

6

ESFeres
Estudis

DEUTE A CANVI D'AIGUA

La trampa de les iniciatives de reducció de deute extern i els processos de privatització d'aigua a l'Àfrica subsahariana



DEUTE A CANVI D'AIGUA

La trampa de les iniciatives de reducció de deute extern i els processos de privatització d'aigua a l'Àfrica subsahariana

Autora: Irene González Pijuan, membre d'Enginyeria Sense Fronteres Catalunya

Coautora: Iolanda Fresnillo Sallan, investigadora de l'ODG

Mapes: Pau Miró, Universitat Politècnica de València i ODG

Vull agrair a la gent de l'Observatori del Deute l'oportunitat de fer aquest estudi, tant per la seva companyia com per tot el que he après durant aquest temps.

A tots els que formen Enginyeria Sense Fronteres pels moments que he compartit amb ells durant la redacció i, en especial, a l'Eloi i a l'Alfons, perquè sense les seves aportacions i ajuda el resultat seria ben diferent...

Irene González Pijuan

“La crisi del deute no és només un problema financer per als països del Sud. És a més un problema polític que es basa en, i alhora reforça, relacions de poder desiguals: el deute continua sent utilitzat com un instrument de control, a través de les condicions que acompanyen els crèdits i iniciatives d'alleugeriment. És un instrument de pressió usat pels països creditors, interessos i institucions del Nord per a afavorir l'ingrés de les seves corporacions multinacionals; executar les seves polítiques externes, les seves estratègies militars i d'invasió; assolir acords comercials favorables; i promoure l'extracció dels recursos dels països que reben crèdits.”

Declaració sobre Deute. Fòrum Social Mundial, Nairobi, Kenya, 24 de gener de 2007

Primera Edició:

Juliol 2009

Edita:

Associació Catalana d'Enginyeria Sense Fronteres
c/ Pelai 52, 2n 2a
08001 Barcelona
93 302 27 53
www.catalunya.isf.es

Amb el suport de:

Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament
Diputació de Barcelona
Diputació de Lleida
Ajuntament de Lleida

Disseny gràfic i maquetació: Dani López

Fotos portada i interior: Ana Guasch i Lluís Basteiro

Impressió: Impremta Badia S.L

Dipòsit legal: B-34615-2009

ISBN: 978-84-613-4234-1

Les idees expressades a la publicació no tenen perquè ser considerades com l'opinió oficial de les institucions col·laboradores.

 **Els autors i l'Associació Catalana d'Enginyeria Sense Fronteres**



Índex

Acrònims.....	4
0. Introducció.....	5
1. Deute i aigua a Àfrica Subsahariana: una visió global.....	7
1.1 Deute extern i polítiques de condonació: la iniciativa HIPC.....	7
1.1.1 Les polítiques de condonació del deute extern.....	9
1.2 Mercantilització i accés a l'aigua.....	16
1.3 La influència en l'accés a l'aigua de la iniciativa HIPC a Àfrica Subsahariana.....	22
2. Casos d'estudi: Tanzània, Mali i Malawi.....	31
2.1 El procés de privatització de l'aigua a Malawi.....	34
2.2 Tanzània: un procés de privatització fallida.....	42
2.2.1 Evolució en la gestió de l'aigua a Dar es Salaam.....	43
2.3 La privatització de l'empresa Energie du Mali.....	50
3. Conclusions.....	54

Acrònims

- ADF:** African Development Fund
(Fons de desenvolupament africà)
- AOD:** Ajuda Oficial al Desenvolupament
- AWN:** African Water Network
- BEI:** Banc Europeu d'Inversions
- BID:** Banc Interamericà de Desenvolupament
- BM:** Banc Mundial
- CAS:** Country Assistance Strategy
(Estratègia d'assistència a país)
- CDE:** Camérounaise Des Eaux
- CIADI:** Center for International Arrangement
for Dispute Inversions
- CIMA:** Consell Internacional de Managers
Africans
- CMDT:** Compagnie Malienne de
Développement Textile
- CTN:** Corporació Transnacional
- DAWASA:** Dar es Salaam Water and Sanitation
Agency
- EDM:** Energie du Mali
- ETN:** Empresa Transnacional
- FAD:** Fons d'Ajuda al Desenvolupament
- FMI:** Fons Monetari Internacional
- GTZ:** Gesellschaft fur Technische
Zusammenarbeit
- GWCL:** Ghana Water Company Limited
- GWOP:** Global Water Operators Partnership
(Partenariat Global d'Operadors d'Aigua)
- HIPC:** Heavily Indebted Poor Countries
(PPAE)
- IDA:** International Development Agency
(Agència Internacional de Desenvolupament)
- IFI:** Institució Financera Internacional
- MDRI:** Multilateral Debt Relief Initiative
- NWSC:** National Water Sanitation Company
(Uganda)
- ODM:** Objectius del Mil·leni
- OMS:** Organització Mundial de la Salut
- ONEP:** Office Nationale d'Eau Potