannbedriften (Finnegan 2002)) og det italienske Edison. Regjeringen solgte dem Cochabambas kommunale vannforsyningssystem. Hensikten var å gi konsortiet ansvaret for å forbedre tilgangen til rent vann og sanitære tjenester til de ulike delene av byen da tilgangen til dette var meget dårlig fordelt. De nye eierne innførte straks en cost recovery- ordning som førte til at selv familier som levde på en minimumslønn på US\$100 i måneden måtte betale hele US\$20 per måned eller mer, altså en femtedel av månedslønnen, for vannet de brukte. Resultatet av dette eierbyttet ble folkeprotester mot prisøkningen og, mer generelt, mot utenlandsk kontroll over byens vannforsyning. Staten svarte med makt ved for eksempel å stenge eller ta over lokal media og innføre unntakstilstand, og det ble etter hvert svært urolig i byen. Til slutt ga regjeringen seg ved å trekke tilbake

avtalen med Bechtel og deres partnere (Conca 2006:238). Vi skal se nærmere på hva som skjedde i Cochabamba. Hendelsen her blir fremdeles hyppig nevnt som det “beste” eksempelet på hvor dårlig et vannprosjekt anbefalt av Verdensbanken kan gå, også 8. januar 2010 da Robert F. Kennedy Jr. kommenterte hendelsen hos Amanpour på CNN. Han trakk her fram vannprosjektet i Cochabamba som et av de verste tilfellene av forsøk på privatisering av vannforsyning og sa at han ikke ville være med på at slikt fant sted igjen (CNN 2010).

Bolivia er et av de fattigste og minst utviklede landene i Latin- Amerika hvor 60 pst. av befolkningen lever under fattigdomsgrensen (CIA - World Factbook 2010, “Bolivia”). En betydelig del av den bolivianske befolkningen er av indiansk opphav. Bolivias historie spiller en vesentlig rolle i hvordan konflikten mellom Verdensbanken, regjeringen i Bolivia og befolkningen i Cochabamba kunne bli så voldsom som den ble. Mange års økonomisk krise fra begynnelsen av 80-tallet med påfølgende arbeidsløshet, fattigdom og ulik fordeling blant befolkningen har stor betydning for hvordan en solidarisk og sosialistisk ideologi kunne vokse fram slik den gjorde i denne byen, og i resten av landet. Denne ideologien førte mennesker ut i gatene for å kjempe for sine rettigheter og mot utenlandske investorer som de følte stjal en livsnødvendig ressurs på lik linje med luft ifra dem. Jeg vil kort oppsummere Bolivias nyere historie, mer nøyaktig ifra 1970 frem til tusenårsskiftet, før jeg presenterer Vannkrigen som fant sted ved tusenårsskiftet.

3.2 Bakgrunnen for Vannkrigen i Cochabamba, Bolivia

General Hugo Banzer kom til makten i Bolivia august 1971 ved hjelp av et militært kupp, men han mistet sin stilling da han ble tvunget til å avholde valg i 1978. I løpet av årene General Banzer satt ved makten tredoblet hans autoritære regime Bolivias utenlandsgjeld (Olivera, 2004:16). Fra 1978 til 1982 var det hele 10 regjeringer som styrte i Bolivia, i tillegg til flere militære styrer. Det gamle partiet Movimiento

Nacionalista Revolucionario (MNR – Nasjonalistisk revolusjonær bevegelse¹⁹) et parti som først ble dannet på 40-tallet av fascistisk- orienterte personer fra middelklassen, ble gjenfødt i 1978 og flere nye politiske partier og grupperinger oppstod. Disse nye grupperingene fikk bred støtte i de nasjonale valgene i 1978 og 79, og det var en jevn balanse mellom støtten til de konservative og de radikale partiene. Inntil 1978 hadde småbøndene stemt som én blokk, men nå fordelte de seg på ulike partier slik som den urbane befolkningen. Fram til august 1981 styrte en ekstrem militær regjering med General García Meza i spissen. I de 13 månedene han styrte ble det utført drap og tortur, mennesker ble tvunget i eksil og det fantes politisk forfølgelse. Regjeringen leide inn militante fascister (eks- nazister) og andre paramilitære grupper for å ta seg av politisk opposisjon, og korrupsjon var utbredt blant militære offiserer (“Cochabamba” 2010b).

I 1981 gikk General García Meza av etter massiv opposisjon og fordømmelse både innenlands og utenlands, og ikke minst på grunn av en kraftig nedadgående økonomi. Den tidligere avsatte kongressen ble gjeninnsatt og i 1982 kom en tidligere president ved navn Hernando Siles Zuazo igjen til makten. President Siles Zuazo måtte stri med uenighet i koalisjonsregjeringen, store underskudd i gruvedriften og sosial uro. Alt dette var med på å føre til kollaps i landets økonomi og til slutt brudd i koalisjonsregjeringen. Siles Zuazo gikk av som president et år før terminen hans var over og på dette tidspunktet var inflasjonen vokst til et ufattelig høyt nivå, økonomien lå i ruiner og bankene var alle nær ved å bli stengt, statens gruver led enorme tap og den industrielle sektoren var også nær ved å kollapse. I tillegg var El Niño- uværet uvanlig sterkt dette året, noe som førte til at avlinger ble ødelagt. Det eneste mennesker hadde igjen å tjene penger på var salg av coca- blader, og cocain- trafficking ble kilde til stor utenlands handel (“Cochabamba” 2010b). Det bør nevnes her at coca- dyrking lenge hadde vært og er fremdeles relativt vanlig blant mange av Bolivias befolkning, og at det ikke bare blir dyrket for å lage det narkotiske stoffet kokain, men av flere årsaker. Man konsumerer selv coca- blader imens man utfører

¹⁹ Alle oversettelser av partinavn er gjort av forfatteren selv. Enkelte ulikheter med andres oversettelser er å forvente, men disse har liten betydning.

annet arbeid, da det å tygge coca- blader gir deg mer utholdenhet og gir kroppen mindre behov for tilførsel av surstoff. Dette er veldig nyttig om man skal jobbe i høyden eller dypt inne i en gruve. Mer kjent er det selvfølgelig at bladene er hovedingrediensen i kokain og derfor er det også mange som tjener mye av inntektene sine ved å dyrke og selge coca- blader. Bladene har også et mer “uskyldig” bruksområde, nemlig i den tradisjonelle teen Mate.²⁰

Etter at Siles Zuazo måtte gi fra seg makten ble det i 1985 holdt fredelig valg hvor det ble veldig jevnt mellom MNR, ledet av Victor Paz Estenssoro (tidligere president) og Acción Democrática Nacionalista (ADN – nasjonalistisk demokratisk handling), ledet av General Banzer. Med støtte fra General Banzer valgte kongressen Estenssoro til president. For å få slutt på landets hyperinflasjon, som nå var blitt den høyeste i verden, gikk Estenssoro inn for drastiske økonomiske reformer som fulgte IMF's resept. Blant annet devaluerte han den bolivianske bolivaren imens han satte opp prisen på bensin, han fryste lønningene og la en stopper for subsidiering. Den konservative regjeringen la også ned de fleste av landets tinn- gruver og sparket ca. 80 pst. av gruvearbeiderne fordi prisen på tinn hadde falt svært raskt og gruvedriften dermed gikk i underskudd. For å forhindre en generalstreik og mobilisering av gruvearbeidere sendte regjeringen flere av fagforeningslederne midlertidig i fengsel ute i de bolivianske tropene. Selv om det ble gjort slike ting var det allikevel lite vold og opprør provosert fram av de drastiske økonomiske reformene. I allianse med General Banzer og ADN fortsatte regjeringen reformene ved å legge ned det statlige gruvedrift- selskapet (noe Estenssoro imidlertid var med på å bygge opp under revolusjonen i 1952) og økonomien ble åpnet for utenlandske investorer (“Cochabamba” 2010b).

Estenssoro fortsatte de strenge reformene og etter hvert ga disse resultater i økonomien. Hyperinflasjonen ble redusert, men fortsatt led landet av flere svakheter som blant annet den ekstreme arbeidsløsheten. USA kom på dette tidspunkt inn med militære styrker for å hjelpe til med å bekjempe narkotikahandelen som hadde vokst på

²⁰ Forfatters personlige kommunikasjon med bolivianere i Bolivia vinteren 2001.

begynnelsen av 80- tallet. Dyrkingen av coca- bladene og bearbeidingen av dem til kokain ble med dette forsøkt satt til livs (“Cochabamba” 2010b).

Valget i 1989 endte med at kongressen igjen måtte velge presidenten på grunn av jevne resultater og ingen klar flertallsvinner. Denne gangen sikret Paz Zamora fra Movimiento de la Izquierda Revolucionaria (MIR – Det Revolusjonære Venstres bevegelse²¹) seg makten ved å forme en koalisjonsregjering med ADN og dets leder General Banzer. Zamora fortsatte stort sett Estenssoros politikk, men han hadde et nytt fokus på nasjonal produksjon av mat og råvarer, og han gikk også inn i forhandlinger med Brasil om å legge gassledninger fra Bolivia til Brasil. Under press fra USA fortsatte også arbeidet med å bekjempe narkotikahandelen (“Cochabamba” 2010b).

I presidentvalget i 1993 vant Gonzalo Sánchez de Lozada og MNR med flertall, og han sikret seg kongressens støtte ved å forme en allianse med Unidad Cívica Solidaridad (UCS – Folkets solidariske samling). Det ble raskt innført privatiserings- og kapitalistiske programmer som tilførte landet store inntekter i form av investeringer. Regjeringen solgte sin kontroll over elektrisitet, transport, kommunikasjon, hydrokarbon og flyselskaper til utenlandske partnere. Det som ble igjen av regjeringens aksjer i disse selskapene ble overført til et nytt nasjonalt pensjonfondssystem. Avtalen med Brasil om gassledningene ble inngått (åpnet i 1999), noe som stimulerte landets utenlandske investeringer i petroleums industri. Da President Sánchez de Lozada var ferdig med sin periode i 1997 hadde Bolivia en voksende økonomi, økt utenlandsk investering og en redusert dyrkning av coca- blader og narkotikahandel (“Cochabamba” 2010b). I 1997 ble General Banzer, denne gangen gjennom valg, igjen president (Olivera 2004:16).

²¹ Partiet var verken revolusjonære eller til venstre i politikken de førte, ifølge Olivera (2004:10).

3.3 Hvorfor skjedde kollisjonen mellom tankesettene i Cochabamba?

Den økonomiske krisen landet hadde befunnet seg i over lengere tid mener Oscar Olivera var bakgrunnen for Vannkrigen som startet i 1999 (Olivera 2004:16). Olivera var i mange år lederen for den lokale fagforeningen, og var selv fra ung alder ansatt på en skofabrikk i Cochabamba. Han tok også andre viktige verv hvor han arbeidet for arbeideres rettigheter. Olivera fikk den viktige rollen som talsmann for Coordinadora de Defensa del Agua y de la Vida (Forsvarskoordinator for vannet og livet, heretter kalt Coordinadora) i 2000 (Olivera 2004:2-3) og har senere skrevet bok om hendelsen, som han har kalt *¡Cochabamba! Water War in Bolivia*.

I Cochabamba var det i slutten av 90-tallet, som tidligere nevnt, behov for forbedring av vannforsyningen. Den sørlige delen av byen, hvor den fattigere delen av befolkningen bor, hadde mindre tilgang til rent vann og sanitære tjenester enn menneskene som levde i den rikere nordlige delen av byen (World Water Council 2010b). Statens forsøk på å subsidiere vannforsyning til de fattigere delene av byen hadde ikke den ønskelige effekten da disse midlene heller kom industrier og middelklasse- nabolag til gode. De fattigste måtte fremdeles kjøpe tvilsomt vann fra tankbiler eller traller. Verdensbanken mente at denne byen trengte å privatisere sin vannforsyning (Finnegan 2002), og i juni 1999 ga Verdensbanken ut en rapport om Bolivia hvor Cochabambas vannsituasjon ble diskutert. Det ble her anbefalt at offentlig subsidiering av vann måtte stoppes og byens vannforsyning burde privatiseres. Dette ble sett på som en forutsetning for å få mer lån fra institusjonen (Olivera 2004:8). Fram til da hadde vannforsyningen vært ansvaret til Servicio Municipal de Agua Potable y Alcantarillado (SEMAPA – Kommunal tjeneste for drikkevann og kloakksystem). SEMAPA løste vannmangelen i byen ved å bore etter vann i naboregionene, noe som startet konflikter mellom den urbane og den rurale bebyggelsen (Assies 2003:19). Det offentlige selskapet var sterkt byråkratisk, med høy grad av korrupsjon (ibid.:33), og i tillegg opplevde SEMAPA sterk folkelig motstand etter at de i løpet av sommeren 1998 varslet en prisøkning på 20 pst. (ibid.:20). På grunn av både oppfordring fra Verdensbanken og SEMAPAs dårlige håndtering av

vannmangelen tok den bolivianske regjeringen i september 1999 imot tilbud på Cochabambas vannforsyning, men mottok kun et tilbud. Dette tilbudet kom fra Aguas del Tunari. Regjeringen godtok tilbudet, og betingelsene for den \$2,5 milliarder og 40-årige avtalen tydeliggjorde at det kun var én interessent i salget av byens vann. Firmaet skulle få rettighetene til alt vann i området, i tillegg til alt grunnvannet. Kontrakten garanterte firmaet et minimum overskudd på 15 pst. av investeringen, og denne ville bli justert årlig etter den amerikanske konsumprisindeksen²². Der hvor byens innbyggere selv hadde gravd brønner og installert pumper fikk Aguas del Tunari rett til å installere målere og begynne å ta betalt for vannet. Installasjonen av målerne måtte forbrukerne betale for selv (Finnegan 2002 og Assies 2003:23). For den indianske befolkningen i Cochabamba var det å måtte betale for alt vann de brukte brudd på urgamle tradisjoner. Det som tidligere naturlig var “Moder Jords” var nå konsortiets eiendom (Sjölander Holland 2005:25). Tradisjonene knyttet til vann kan spores helt tilbake til Inkaene (Olivera 2004:8).

I bakgrunnen for kontrakten med Aguas del Tunari lå det motsetninger når det gjaldt en ny vannlov. Fra tidlig 70-tall arbeidet den bolivianske stat for å få sammen en ny lovgivning over vannressurser. Den nye lovgivningen skulle gi større muligheter til private aktører. Statens rolle ville bli mer overvåkende. Vannressursenes økonomiske verdi skulle tas hensyn til for å oppfordre til en markedsdrevet ressursfordeling. Også bevaring av miljøet skulle inkluderes i lovgivningen. I 1998 ble lovgivningen sendt til høring, og det tok ikke lang tid før småbønder og mennesker med indianske aner, med støtte fra NGO’er, reagerte. Disse utviklet et motforslag til regjeringens lovgivning med hovedvekt på sosiale, økonomiske og kulturelle rettigheter for indianere. De forkastet det merkantilistiske og privatiseringsorienterte forslaget til regjeringen, og definerte vann som et “sosialt og økologisk gode som garanterer velferden til familien og det kollektive, og deres sosiale og økonomiske utvikling”. Vannets kulturelle og rituelle verdi for indianerne måtte også respekteres. I november 1999 ble det opprettet en sekundær lov, kalt lov 2029, om drikkevann og sanitære tjenester som gjorde

²² Konsumprisindeksen viser endringer i prisene på varer og tjenester som kjøpes av husholdninger, sammenlignet med et basisår. De varer og tjenester som utgjør det meste av husholdningsbudsjettet, tillegges størst vekt (Store norske leksikon 2010).

kontrakten med Aguas del Tunari, som var signert to måneder tidligere, lovlig (Assies 2003:16-17). På grunn av lov 2029 hadde Aguas del Tunari lov til å gå inn i hjem og sette på målere på allerede eksisterende pumper, i tillegg til å ta betaling for denne installasjonen. Det måtte til og med bes om lov til å samle regnvann (Olivera 2004:9).

Det første som synliggjorde salget av det kommunale vannet til det private konsortiet var prisøkningen på vannet. Sjölander Holland (2005:24) forteller at prisen ble hevet med mellom 35 pst. og hele 400 pst. Vannregninger kunne øke fra US\$5 til US\$25, og dette for pensjonister som kun levde på \$80 per måned. Den gjennomsnittlige økningen for de fattigste var på 43 pst, og for den øvre middelklassen 57 pst. Manuel de la Fuente (2003:99), professor i økonomi ved universitetet i Cochabamba, sier at mennesker som ikke engang hadde adgang til vannet ble fakturert, med den begrunnelse at de ville få tilgang innen kort tid. Tilkoblingen kunne koste over US\$130 for en vanlig arbeider som tjente US\$220 per måned. Økningen på prisen for installering av måler var på 30 pst. Hvordan skulle familier som levde på bare US\$100 klare å betale så mye for installasjonen, spør Sjölander Holland (2005:24). Befolkningen i Cochabamba følte at de betalte for noe de selv hadde skaffet til veie gjennom boring, og kjøp av alt annet verktøy og utstyr, og også at de betalte for noe som ikke var blitt utbedret på noe vis av de nye eierne (Finnegan 2002).

De første som motsatte seg privatiseringen av vannet var småbønder, da det var disse som var mest avhengig av å ha vann nok til å vanne avlingene sine kontinuerlig. De begynte å kalle inn til offentlige møter for å snakke om alt som skjedde og for å luften sine bekymringer. Regjeringen ignorerte disse bekymringsmøtene. Det var på dette tidspunktet Coordinadora ble dannet (Finnegan 2002). Siden myndighetene ignorerte de offentlige bekymringsmøtene som ble holdt ble det organisert demonstrasjoner i byen i håp om å få oppmerksomhet. Det fikk de. I januar 2000 fant de første konfrontasjonene mellom demonstranter og myndighetene sted. Og det skulle bli mange av disse de neste månedene. Det virket flere ganger som at myndighetene tok demonstrantene på alvor, og de ble lovet etterfølgelse av krav de stilte, men hver gang ble det satt en stopper for dette fra høye hold i myndighetene (Assies 2003:25-27 og Sjölander Holland 2005:25).

I februar startet de sterke sammenstøtene som har gjort tilfellet berømt. Barrikader ble satt opp og til enhver tid fantes det demonstrasjonstog som fordømte lov 2029 og Aguas del Tunari. Majoriteten av menneskene som deltok var unge ufaglærte mennesker som ikke hadde faste arbeidstider slik som de som jobbet i fabrikkene hadde. Studenter fra byens universitet deltok også med bannere som fordømte Verdensbanken, IMF og neoliberalisme generelt. Protestene eskalerte jevnt, i likhet med myndighetenes svar på disse. Forhandlinger ble etter hvert ikke mulig og det ble i økende grad sendt inn sikkerhetsstyrker, også regjeringsstyrker, for å takle folkemengdene. 200 personer ble pågrepet, 70 sivile og 41 politimenn ble skadet i sammenstøtene bare i februar måned. Den katolske erkebiskopen kom inn og prøvde å megle mellom partene, og i mars ble det avholdt en uoffisiell avstemning hvor nærmere 50 000 mennesker avla stemme, hvorav 96 pst. av velgerne ville at kontrakten med konsortiet Aguas del Tunari skulle kanselleres. Avstemningen ble ikke godkjent av myndighetene (Finnegan 2002 og Assies 2003:27).

Fra den 4. april ble det holdt generalstreik og skolene ble stengt. Den 8.april ble det mobilisert 100 000 mennesker i sentrum av byen, hvor hovedgaten og sentrum ble blokkert²³. Opprørspoliti og soldater konfronterte demonstrantene, denne gangen bevæpnet med skarp ammunisjon og tåregass, og det ble svært urolige tilstander i byens trange gater. Den voldsomme konfrontasjonen førte til at en 17 år gammel mannlig student, på vei hjem fra jobb ifølge øyenvitner, ble drept med et skudd i hodet av en soldat i sivile klær (Finnegan 2002 og Assies 2003:29-30) og over 100 personer ble skadd (Sjölander Holland 2005:25-6 og de la Fuente 2003:99). Etter dette kunne ikke politiet garantere for sikkerheten til konsortiets sjefer som befant seg i byen, og disse dro. Regjeringen besluttet at siden konsortiet ikke hadde oppfylt sin del av avtalen, og dratt fra sitt ansvar, ble kontrakten kansellert (Finnegan 2002). Rettighetene til vannet var tilbake i folkets hender og i det kommunale selskapet SEMAPAs (Assies 2003:30).

²³ Etter et opprør i 1781 barrikererte den indianske majoriteten i Bolivia byen La Paz i flere måneder, før de ble tatt av tropper sendt fra Buenos Aires. I opprøret drepte indianerne alle spanjolene i den da regionale hovedstaden. Bolivianske styrelser har siden alltid vært redde for at indianerne skal gjenta dette, eller mer konkret, holde dem fanget inne i byene (Finnegan 2002).

“Ours is a small country and it hardly owns anything any more. Our mines were privatized, the electrification company was privatized, and the airlines, the telecommunications, the railways, our oil and gas. The things we still own are the water and the air, and we have struggled to make sure that the water continues to be ours”, Oscar Olivera, april 2000 (Assies 2003:14).

Etter at Aguas del Tunari trakk seg ut av Cochabamba ble det krevd at modifikasjoner på lov 2029 skulle godtas med det samme. Samme natt, 9. april 2000, ble modifikasjonene godkjent av parlamentet. De viktigste punktene var at mulighetene til å ha et nasjonalt vannstyre ble holdt åpen, tradisjoner for bruk og små- skala samarbeid om vannforsyning skulle bli respektert og tariff- nivåer skulle bli bestemt i samråd med kommunen og lokale enheter (Assies 2003:30).

I desember 2000 ble det av Coordinadora laget en erklæring kalt The Cochabamba Declaration. Denne erklærer at vann tilhører jorden (i spirituell betydning, nærmest ”Moder Jord”) og alle dens arter, og er hellig. Verdens vann må derfor bevares, tas tilbake fra fremmede hender og beskyttes med tanke på fremtidige generasjoner og av respekt for vannets naturlige syklus. Videre legges det vekt på at vann er en grunnleggende menneskerettighet og et felles gode som alle nivåer av myndighetene må ta vare på, derfor bør det ikke bli utsatt for handel, privatisering eller brukt i kommersiell virksomhet. Og sist, men ikke minst, erklæres det at vann er beskyttet best av lokale samfunn og befolkninger som må bli respektert på lik linje som regjeringer i beskyttelsen og reguleringen av vann. Erklæringen avsluttes med dette utsagnet: “Verdens folk er den eneste mekanismen som kan arbeide for verdens demokrati og redde vannet” (Olivera 2004:første side i boken, ingen sidetall).

3.4 Tilfellet sett i lys av Ostroms teorier

Ostroms forvaltningsteori har som nevnt under 2.3 visse prinsipper for institusjonsutforming, mer nøyaktig syv slike, som, om de er til stede, oftere fører til at et godt samarbeid om forvaltning av felles goder lykkes enn at de feiler. Disse har Ostrom funnet ved å se på ulike institusjoner for ressursforvaltning som har blitt

robuste og som har blitt langvarige samarbeid. Vi står i dette tilfellet ovenfor et prosjekt som ikke lyktes, og vi skal se om dette kan forklares ut i fra Ostroms teorier ved at prinsippene ikke er innfridd. Siden vannprosjektet i Cochabamba ikke ble skapt av brukerne, som Ostrom er opptatt av, er det nødvendig å strekke betydningen av hennes prinsipper for institusjonsutforming for å kunne se om noen av elementene ved velfungerende forvaltningssystemer allikevel var til stede. På den andre siden er det nettopp denne avstanden mellom brukerne av ressursen og driften av vannproduksjonen og prosjektet som er en stor del av Ostroms argumentasjon for at brukermedvirkning nærmest er avgjørende for om et prosjekt, eller en nyopprettet institusjon, blir vellykket og velfungerende over lang tid. Derfor er det likevel veldig spennende å se tilfellet opp i mot Ostroms prinsipper. Da prinsippene i Ostroms tilfelle kunne forklare suksessen til prosjektene hun så på (Ostrom 1990:90) kan de i mitt tilfelle altså være med på å forklare hvorfor prosjektet ble så mislykket og konfliktfylt. Som tidligere nevnt, dreide de empiriske eksemplene Ostrom har tatt for seg om samfunn eller grupper av individer som var mye mindre enn det var snakk om i Cochabamba, men da Ostrom mener at antallet individer ikke bør vektlegges i forhold til andre mer viktige hensyn, særlig i forhold til organisatorisk og institusjonell struktur, velger jeg å følge hennes anbefaling å se bort fra dette, selv om den konvensjonelle tanken er at et større antall aktører svekker samarbeid (Snidal 1995:57). Å benytte et tilfelle hvor individantallet er betydelig større enn Ostroms eksempler kan dermed i tillegg være med på å utvikle teorien hennes.

Prinsippet for institusjonsutforming nummer 1 som omhandler klart definerte begrensninger for hvem som kunne ta i bruk ressursen mener jeg var innfridd i Cochabamba. Rettighetene til å utvinne vann fra grunnen ble helt og holdent solgt til konsortiet Aguas del Tunari, og det som bestemte om du som forbruker fikk bruke av vannet konsortiet utvant var om du kunne betale for vannet du tok fra kranen. Dette la klare restriksjoner som ikke var til å ta feil av, noe som er en viktig del av prinsippet.

Regler som reflekterer lokale bestemmelser og forutsetninger, prinsipp nummer 2, kan ikke sies å ha vært til stede siden den lokale befolkning i svært liten grad, om noen, fikk ta del i planlegging av prosjektet. Den dramatiske prisøkningen på vannet er bare

et eksempel på at lokale forutsetninger ikke ble tatt hensyn til da flere familier ikke hadde noen mulighet til å betale det som ble krevd av dem.

Ut ifra personlige vitnesbyrd og faglige artikler om hendelsen, var en tydelig feil ved vannprosjektet i Cochabamba at ikke befolkningen fikk delta, eller ikke engang fikk vite om avgjørelser som ble tatt som kom til å avgjøre deres vannsituasjon og dermed livssituasjon. Hele denne organiseringsprosessen var meget lukket, og befolkningen hadde på derfor ingen mulighet til å protestere før bestemmelser ble gjort offentlige og synlige i form av sterkt økte tariffer og installasjon av målere på kranene sine. Dermed har vi dekning for å si at prinsipp nummer 3 ikke var innfridd i og med at brukerne av vannet ikke fikk være med å lage bestemmelsene omkring bruken av vannet, og heller ikke modifisere dem. Siden dette prinsippet veier tungt i Ostroms (1990:89) argumentasjon for hva som må til for å skape et godt samarbeid som kan få lang levetid vil jeg si at dette var en stor grunn til at vannprosjektet i Cochabamba falt sammen, ut ifra Ostroms teori.

Overvåkere av vannbruken og overholdelse av reglene var ikke ment å skulle være brukerne selv, eller noen som stod ansvarlig overfor dem. I dette tilfellet ville overvåkere være ansatte av Aguas del Tunari. Straffer for regelbrudd, som sniktilkobling på vannettet eller boring av egne brønner, ville mest sannsynlig ha vært i form av bøter og eventuelt installasjon av målere på nye brønner. Straffetilmåling ville også bli gjort av konsortiet. Som Ostrom legger vekt på er mekanismen at hver og en bruker føler at de står i gjeld til hverandre om de misbruker systemet noe av det som får en institusjon brukere selv har skapt til å bli sterk og levedyktig. Dette var ikke tilfelle i Cochabamba, og dermed var prinsipp nummer 4 og 5 heller ikke innfridd.

Da vannprosjektet i Cochabamba ikke ble organisert av befolkningen selv var det heller ikke lagt vekt på å utvikle gode konfliktløsningsmekanismer om det skulle oppstå konflikt mellom brukere, eller mellom brukere og funksjonærer. Da det virkelig ble konflikt var denne mellom konsortiet og brukerne og da ble det satt inn politi og regjeringsstyrker for å stå imot demonstrantene. Som vi har sett ble konflikten ikke på

noen måte løst enkelt og greit, som gode konfliktløsningsmekanismer i følge teorien skal sørge for. På bakgrunn av dette var prinsipp nummer 6 heller ikke innfridd.

Prinsipp nummer 7 om at brukere skal ha lov til å skape egne institusjoner og ikke bli utfordret av eksterne statsautoriteter var heller ikke innfridd da brukere som hadde gravd seg fram til brønner på egenhånd og familier som delte på kraner ikke fikk lov til å fortsette med dette. Regler som slike “kranhus” måtte ha hatt ble etter regjeringens salg av vannforsyningen til Aguas del Tunari undergravd.

Med dette har jeg funnet at ett av prinsippene for institusjonsutforming var innfridd i systemet som ble skapt i Cochabamba, imens seks av de i alt syv prinsippene ikke var det. Med Ostroms teori som grunnlag vil jeg dermed hevde at Aguas del Tunari absolutt ikke hadde de beste forutsetninger for å klare å utvikle et sterkt og akseptert system for forvaltningen av vannet i Cochabamba. De som ville utgjøre brukerne av vannet var overhodet ikke med på det som ble bestemt, og da de prøvde å involvere seg i utformingen ble de attpåtil ikke hørt. Det at brukerne er enige om hvordan systemet skal fungere er essensen i Ostroms forvaltningsteori.

3.5 I kjølvannet av Vannkrigen

Etter at avtalen med Aguas del Tunari ble kansellert har fremdeles ikke den sørlige delen av byen blitt koblet til det kommunale vannettverket. Det kommunale vannforsyningsselskapet SEMAPA har ikke klart å forbedre vannsituasjonen bemerkelsesverdig fra hva den var før forsøket på å privatisere byens vannforsyning. Menneskene står fremdeles framfor de samme problemene som de gjorde den gang. Noen har imidlertid prøvd å finne egne løsninger på vannproblemet, som for eksempel Uberlinda Reyes, som for å skaffe sitt eget nabolag med 260 familier vanntilførsel organiserte et eget “foretak” som blir støttet av et program kalt Agua Tuya (Ditt vann). Etter mye forhandling med SEMAPA fikk nabolaget kjøpt de nødvendige delene rett fra fabrikk til reduserte priser. I tillegg får de vannet levert til et sentralt reservoar, og derfra er det deres eget ansvar å få distribuert vannet ut til de 260 husene samt å samle sammen pengene for vannet som brukes. Ved å organisere sin egen

vannforsyning på denne måten har dette ene nabolaget klart å redusere prisen de betaler for vannet fra US40 cent til 20 per kubikkmeter. Siden dette har fungert så bra i dette tilfellet mener World Water Council (2010b) at det kan være en god løsning for andre fattige nabolag, og at det er et godt eksempel på hvordan vannforsyning kan gjøres, i alle fall i Cochabamba, hvor det ellers ville kostet kommunen US\$80 millioner å koble alle hus til vannettet.

Fra konsortiets side er prisøkningen som ble foretatt i Cochabamba blitt forsvart ved å vise til at prisen på vann i dette området fra før var veldig lav. Siden vannprisen hadde vært på samme nivå i altfor mange år måtte konsortiet, da de tok over vannforsyningen, ta med alle prisøkninger som burde ha funnet sted i beregningen av den nye vannprisen. Å utbedre vannforsyningen og reparere de feil og mangler som fantes i en by som Cochabamba ville i tillegg ikke bli billig, og konsortiet trengte inntekter for å kunne gjøre det de hadde lovet i kontrakten (Finnegan 2002). Argumentene har mye for seg. Om man tenker på bærekraftighet og utbedring av vannforsyningen i byen er det fornuftig å la befolkningen betale for vannet de benytter seg av, uansett om bruken av vannet er av kulturelle grunner eller ikke. Grunnvannet i Cochabamba og omegn hadde sunket raskt under den raske befolkningsveksten, og da ser man nødvendigheten av sparing. Det store problemet ble vel heller den at prisen ble for høy, for fort, også uten at befolkningen fikk nok opplysninger om hvem dette "fantomet" var som plutselig eide vannet "deres" og kom og forlangte penger for deres eget borearbeid (Olivera 2004:10). At utbedringen av vannforsyningen også uteble kan ikke ha hjulpet på situasjonen, men å gå mer inn på dette behøves ikke, da konsortiet ikke fikk mye tid på seg til å gjøre noen utbedringer. Likevel kan man skjønne frustrasjonen over at konsortiet fra overtakelsen ville ta seg betalt uten å ha gjort noen ting.

Som de la Fuente (2003:100) sier avslutningsvis i sin artikkel viste Vannkrigen at mennesker var lei av korrupsjon og av selskaper som profitterte på bekostning av menneskene i Latin- Amerikas fattigste land. Det er også klart at fordi folket var så lei av å bli styrt av dårlige, korrupte og diktatoriske styresmakter over en så lang tidsperiode som Bolivia hadde vært, kunne de vanskelig godta at myndighetene også

skulle bestemme over en så viktig ressurs som vann. Privatiseringsprosessen som Cochabambas vannverk gikk igjennom var ikke demokratisk, nærmest lukket, og Aguas del Tunari gjorde ikke en god jobb med å opplyse byens befolkning om hva deres planer for å forbedre vannforsyningen var. Ut i fra det som finnes av vitnesbyrd fra konflikten i Cochabamba kan det virke som det var det siste strået for befolkningen at vannet deres ble “lagt ut for salg”, solgt relativt billig til den eneste interessenten, og at alle plutselig måtte betale for vannet mange selv hadde boret seg frem til og lagt opp rør for. Som sagt var til og med regnvann forbudt å samle opp, ifølge Olivera. En annen faktor, som er nødvendig å ta med i beregningen av hvorfor den voldsomme kollisjonen mellom de ulike tankesettene skjedde nettopp i Cochabamba, er synergieffekten som ble skapt av at representanter fra hele befolkningen i byen og omegn var med på demonstrasjonene, og at dette skapte en “trykkokereffekt” av følelser av samhörighet og “oss” mot “dem”. I Latin-Amerika har det i mange tiår vært en generell praksis å være imot Verdensbankens innblanding i myndighetenes avgjørelser, og det var absolutt Verdensbanken som ble sett på som den “store stygge institusjonen” imot det bolivianske folk i konflikten i Cochabamba. Dette ser dessuten ut til å være tilfellet i alle saker hvor vann privatiseres rundt om i verden, noe Vandana Shiva skriver mye om i sine bøker (se bl.a. Shiva 2002). En undersøkelse utført av Latinobarómetro, som Verdensbanken viser til på sine nettsider, viser at mennesker i Latin- Amerika faktisk har fått et dårligere inntrykk av privatisering bare i løpet av årene 1998 til 2005 (se Vedlegg 3 for meningsmåling) (Verdensbanken 2007b). At Verdensbanken har valgt å endre sin policy og sine krav til utviklingsland når den går inn for å bidra i nye prosjekter kan i stor grad skyldes den motstand den har opplevd i Latin- Amerika og i andre deler av verden. En institusjon som har som hovedoppgave å hjelpe utviklingsland ut av fattigdom og underutvikling tjener ikke stort på å ha et slikt bilde av seg i landene den er ment å skulle hjelpe. Men, på den annen side er Verdensbanken en bank og ikke en hjelpeorganisasjon.

Vann er en viktig ressurs for Bolivia, som det er for alle andre land. Imidlertid kan vannmangel og tap av kontroll over denne ressursen være et betydelig sårere punkt for bolivianere da landet mangler kystlinje. Uten lystlinje vil ikke Bolivia ha muligheten

til å drive desalineringsanlegg om det skulle bli et behov. Sin tidligere 850 kilometer lange kystlinje mistet Bolivia i det som er kjent som Salpeterkrigen (1877-1884) med Chile. Den dag i dag har bolivianere et anspent forhold til chilenerne og det er også et svært betent politisk tema mellom landene. Tapet av kystlinje betydde dessuten tap av store forekomster av salpeter og kobber (Ramsland 2009).

De sosiale bevegelsene som kjempet imot privatiseringen av vann i 2000 skapte global oppmerksomhet og nåværende President Evo Morales ville tidlig som øverstkommanderende forsterke de sosiale bevegelsenes tradisjon ved å opprette en regjeringsbasert institusjon. Vanddepartementet ble opprettet for å understreke at vann skulle være en statlig spesialitet og at det skulle være statens ansvar å garantere tilgangen på vann og sanitære tjenester til hele befolkningen og for å beholde vannets offentlige karakter (Adital 2006).

“Vannet kan ikke bli en privat virksomhet fordi det vil gjøre vann til en vare og dermed bryte menneskerettighetene. Vann som ressurs bør være en offentlig tjeneste”. President Evo Morales i 2006 (Adital 2006).

Etter konflikten i Cochabamba har det vært meget viktig for Verdensbanken å tydeliggjøre at den ikke er skyldig i hvordan det gikk i byen, slik som befolkningen i Cochabamba hevder. Ifølge Banken rådet den ikke den bolivianske regjering til å selge vannforsyningen til Aguas del Tunari. Imidlertid hevder de at de ba regjeringen om å privatisere vannet, fordi de mente at regjeringen i Bolivia og borgermesteren i Cochabamba var korrupte og/eller uvitende til hva som burde gjøres med vannforsyningen i byen. De mener at måten vannet ble privatisert på i Cochabamba la opp til konflikten som fulgte (Verdensbanken 2001). I tillegg mener Verdensbanken at en folkelig motstand mot privatisering i forkant av selve salget også påvirket utfallet. For lite ble også gjort for å finne ut av hvor mye menneskene i Cochabamba var villige til å betale for vannet, eller hadde mulighet til, og det ble gitt for lite informasjon om prosjektet på forhånd til befolkningen fra konsortiets side. Fordi ulike grupper i samfunnet følte de ikke ble tatt hensyn til eller ble hørt, mener Verdensbanken at det brøt ut opprør som gjorde prosjektet umulig å fortsette (Verdensbanken 2008b).

I november 2001 reiste amerikanske Bechtel og deres partnere i Aguas del Tunari søksmål imot den bolivianske stat. De ville ha en erstatning på US\$25 millioner for den kansellerte kontrakten, og dermed også de tapte inntektene. Rettssaken ble holdt i the International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID) i Verdensbanken i Washington DC. Rettssaker som blir ført her er utenfor medias og det offentliges innsyn. Dette stanset ikke flere menneskerettighetsforkjempere fra å demonstrere imot Verdensbanken og privatisering ved flere anledninger i løpet av rettssaken. Tidlig i 2006 ble saken avsluttet ved at partene ble enige om at opprørene i forbindelse med Vannkrigen ikke hadde noe med hva konsortiet gjorde eller ikke gjorde, men kun på grunn av sivil uro. Med dette slapp den bolivianske stat unna med å betale en symbolsk sum på 3 bolivianske bolivianos til konsortiet (2,41 norske kroner med dagens valutakurs), men fikk en relativt stor regning på rettssakskostnader (Corpwatch.org 2006). Om den bolivianske stat gikk med på denne kjennelsen fordi de var enige i den, eller for å slippe flere rettssakskostnader kan man bare spekulere i.

4 Senegal – det vellykkede vannprosjektet

4.1 Innledning

Det urbane vannprosjektet i Senegal, som var del av en større nasjonal økonomisk reformprosess, er et av de vannprosjektene som Verdensbanken, i motsetning til det i Cochabamba, er stolte over å ha vært involvert i. Derfor har også Verdensbanken dokumentert dette vannprosjektet meget godt. Da hovedvekten av opplysningene om dette prosjektet kommer fra Verdensbanken, eller rapporter bestilt av den, må man lese dem med et visst kritisk blikk, men jeg finner dem troverdige nok, som nevnt under redegjørelsen av metodevalg i innledningskapittelet. Grunnen til dette er at mye av det som står i rapportene er ren empiri og faktaopplysninger. Prosjektet blir i alle fall presentert når det er snakk om suksessen av vannprivatisering, og befolkningen i urbane Senegal viser også begeistring for prosjektet og dets resultater. Men, selv om det blir presentert som en privatiseringssuksess blir det også inngående redegjort for at vannforsyningen ikke ble solgt til det private helt og holdent. Fra 1996 har et offentlig privat partnerskap operert her (IRIN 2005²⁴). Dette er noe av det som gjør tilfellet fascinerende, som vi skal se. I dette kapittelet presenteres først grunnene til at vannforsyningen i Senegal måtte reformeres, før det redegjøres for hva som var hovedårsakene til suksessen som fulgte. Det er flere sider ved prosjektets utforming som spilte en større rolle. Disse vil jeg gå igjennom, og dermed sammenlikne dem med tilfellet i Cochabamba. Tilfellet i Senegal vil til slutt også bli analysert i lys av Ostroms forskning.

4.2 Hvorfor var reform nødvendig i Senegal?

Republikken Senegal var i mange år et av det afrikanske kontinentets mest stabile demokratiske stater fra det fikk selvstyre i 1960. I 40 år ble det styrt av et sosialistisk

²⁴ IRIN – humanitære nyheter og analyse. En tjeneste gitt av FN kontoret for Coordination of Humanitarian Affairs.

parti før opposisjonens presidentkandidat vant valget i 2000. Siden da har for øvrig den sittende presidenten, Abdoulaye Wade, foretatt flere lovendringer som har gjort presidentens styresett mer eneveldig og opposisjonsnedtrykkende (CIA – World Factbook 2010, “Senegal”). Før politikken tok en annen vei kan det uansett virke som den sosialistiske regjeringen fikk satt i gang en meget viktig økonomisk utvikling i Senegal. En økonomisk reform hadde det imidlertid vært behov for lenge før 90- tallet. Da republikken ble selvstendig var vannforsyningen i private hender, hovedsakelig franske da det var Frankrike de løsrev seg fra. Selskapet ble nasjonalisert i 1971 og eierne ble nødt til å selge aksjene sine til staten. På 70- og 80- tallet fikk derimot staten stadig større problemer med å forsyne alle menneskene i hovedstaden og andre store byer med rent vann og grunnleggende sanitære tjenester. I 1983 gjorde derfor regjeringen et forsøk på å reformere ved å opprette et offentlig selskap, SONEES (Société Nationale d’Exploitation des Eaux du Sénégal – Det nasjonale forbund for utvinning av Senegals vann²⁵), som var ment å skulle utvikle sektoren og sette nye tariffier på produksjon slik at kostnader ble dekket, i tillegg til å få mennesker til å betale de mange ubetalte vannregningene sine. Selskapet var teknisk velfungerende og klarte å gjennomføre prosjekter på en god måte, men det viste det seg raskt at SONEES hadde fått en for stor oppgave i forhold til hvor mye selvstyre det hadde fått. Selskapet fikk etter hvert også problemer med å få tak i nødvendige investorer (Brocklehurst og Janssens 2004:2-3).

I 1995 bodde over halvparten av Senegals befolkning i byer, flesteparten av disse i hovedstaden Dakar. Vannmangelen var stor, lekkasjene var alvorlige, og sanitære tjenester var nærmest ikke-eksisterende i de fattige delene av byen (Verdensbanken 2007c). Myndighetenes problemer med å forsyne alle mennesker i landet var fortsatt spesielt store i urbane strøk. Kun 54 pst. av Senegals urbane befolkning hadde tilgang til rent drikkevann i sitt eget hjem, 42 pst. av den urbane befolkning var avhengig av offentlige vannstasjoner, imens de resterende 4 pst. fikk vann fra “tradisjonelle kilder” som åpne vannkilder eller brønner, eller de kjøpte vann fra vannselgere. Drikkevannet i Dakar kom hovedsakelig fra grunnvannet, men dette var av dårlig kvalitet, mye på

²⁵ Forfatterens oversettelse.

grunn av inntrenging av saltvann fra havet. Den senegalesiske regjering og Verdensbanken besluttet at det måtte en ny reform til for å løse vannforsyningsproblemet (Brocklehurst og Janssens 2004:3-4). Verdensbanken ga derfor i 1995 US\$100 millioner i IDA- kreditt til regjeringen for at de skulle gå i gang med vannreformer. I tillegg til IDAs bidrag ble vannprosjektet etter hvert finansiert av ulike internasjonale givere som Den afrikanske utviklingsbanken (AfUB), den europeiske investeringsbank (EIB), bilaterale støtte fra Frankrike og Tyskland, Nordisk utviklingsfond (NDF), den vest- afrikanske utviklingsbank og kommersielle senegalesiske banker. Hele prosjektet i Senegal endte opp med å få en kostnad på US\$290 millioner (Verdensbanken 2007c), hvor 80 pst. av midlene gikk til rehabilitering av det gamle vannnettverket og renseanlegget, og økning i antall borrehull og lagring av vann (Brocklehurst og Janssens 2004:5). Målet med reformene var å lage et institusjonelt rammeverk som ville tiltrekke seg private investorer, øke effektiviteten i vannforsyningen og forbedre vanntilførselen i byene hovedsakelig (Verdensbanken 2010f). Prosjektet skulle også gi tjenester som man hadde råd til i de fattige delene av samfunnet. Dette var en forutsetning for både regjeringen, bilaterale givere og Verdensbanken (Brocklehurst og Janssens 2004:37).

Resultatet av reformene var at det ble opprettet 140 000 nye tilkoblinger til subsidierte priser for fattige familier, i tillegg til 400 offentlige vannstasjoner. Bare dette vil si at 1,6 millioner mennesker som før ikke hadde tilgang til trygt drikkevann nå fikk det. 830 000 flere mennesker som bodde i urbane områder fikk forbedret tilgang til sanitære tjenester, men i dag har fremdeles kun 17 pst. av den urbane senegalesiske befolkningen grunnleggende sanitære tjenester. Allikevel, en meget viktig følge av alle disse forbedringene har blant annet vært at områdene har hatt et estimert fall på 20 pst. av malaria- tilfeller, vannlekkasjer falt fra et nivå på 32 pst. i 1996 til under 20 pst. i 2006, og vannkvaliteten er blitt forbedret. Vannmengden man har reddet fra å lekke bort er for øvrig nok til å forsyne 930 000 mennesker (Verdensbanken 2007c).

For å følge opp prosjektet, og siden prosjektet var såpass vellykket, skjøt IDA inn ytterligere US\$125 millioner på et senere tidspunkt. For å arbeide seg fram til oppnåelse av tusenårs mål 7.C. nasjonalt må Senegal nå prøve å forbedre tilgangen til

trygt drikkevann i rurale områder. Her har kun 62 pst. av befolkningen tilgang til rent vann, og enda verre er det at kun 17 pst. har tilgang til grunnleggende sanitære forhold. Mer enn 3 millioner mennesker i rurale Senegal må få tilgang til disse livsviktige tjenestene før målet er nådd (Verdensbanken 2007c), men de er uten tvil noen store skritt nærmere etter vannreformen som ble påbegynt på 90- tallet.

4.3 Hvordan skiller vannprosjektet i Senegal seg fra vannprosjektet i Bolivia?

4.3.1 Innledning

Hva var det som gjorde at vannprosjektet i Senegal ble så vellykket, spesielt i forhold til prosjektet i Bolivia? Vi skal nå se nærmere på de konkrete årsakene til suksessen i Senegal, før jeg sammenlikner disse suksess- skapende tiltakene med hva som ble gjort i Cochabamba.

4.3.2 Årsakene til suksessen i Senegal

Blant de viktigste tiltakene som gjorde vannprosjektet i Senegal vellykket var det balanserte partnerskapet det offentlige og det private inngikk med hverandre. Den senegalesiske regjeringen var ikke villig til å gi fra seg hele styringen over vannforsyningen (Brocklehurst og Janssens 2004:5-6), og var dermed ikke interesserte i å selge helt og holdent til det private. Kontrakter med gyldighet på opp mot 40 år ville de heller ikke ta sjansen på å inngå. Denne "forsiktigheten" resulterte i at den senegalesiske regjeringen og Verdensbanken i samråd undersøkte hvilke andre kontraktstyper som kunne benyttes, men det ble fremdeles søkt etter løsninger som kunne føre til begrensnig av den alvorlige vannlekkasjen og som kunne forbedre inntektsmengden i sektoren. En komité ble satt sammen av regjeringen, bestående av alle ministrene som hadde med vannforsyning og sanitære tjenester å gjøre, blant annet finansministeren, hydraulikkministeren, ministeren for industriell utvikling, presidentens kontor og statsministerens kontor. Komiteen ble opprettet for å analysere reformmulighetene. Den bestemte, etter å ha analysert alle sektorsvakheter, at det

statlige vannforsyningsselskapet, SONEES, måtte løses opp og et nytt statlig ressurselskap, SONES (Société Nationale des Eaux du Sénégal – Senegals nasjonale vannforbund²⁶), skulle formes. Dette selskapet skulle ha kontroll over ressursen og retten til å utvinne den, imens et driftselskap skulle opprettes for å produsere og fordele vannet. Dette driftselskapet skulle drives av en privat profesjonell operatør, som ville sitte med minst 51 pst. av eierskapet av dette, imens 49 pst. skulle eies av en blanding av senegalesiske investorer, tidligere personell i det statlige SONEES og staten (Brocklehurst og Janssens 2004:5-6). Løsningen ble på denne måten et delt styre av vannforsyningen mellom private investorer og det offentlige – et PPP.

Fra før reformprosessen ble igangsatt ble det arrangert “workshops” og andre typer møter for gradvis å bygge opp forståelse for og konsensus om de ulike sakene i forhold til reformen, i tillegg til den institusjonelle strukturen og kontraktene. Etter hvert som reformprosessen kom i gang var deltakerne i disse møtene blant andre relevante politikere, ansatte ved det nye statlige ressurselskapet SONES, konsulenter, foreningsrepresentanter og representanter fra Verdensbanken. Noe som er verdt å merke seg er derimot at befolkningen generelt ikke var representert i disse møtene, men dette kommer vi tilbake til lenger inn i diskusjonen. Planen med disse møtene var i alle fall å få støtte fra arbeidere og ansatte, se over konklusjonene fra analysene av andre reformprosjekter (se neste avsnitt) og informere og kommunisere generelt hva som var meningen med reformen (Brocklehurst og Janssens 2004:18-19). Ved å arrangere slike møter forsikret regjeringen og Verdensbanken seg i høyere grad imot at det skulle oppstå uenigheter eller konflikter etter at reformen var blitt påbegynt.

For å være sikre på at man ikke gikk i gang med et prosjekt som var dømt til å ende galt undersøkte komitémedlemmene tidligere overføringer av eiendom fra det offentlige til det private og reformer utført på det afrikanske kontinent, mer bestemt i Elfenbenskysten, Gambia og Guinea (Brocklehurst og Janssens 2004:6-7). Undersøkelsene av disse landenes reformer og prosjekter ble utført av et uavhengig nederlandsk selskap. Ved å se på disse landenes erfaringer fant de en rekke hensyn

²⁶ Forfatterens oversettelse.

som måtte være på plass i Senegals vannprosjekt for at det ikke skulle mislykkes. Den senegalesiske vannsektoren måtte blant annet ha et institusjonelt rammeverk som:

- var transparent
- måtte være drevet av tre grunnleggende forutsetninger: ansvarlighet, selvstyre og prestasjon
- være sentralt koordinert
- det måtte tiltrekke seg en profesjonell operatør for å drifte selskapet
- forsikre at prosjektets partnere kunne samarbeide og maksimere felles fordeler (Brocklehurst og Janssens 2004:6-7).

Siden det gamle statlige SONEES nettopp hadde manglet tilstrekkelig selvstyre for å kunne utføre sine oppgaver på optimalt vis er det verdt å merke seg at dette var et hensyn som ble vektlagt i det nye institusjonelle rammeverket.

Når det gjaldt prisnivå på vann ble det i Senegal undersøkt hvor raskt det kunne opparbeides et rimelig prisnivå uten at det skulle oppstå problemer i form av politisk motstand, men samtidig var det viktig at det skulle oppnås en økonomisk balanse i vannsektoren. En rekke scenarioer ble utviklet for å teste mulige vanntariff- forandringer. Noen av scenarioene ble avslått fordi balanse i økonomien ikke ville blitt oppnådd innen rimelig tid, imens andre ble avslått fordi prisøkningen var uakseptabelt høy. Til slutt ble et scenario utviklet som forutså en økonomisk balanse innen 2003, hvor produksjonseffektiviteten ville bli forbedret og prisen på vann ikke ville bli økt med mer enn 3 pst. per år (som tilsvarte inflasjonsøkningen (Verdensbanken 2007c)). Planen ble godkjent av alle parter i prosjektets planlegging. Denne planleggingen av prosjektets økonomiske forutsetninger sies å ha vært viktig for reformen, og om det hadde blitt utført drastiske prisøkninger på vannet ville dette ført til politiske vanskeligheter for regjeringen. Og uten en rimelig tidslinje på oppnåelse av økonomisk balanse ville ikke Verdensbanken og andre investorer i prosjektet vært like villige til å være med (Brocklehurst og Janssens 2004:11-12). Ved å ta prisnivået på vannet på alvor forsikret partene i reformen seg ytterligere imot konflikter med befolkningen, samtidig som den økonomiske utviklingen av vannforsyningen ble tatt hensyn til.

Interessant nok benyttet Senegal seg i begynnelsen av IBT- systemet, som jeg gjorde rede for under 2.1, som Meyer (2007) kritiserer og mener ikke er det mest optimale prissystemet for å nå målet om rettferdig fordeling av vann, eller for å fremme sparsommelig og bærekraftig bruk av vann. Han mente i tillegg at systemet verken viser vannets virkelige verdi eller knappheten av det. I Senegal mente man at dette systemet ville være det rette ved å innføre en subsidiert “sosial tariff” for forbruk under 20 m³ over en 60 dagers periode, en vanlig tariff for forbruk over dette, og en “overforbruk” tariff for forbruk over 100 m³ per 60 dager. Denne siste tariffen var ment å skulle hindre overforbruk av vann, men samtidig var tanken at forbrukerne som brukte masse vann skulle dekke subsidieringen av vannet til de som brukte kun det de behøvde for å opprettholde en grunnleggende livsstandard, med andre ord de fattigere delene av samfunnet. Denne løsningen kan virke god, men det viste seg også i dette tilfellet at systemet måtte forandres, blant annet fordi den effektive prisen på vann for de fattige ble høyere enn antatt. I november 2002 ble IBT- systemet begrenset til kun å gjelde husholdningsvannforbruk, og forbruk på over 40 m³ på 60 dager ble definert som overforbruk. Vannforbruk i industri og for andre typiske storforbrukere fikk en egen tariff, i tillegg til at prisen på vann for gartnere som solgte varer på markedet skulle økes. Sistnevnte ordning ble veldig raskt fjernet da den ble sett på som svært kontroversiell (Brocklehurst og Janssens 2004:25, 29). IRIN (2005) kan opplyse om at subsidieringsordningen ikke fungerer helt slik den er ment å gjøre, nettopp av de årsakene Meyer (2007) sier Whittington og Boland fant i 1999, altså at flere familier som er så fattige at de ikke har råd til å legge vann inn til huset og derfor deler på en enkelt kran mister sin rett på avslaget i form av subsidiering. Heller ikke her ser man på IBT- systemet, selv i denne noe reviderte utgaven, som det optimale for de aller fattigste eller som en tilstrekkelig sterk oppfordring til sparsommelig bruk av vann. Til tross for dette er befolkningen i følge IRIN (2005) mer fornøyd med vannforsyningen nå enn de var før, da vannet for eksempel kunne bli stengt av uten forvarsel og ikke komme tilbake igjen på lange stunder. Nå er det oppimot en jevn strøm med vann i rørene til enhver tid og om det skulle oppstå skader eller slitasje på rør eller liknende blir det raskt reparert i motsetning til før.

4.3.3 Hva ble til sammenlikning gjort i Cochabamba?

I Cochabambas tilfelle har vi sett at den bolivianske regjering handlet mye raskere enn myndighetene gjorde i Senegal når det kom til vurdering av alternativer, om vi i det hele tatt kan si at noen vurdering fant sted, og iverksetting av salg av rettigheter til vannressursene. De inngikk en 40-års avtale med det samme, og til sammenlikning med Senegal er det mye ved vannprosjektet i Cochabamba som gir inntrykk av å ha vært et hastearbeid. Da de inngikk avtalen med konsortiet Aguas del Tunari ga de fra seg alle rettigheter på alt vann. Kontraktens detaljer ble til og med ikke slått fast før etter at kontrakten var blitt signert av alle involverte parter, ifølge Olivera (2004:9-10). Ingen av kildene jeg har hatt tilgjengelig har vist til at man i Cochabamba gjorde noe forarbeid og evaluering av tidligere privatiseringsreformer. Man kan bare anta at den bolivianske regjering hadde fått en annen oppfatning med hensyn til helprivatisering om de hadde sett på hvordan vannforsyning hadde blitt gjort andre steder, spesielt om de hadde vurdert et så vellykket samarbeid mellom det offentlige og det private som det var blitt innført i Senegal bare få år før.

Budrunden som ble holdt i Senegal skiller seg betydelig fra tilfellet i Bolivia. Etter at det var blitt bestemt hva slags type kontrakt som skulle benyttes, bestemte regjeringen seg videre for å gjøre prosjektet viden kjent for å tiltrekke seg så mange selskaper som mulig fra ulike land. Statsansatte senegalesere besøkte flere land for å stimulere interessen, blant annet Belgia, England, Tyskland, Frankrike og USA. Det ble i tillegg benyttet en tostegs budprosess hvor første bud ble evaluert, budgiver ble så gitt muligheten til å høre resultatet av denne evalueringen og siden til å gi et forbedret tilbud. Til slutt var det fire franske selskaper som var med på budrunden om å få starte driftselskapet i Senegal (Brocklehurst og Janssens 2004:17). Som vi har sett var det kun én budgiver i Cochabamba, og denne fikk mest trolig mange fordeler av dette. Hadde regjeringen jobbet mer for å få inn flere bud hadde den mest trolig vært i en bedre forhandlingsposisjon og mest sannsynlig fått en høyere sum for vannrettighetene.

Som vi så i forrige kapittel ble prisøkningen på vannet behandlet på en annen måte i Cochabamba enn i Senegals tilfelle, selv om prisøkning i høy grad var nødvendig i begge tilfeller. I Cochabamba ville konsortiet Aguas del Tunari oppnå et cost recovery- prisnivå på vannet så fort de var i eierposisjon slik at reparasjoner, utvikling og forbedringer skulle bli betalt av forbrukerne med det samme. Konsortiet hadde ikke noe grunnlag for å tro at befolkningen hadde midler til å betale så mye som de krevde. Det eneste det virker som konsortiet tok med i beregning av tariff var at tariffen over lang tid hadde vært den samme og dermed var nødvendig å økes for at driften skulle kunne nå et cost recovery- nivå. Om den bolivianske regjeringen hadde brukt mer tid på planlegging, og på å kommunisere til bilaterale partnere om vannprosjektet, hadde muligens også de, i likhet med Senegal, fått flere investorer eller internasjonale givere slik at de ikke hadde behøvd å øke prisene så kraftig og så plutselig som konsortiet mente var nødvendig. De investerte midlene kunne da ha gått til de nødvendige reparasjonene og utbedringene, og en jevnere prisøkning kunne blitt planlagt. I Senegals tilfelle ser det derimot ut til at det ble tatt mer hensyn til befolkningens betalingsevne og at den fortsetter å bli tatt hensyn til, og selv om det ikke fungerte i praksis, ble de aller fattigste i tillegg subsidiert. Forutsetningen om at reformen i Senegal skulle tilby tjenester som også de fattige i samfunnet hadde råd til finner jeg ikke maken til i Bolivia. En svært stor andel av Senegals befolkning er fattige. I 2002 levde 9,2 millioner senegalesere under fattigdomsgrensen (dagens innbyggertall er estimert til å være 12 323 252 (CIA – World Factbook 2010, “Senegal”)) og i Dakar var andelen fattige i 1995 på 16 pst., men denne andelen er forventet å være høyere i dag. I 1996 var 1 million urbane beboere uten vanntilførsel. Ivaretagelse av de fattiges behov var derfor som sagt en prioritet for både regjering, bilaterale givere og Verdensbanken (Brocklehurst og Janssens 2004:36-37) i forbindelse med reformen. I Bolivias tilfelle er det også snakk om stor fattigdom, som vi har sett, da Bolivia er et av Sør- Amerikas fattigste land hvor 60 pst. av befolkningen lever under fattigdomsgrensen. Man skulle tro at det man la større vekt på å finne mekanismer som i større grad kunne hjelpe de fattige i samfunnet når det finnes så mange av dem. Dette viser tydelig hvor liten stemme den jevne befolkning hadde da det gjaldt vannprosjektet spesielt, og hvor elitistisk politikken mest sannsynligvis var generelt.

En vesentlig forskjell mellom de to vannprosjektene er også hvordan de lokale menneskelige ressursene ble benyttet i Senegal i motsetning til de i Cochabamba. I Senegal ble det under de parlamentariske diskusjonene om vannprosjektet bestemt at regjeringen måtte garantere at ansatte ved SONEES ville få arbeid i det nye selskapet (Brocklehurst og Janssens 2004:13). Tidligere SONEES ansatte ble dermed tatt opp i opplæringsprogrammer og fordelt på SONES, driftselskapet og selskapet ONAS (Office National d'Assainissement - Nasjonalt kontor for sanitære tjenester) som ble gitt ansvaret for de urbane sanitære tjenestene (ibid.). Ut i fra kildene mine fra Cochabamba trekker jeg at de lokale her ikke ble benyttet i samme grad. Derimot kan man anta at situasjonen ikke ville blitt noe annerledes om de ansatte i SEMAPA hadde fått jobb i Aguas del Tunari. Selskapet hadde vært sterkt byråkratisk og hatt høy grad av korrupsjon, i tillegg til å ha gjort seg upopulære ved å forsøke å heve prisen med 20 pst. sommeren 1998. Slik sett hadde kanskje ikke befolkningen trodd annet enn at Aguas del Tunari kom til å fortsette som SEMAPA hadde gjort tidligere. På den andre siden er SEMAPA gitt tilbake tilliten i ettertid, selv om de ikke har klart å forbedre situasjonen bemerkelsesverdig. Mest sannsynlig er de gitt tilbake ansvaret for vannforsyningen i mangel av et bedre alternativ.

Det virker, ut i fra opplysningene diskutert ovenfor, absolutt som at den senegalesiske regjeringen både hadde mer å si i forhold til hvordan vannforvaltningen i landet deres skulle driftes, men også at de tok mer styringen enn det den bolivianske regjeringen gjorde. En grunn til dette kan være den økonomiske situasjonen Bolivia hadde vært i over en lang periode, og alle de offentlige salgene landet allerede hadde gjennomført i løpet av de siste årene. Den økonomiske situasjonen kan ha gjort regjeringen her mer avhengig av lånet fra Verdensbanken og mer medgjørlig enn det den senegalesiske regjeringen var.

4.4 Tilfellet sett i lys av Ostroms teorier

Som i Cochabambas tilfelle vil jeg her gå igjennom prinsippene for institusjonsutforming for å finne ut hvilke av disse som var innfridd i Senegal og som dermed kan være med på å forklare vannprosjektets suksess. Noe vi skal ha i mente

derimot er at selv om det måtte finnes prinsipper som var innfridd i dette tilfellet kan det ikke sees på som en fasit for et vellykket vannprosjekt. Som Ostrom (1990:13-14) skriver er det altfor mange variable for å kunne si at “for å få til et vellykket vannprosjekt må X gjøres”. Som tidligere nevnt vil det i ulike vannprosjekter være et samspill mellom konkrete materielle interesser og ulike elementer, og dermed vil ingen vannprosjekter kunne utføres på samme måte.

I Senegal ble fordeling av rettigheter til utvinningen av vannet klart definert ved at det offentlige driftselskapet SONES fikk kontrollen over ressursen og retten til å utvinne den. Det private selskapet skulle være ansvarlig for produksjonen og utbygging av vannrør for å forbedre tilgangen på vann for den urbane befolkningen. Dermed var prinsipp nummer 1 innfridd.

I løpet av den relativt lange planleggingsprosessen som Senegals regjering (senere representert av den oppnevnte komiteen) hadde sammen med Verdensbanken ble regler for hvordan driften av den framtidige vannforsyningen skulle foregå bestemt. De ulike typene møter som ble holdt med representanter ifra ulike grupperinger som ville bli påvirket av reformen sørget for at reglene tok hensyn til lokale bestemmelser og forutsetninger. Jeg mener det er grunnlag for å mene dette selv om det ikke var noen fra den lokale befolkningen tilstede på disse møtene, da folkevalgte politikere var tilstede, og fordi CIA (CIA – World Factbook 2010, “Senegal”) redegjør for at landet var et av de mest demokratiske landene i Afrika. Dette tilsier at politikerne som var til stede på møtene hadde interesse av å være talerør for de senegalesiske velgerne. I disse møtene ble også reformen, institusjonsstrukturen som skulle innføres, regler og kontrakttype forklart. Deltakerne på møtet hadde dermed sjansen til å være med på modifisering av disse reglene og institusjonsstrukturen om de måtte synes det var nødvendig. Med dette konkluderer jeg med at både prinsipp nummer 2 og nummer 3 var innfridd i Senegals tilfelle.

Når det gjelder prinsipp nummer 4 og overvåking av ressursbruk i Senegal så er det ikke åpenbart at det er brukerne selv som overvåker hverandre. Det er det private driftselskapet som fakturerer for vannforbruket, og dermed også straffer de som måtte

prøve å utnytte systemet på måter som går utover ressursen og/eller andre brukere. Derimot ser vi at det i Senegals tilfelle er myndighetene som overvåker det private selskapet for å se at alt går riktig for seg på vegne av befolkningen (Brocklehurst og Janssens 2004:8-9,15), og dermed kan vi si at prinsipp nummer 4 også blir innfridd. I tillegg forteller de senegalesere som benytter seg av en kran på deling mellom flere familier at de oppretter egne ordninger for betaling slik at det skal bli rettferdig når fakturaen skal betales. Disse ordningene behøver ikke å være mer kompliserte enn at man etter å ha hentet en bøtte eller kanne med vann legger en fast sum fra seg i en felles kasse. Slik unngår man at det blir mistanke om at noen lurer seg unna når fakturaen skal betales i slutten av måneden (IRIN 2005). Fordi grad av straff, eller mer korrekt, størrelse på bøter også blir bestemt av det private driftselskapet, men også under overvåkning av de senegalesiske myndighetene, er i tillegg prinsipp nummer 5 innfridd.

Konfliktløsningsmekanismer nevnes ikke eksplisitt i noen av dokumentene jeg har funnet om Senegals reformprosess. Derimot kan jeg ut i fra det som er skrevet om myndighetenes og regjeringens gode ledelse og sterke politiske vilje til å gjennomføre alle disse økonomiske reformene, samt deres gode planlegging og gjennomgang av alternativer, trekke en slutning om at alle typer konflikter mellom brukere eller mellom brukere og funksjonærer mest sannsynlig ville blitt løst uten større vanskeligheter. Da det ble uenighet om den økte tariffen for gartnere som solgte varene sine på markedet løste det seg raskt ved at tariffprisen forble uendret. Til en viss grad vil jeg derfor hevde at prinsipp 6 også var innfridd i Senegals vannprosjekt.

Prinsipp nummer 7, som handler om at de som ønsker å organisere egne institusjoner ikke blir utfordret av eksterne statsautoriteter, er etter min mening ikke relevant i Senegals tilfelle i og med at det var myndighetene som satte i gang de økonomiske reformene, og vannreformen, på vegne av den urbane befolkningen i Senegal. Som vi har sett fikk folket igjennom representasjon delta i institusjonsutforming og regelutvikling, og var på denne måten med på å organisere den nye institusjonen sammen med statsautoriteten.

Med dette har jeg funnet at i motsetning til Cochabambas vannprosjekt skårer vannreformen i Senegal høyt på antall prinsipper fra Ostroms forvaltningsteori. Foruten prinsipp nummer syv, som jeg mener er irrelevant for denne reformen, er alle de foregående seks innfridd i institusjonsutformingen av Senegals vannreform. I lys av Ostroms teori ble reformen gjennomført med meget gode forutsetninger for å få et sterkt og akseptert system for vannforvaltningen i urbane Senegal som kunne få en lang levetid.

I tillegg til å se om prinsippene Ostrom benytter i sin forskning var tilstede i Senegals vannreform er det også viktig å legge merke til at det offentlige inngikk samarbeid med det private, akkurat slik Ostrom anbefaler etter å ha sett at dette i de fleste tilfeller kan være fruktbart. Det offentlige satt med koordineringsansvaret og dommerrollen, imens det private kom inn i prosjektet med midler og fagkunnskap. Ostroms tanke om at ressursbruker selv skal utforme institusjonen for forvaltningen av ressursen finner vi også når vi ser hvordan den senegalesiske regjeringen tok styringen over hvordan vannet skulle forvaltes, om vi regner denne regjeringen for å være valgte representanter for befolkningen i Senegal, noe vi ifølge CIA bør ha grunn til å gjøre. Og som i gjetereksempelet ble ulike strategier diskutert i løpet av forhandlinger, og en enighet om beste løsning ble funnet. Løsningen i Senegal ble et balansert partnerskap mellom det offentlige og det private.

5 Konklusjon

I denne oppgaven har jeg gjort rede for hvordan de ulike vannforvaltningsteoriene mener at forvaltning av rent vann som ressurs bør organiseres, og mer bestemt hvordan det internasjonale samfunn bør arbeide videre for å kunne nå tusenårsålet om å halvere andelen mennesker i verden som lever uten bærekraftig tilgang til trygt drikkevann og grunnleggende sanitære tjenester innen år 2015. Ved å se på hva de ulike tankesettene mener at bør gjøres, redegjøre for deres styrker og svakheter, og ved å se på tilfellene i Cochabamba og Senegal, har jeg funnet at tankesettene i fremtiden med fordel bør kombineres. Siden begge tankesettene har mye for seg, men samtidig har til dels store svakheter i sin argumentasjon og sine løsningsforslag om de står alene, får en maksimalt utbytte av dem først når en ser dem i sammenheng. Hovedproblemet med å følge kun det ene eller det andre løsningsforslaget er at det ene tankesettet primært tar hensyn til forsyningen av vann og det andre primært tar hensyn til etterspørselen av det. Nærmest som en frontfigur for en kombinerings av tankesettene står Elinor Ostrom, som også fremmer tanken om at brukerne av ressursen og deres medvirkning i institusjonsutformingen er nøkkelen til vellykkede prosjekter. Brukermedvirkning formelig gjennomsyrrer hennes argumentasjon. Nettopp dette og lokalt eierskap i utviklingsprosjekter vektlegges nå også av FN og UNDP fordi man ser at dette gir gode resultater. Også Verdensbanken har fått øynene opp for dette etter mange år med kontroversiell kondisjonalitetspraksis.

I oppgaven har jeg redegjort for hva som førte til kollisjonen mellom tankesettene som fant sted i Cochabamba i 2000 i forbindelse med forsøket på å privatisere det kommunale vannet. Ved i første omgang å se på vannprosjektet i Cochabamba fant jeg at brukerne av vannet ble totalt oversett i utformingen av prosjektet, også når det gjaldt å få informasjon om prosjektet. I tillegg befant landet seg i en politisk anspent situasjon, korrupsjon var nærmest blitt en tradisjon og alternativer til helprivatisering ble ikke undersøkt. Ingen av disse elementene ga prosjektet gode forutsetninger for å lykkes. Alle beslutninger ser også ut til å ha blitt tatt av en liten gruppe mennesker høyt oppe i det politiske systemet, og prosjektet ble tilsynelatende hovedsakelig satt i

gang for å bedre landets økonomiske situasjon, ikke hovedsakelig for å bedre befolkningens vannforsyning. Ved å benytte meg av Ostroms forvaltningsteori fant jeg at prosjektet kun innfridde ett av prinsippene hun har funnet for at forvaltningsinstitusjoner skal ha muligheten til å bli en suksess. Betydningen av å høre på lokale krefter og stemmer er meget stor, det være seg på grunn av spesiell kunnskap eller av kulturelle grunner, og dette ble glemt i prosjektprosessen. Ved i andre omgang å se på det vellykkede vannprosjektet gjennomført i Senegal på 90- tallet belyste jeg ytterligere svakhetene ved prosjektet i Cochabamba som førte til kollisjonen mellom tankesettene. I Senegal kan det virke som om aktørene gjorde mer eller mindre alt riktig, i det minste etter hvert, også når man analyserer tilfellet i lys av Ostroms forvaltningsteori. Ved å se på dette tilfellet kan det se ut til at inkludering av folket som skal få en forbedret tilgang til trygt drikkevann og sanitære tjenester, samt en god prosess med planlegging, godt lederskap og informasjonsarbeid, er forutsetninger for å få et vellykket resultat etter vannprosjekter. Så å si alt dette var fraværende i Cochabamba. Her fantes det for det meste en stor misnøye imot at noe som nærmest hadde vært gratis i flere generasjoner, i tillegg til livsnødvendig, plutselig skulle bli så dyrt at en stor del av befolkningen ikke hadde råd til det. En så sterk motstand imot privatisering som fantes i Cochabamba var absolutt heller ikke en god forutsetning for at prosjektet skulle bli vellykket.

Å finne den optimale måten å forvalte vann på, slik at flest mulig mennesker i verden kan få en bærekraftig tilgang til det, er som vi har sett en komplisert affære som man ikke kan regne med å finne en perfekt oppskrift på uten modifikasjoner. Man er nødt til å ta hensyn til mye, og det er tydelig at hvordan vannforvaltning bør organiseres vil måtte variere fra sted til sted på grunn av blant annet geografiske utfordringer, lokale stridigheter og konflikter, kultur, tradisjoner, utviklingsnivå, økonomiske interesser og ikke minst av politiske årsaker. Et lands politiske situasjon vil ha betydelig innvirkning på hvordan vannforsyning bør bli planlagt. I Senegal har vi sett at den stabile politiske situasjonen landet befant seg i utgjorde en stor del av grunnen til at landets økonomiske reformer, inkludert vannreformen, kunne gjennomføres og gi et vellykket resultat. Ikke bare synes det å være viktig at politikken er stabil, men befolkningen må

også være klar for en reformering av forvaltningen. Verdensbankens måte å innføre neoliberal økonomisk tenkning i utviklingsland på, før de selv gikk igjennom en mer eller mindre betydelig reform av krav til låntakere, slo altfor ofte feil ut på grunn av et manglende engasjement fra folket selv.

Denne oppgaven har vist at det bør være et mål i seg selv å finne en gylden middelvei for om man skal beholde vannressurser i offentlig eie eller om man skal selge eierandeler og rettigheter til private aktører. Siden tilgang til trygt drikkevann nå er en anerkjent menneskerettighet må det arbeides imot at alle mennesker skal få dette, men det vil trenge kapital for å få det til. Forvaltningsordninger bør med andre ord ha i seg elementer fra begge tankesettene for å kunne gi gode resultater. Variasjonene nevnt ovenfor er det som vil avgjøre hva som er best for det enkelte land eller samfunn, og disse variasjonene vil komme best fram ved brukermedvirkning hvor alle samfunnssjikt kan ta del i planlegging og utforming av prosjektet, som Ostrom fremmer gjennom sin teori. Forskjellen mellom de tilfellene Ostrom undersøkte og de jeg nå har undersøkt er at mine er av større skala og forutsetter derfor representasjon i stedet for direkte involvering som hun la vekt på. Om menneskene som trenger tilgang til trygt vann, altså brukerne, blir ignorerte i planlegging av vannprosjekter kan man igjen komme i situasjoner som befolkningen, styresmaktene og konsortiet, Aguas del Tunari, gjorde i 2000. Hvis vi vil strekke oss imot målet som ble satt i 2000 om å halvere andelen mennesker som lever uten bærekraftig tilgang til trygt drikkevann og grunnleggende sanitære tjenester innen 2015, også etter finanskrisen i 2008, kan vi ikke mislykkes slik igjen.

Litteraturliste

- Adital (2006). "Noticias de America Latina y Caribe. Evo funda el Ministerio de Agua (*)". 23.01.06.
<<http://www.adital.com.br/site/noticia2.asp?lang=ES&cod=20720>> [Lesedato 23.08.2010]
- Akande, Wole (2002). "Water Privatization in Africa".
<<http://www.globalpolicy.org/component/content/article/211/44511.html>> [Lesedato 05.12.2009]
- Assies, Willem (2003). "David versus Goliath in Cochabamba. Water Rights, Neoliberalism, and the Revival of Social Protest in Bolivia", *Latin American Perspectives* 30(3), Popular Participation against Neoliberalism: 14-36.
- Banik, Dan (2006). *Poverty, Politics and Development: Interdisciplinary Perspectives*, Bergen: Fagbokforlaget.
- Bretton Woods Project (2007). "What are the main concerns and criticism about the World Bank and IMF?".
<<http://www.brettonwoodsproject.org/item.shtml?x=320869>> [Lesedato 06.02.2010]
- Brocklehurst, Clarissa og Jan G. Janssens (2004). "Innovative Contracts, Sound Relationships: Urban Water Sector Reform in Senegal", *Water supply and sanitation sector board discussion paper series*, paper 1, The World Bank Group.
- Caldecott, Julian (2008). *Water. The causes, costs and future of a global crisis*, London: Virgin Books, The Random House Group.
- CIA - Worlds Factbook (2010). "Bolivia".
<<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/bl.html>> [Lesedato 25.03.10]
- CIA – World Factbook (2010). "Senegal"
<<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/sg.html>> [Lesedato 22.10.2010]
- Chowla, Peter og Molina, Nuria (2008). "The World Bank and water privatisation", Bretton Woods Project.
<<http://www.brettonwoodsproject.org/art-562458>> [Lesedato 05.02.2010]
- CNN (2010): *Amanpour*. Robert F. Kennedy Jr. i intervju 7.januar. [Hentet 27.01.10 fra]
<<http://edition.cnn.com/2010/TECH/science/01/07/water.justice/>>
- "Cochabamba" (2010a). *Encyclopædia Britannica*.
<<http://www.britannica.com/EBchecked/topic/123512/Cochabamba>> [Lesedato 25.03.2010]
- "Cochabamba" (2010b). *Encyclopædia Britannica*.
<<http://www.britannica.com/EBchecked/topic/72106/Bolivia/271994/Bolivia-from-c-1980-to-2000>> [Lesedato 24.03.2010]
- Conca, Ken (2006). *Governing Water. Contentious Transnational Politics and Global Institution Building*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.

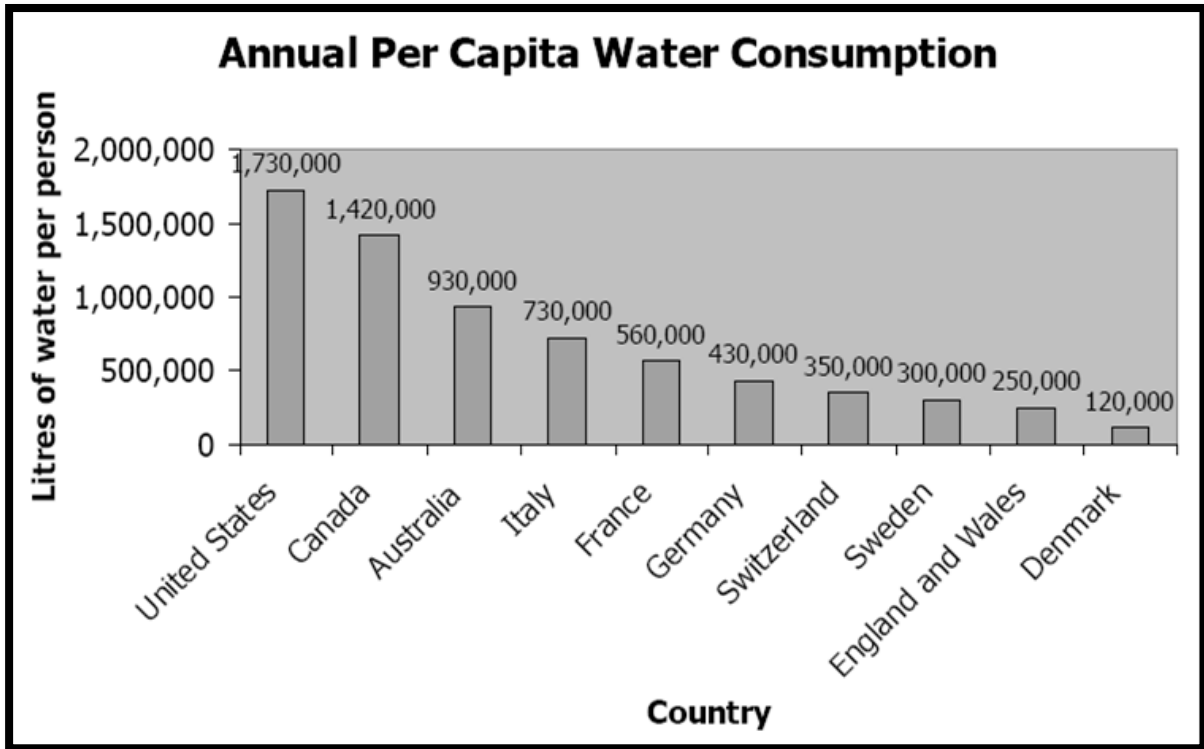
- Corpwatch (2006). "BOLIVIA: Bechtel Drops \$50 Million Claim to Settle Bolivian Water Dispute".
 <<http://www.corpwatch.org/article.php?id=13144>> [Lesedato 25.10.2010]
- de la Fuente, Manuel (2003). "A personal View: The Water War in Cochabamba, Bolivia: Privatization Triggers an Uprising", *Mountain Research and Development* 23 (1): 98-100.
- Economides, Spyros og Peter Wilson (2001). *The Economic Factor in International Relations*. London: I.B. Tauris & Co Ltd.
- Ferguson, Anne (2005). "Water reform, gender, and HIV/AIDS", ss.45-66 i Whiteford, Linda og Scott Whiteford (red.). *Globalization, Water, & Health. Resource Management in Times of Scarcity*, Santa Fe, USA: School of American Research Press.
- Finnegan, William (2002). "Letter from Bolivia: Leasing the Rain", *The New Yorker*, 08.04.2002.
 <http://www.newyorker.com/archive/2002/04/08/020408fa_FACT1> [Lesedato 11.06.2010]
- Fisher, Franklin M., Annette Huber-Lee m.fl. (2005). *Liquid Assests: An Economic Approach for Water Management and Conflict Resolution in the Middle East and Beyond*, Washington DC, USA: Resources for the Future.
- FN (2010a). "The Millennium Development Goals Report 2010". <
 <<http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/MDG%20Report%202010%20En%20Or15%20-low%20res%2020100615%20-.pdf>> [Lesedato 31.09.2010]
- FN (2010b). "Goal 7: Ensure environmental sustainability".
 <<http://www.un.org/millenniumgoals/envIRON.shtml>> [Lesedato 20.02.2010]
- FN (2010c). UN News Centre, "General Assembly declares access to clean water and sanitation is a human right".
 <<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=35456&Cr=SANITATION&Cr1=>> [Lesedato 23.08.2010]
- FN- sambandet (2010a). "Vann gir liv".
 <<http://www.fn.no/Temaer/Miljoe-og-klima/Vann/Vann-gir-liv>> [Lesedato 27.01.2010]
- FN- sambandet (2010b). "Vi bruker opp vannet".
 <<http://www.fn.no/Temaer/Miljoe-og-klima/Vann/Vi-bruker-opp-vannet>> [Lesedato 15.03.2010]
- Gleick, Peter H. (1998a). "The Human Right to Water", *Water Policy* 1: 487-503.
- Gleick, Peter H. (1998b). "Water in Crisis: Paths to Sustainable Water Use", *Ecological Applications* 8 (3): 571-579.
- Goertz, Gary og James Mahoney (2004). "The Possibility Principle: Choosing Negative Cases in Comparative Research", *The American Political Science Review* 98 (4): 653-669.
- Hardin, Garrett (1968). "The Tragedy of the Commons", *Science*, New Series 162 (3859): 1243-1248.
- Hickey, Hannah (2008). "Water planners call for fundamental shift to deal with changing climate", *University of Washington News* 31.01.2008.
 <<http://uwnews.org/article.asp?articleID=39491>> [Lesedato 12.08.2010]

- Hovi, Jon og Arild Underdal (2000). *Internasjonalt samarbeid og internasjonal organisasjon*, Oslo: Universitetsforlaget AS.
- in't Veld, Karen Martine (2008). *Tilgang til drikkevann. En studie av vannforsyningen til lavinntekstshushold i Accra*. Masteroppgave. Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi.
- IRC, International Water and Sanitation Center (2004). "What is cost recovery?". <<http://www.irc.nl/page/7584>> [Lesedato 18.08.2010]
- IRIN, humanitarian news and analysis (2005). "Senegal – A model for water provision in urban Africa?". <<http://www.irinnews.org/report.aspx?reportid=53542>> [Lesedato 20.06.2010]
- Marker, Rikke (2009). *Menneskerettighet eller økonomisk gode? Verdensbankens behandling av vann belyst gjennom tre prosjekter*. Masteroppgave. Tromsø: Universitetet i Tromsø, Det samfunnsvitenskapelige fakultet.
- Meyer, Willem N. (2007). *The Economics of Water: water for life; sanitation for dignity*, South Africa, Pretoria: Van Schaik Publishers.
- Møller, Iselin Stalheim (2010). "Mulig å utrydde fattigdom", *Dagsavisen* 22.09.2010.
- National Geographic Norge (2010). "Stort tema. Vann - vår tørste verden", *National Geographic Norge* 4.
- Olivera, Oscar (2004). *¡Cochabamba!: Water war in Bolivia*, Cambridge, Massachusetts: South End Press.
- Ostrom, Elinor (1990). *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*. New York: Cambridge University Press.
- Ostrom, Elinor m.fl. (1999). "Revisiting the Commons: Local Lessons, Global Challenges", *Science's Compass* 284 (5412): 278-282.
- Ostrom, Elinor (2009). Nobelforelesningen i Stockholm. <<http://nobelprize.org/mediaplayer/index.php?id=1223&view=7>> [Hentet 20.09.2010]
- Ramsland, Marius Nøkelbye (2009). "Bolivia lengter etter havet". <<http://www.latin-amerikagruppene.no/Artikler/10163.html>> [Lesedato 10.09.2010]
- Regjeringen (2008). "Solheim går i bresjen for å gi kvinner mer makt". <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/pressesenter/pressemeldinger/2008/kvinner_makt.html?id=508095> [Lesedato 11.10.2010]
- Regjeringen (2009a). "FNs Tusenårs mål". <<http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/tema/fn/fns-reformpanel.html?id=115239>> [Lesedato 22.02.2010]
- Regjeringen (2009b). "Prop. 1 S (2009-2010) - 6 Bistand gjennom multilaterale organsiasjoner". <<http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/regpubl/prop/2009-2010/prop-1-s-20092010/23.html?id=581269>> [Lesedato 26.02.2010]
- Regjeringen (2009c). "Prop. 1 S (2009-2010) - 7 Programområde 03 Internasjonal bistand". <<http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/regpubl/prop/2009-2010/prop-1-s-20092010/7.html?id=581242>> [Lesedato 26.02.2010]
- Safewater (u.å.). "Water Consumption". <<http://www.safewater.org/PDFS/resourcesknowthefacts/WaterConsumption.pdf>> [Lesedato 08.04.2010]

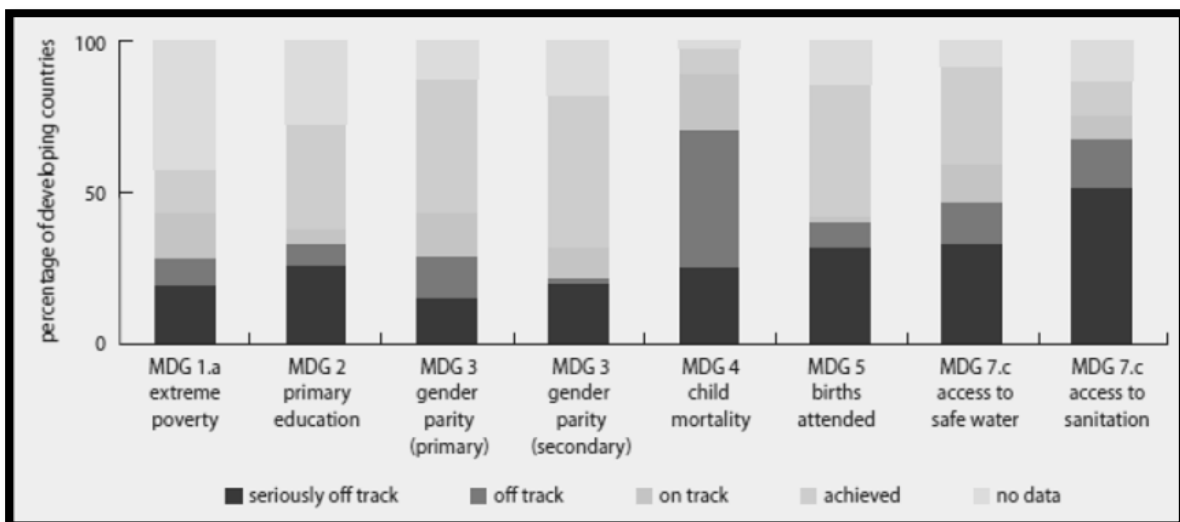
- Shiva, Vandana (2002). *Water Wars: Privatisation, Pollution and Profit*, Cambridge, Massachusetts: South End Press.
- Sjöllander Holland, Ann-Christin (2005). *The Water Business: Corporations Versus People*, London and New York: Zed Books.
- Snidal, Duncan (1995). "The Politics of Scope: Endogenous Actors, Heterogeneity And Institutions", ss.47-70 i Keohane, Robert O. og Ostrom, Elinor (red.). *Local Commons and Global Interdependence: Heterogeneity and Cooperation in Two Domains*, London: Sage Publications Ltd.
- Store Norske Leksikon (2010). "Konsumprisindeks".
<<http://www.snl.no/konsumprisindeks>> [Lesedato 05.06.2010]
- UNICEF (2006). "Water, Sanitation and Hygiene".
<http://www.unicef.org/progressforchildren/2006n5/index_35533.htm> [Lesedato 01.09.2010]
- UNICEF (2010a). "Progress on Sanitation and drinking-water. 2010 Update".
<http://www.unicef.org/wash/files/JMP_report_2010.pdf> [Lesedato 01.09.2010]
- UNICEF (2010b). "Water, Sanitation and Hygiene. Statistics".
<http://www.unicef.org/wash/index_statistics.html> [Lesedato 01.09.2010]
- UNDP, United Nations Development Programme (2010). "What will it take to achieve the Millennium Development Goals? An International Assessment", New York: UNDP.
- US Army Corps of Engineers (2001). "Historical Vignette 020 - One of the Corps' Most Distinguished Civil Engineers Escaped Nazi Persecution".
<http://www.usace.army.mil/History/hv/Pages/020-Nazi_Persecution.aspx> [Lesedato 20.06.2010]
- Utenriksdepartementet (2010). "Aktuelle FN spørsmål. Norges deltakelse i FNs 65. generalforsamling Høsten 2010". Oslo: Det Kongelige Utenriksdepartement.
- Verdensbanken (2001). "Cochabamba. Concession of the Water and Sewage Services: A Forecasted Failure".
<<http://siteresources.worldbank.org/INTEMPowerment/Resources/486312-1095970750368/529763-1095971096030/libhaber2.pdf>> [Lesedato 03.04.2010]
- Verdensbanken (2007a). "Conditionality in development policy lending".
<<http://siteresources.worldbank.org/PROJECTS/Resources/40940-1114615847489/Conditionalityfinalreport120407.pdf>> [Lesedato 29.01.2010]
- Verdensbanken (2007b). "Privatization and development: Some Lessons from Experience".
<<http://siteresources.worldbank.org/INTABCDESLO2007/Resources/FBKeynotePPT.pdf>> [Lesedato 23.10.2010]
- Verdensbanken (2007c). "98 Percent of the Population Has Access to Safe Water in Urban Senegal".
<<http://go.worldbank.org/TBNHIT8HNO>> [Lesedato 20.09.2010]
- Verdensbanken (2008a). "Taps and toilets for everyone".
<<http://go.worldbank.org/1CFNW5HPJO>> [Lesedato 29.01.2010]

Vedlegg

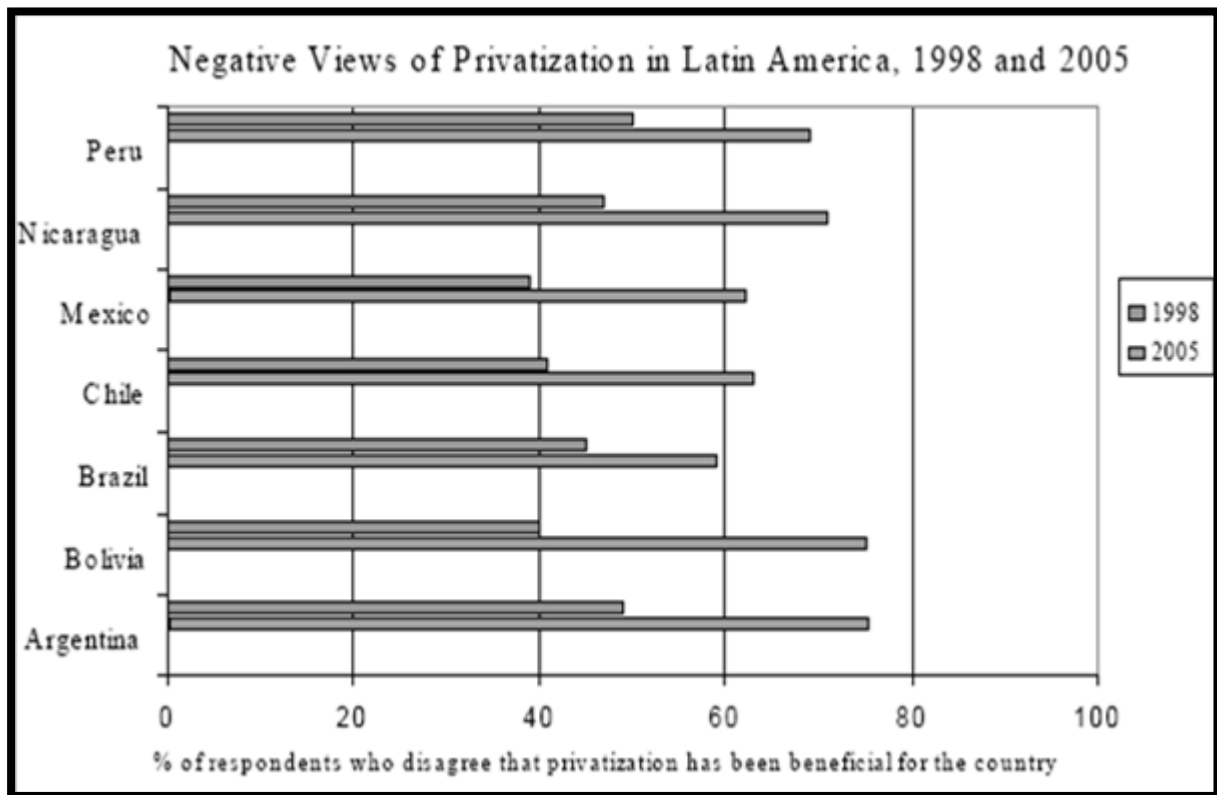
Vedlegg 1: Gjennomsnittlig vannforbruk i liter per person per år i et lite antall land.



Vedlegg 2: Tusenårsmålenes oppnåelse fram til i dag.



Vedlegg 3: Meningsmåling over negativt inntrykk av privatisering i Latin- Amerika, 1998 og 2005.



(Figurforklaring da fargene ikke lett kan skilles i svart/hvitt: Øverste linje for hvert land viser negativt inntrykk av privatisering i Latin- Amerika i 1998, nederste i 2005.)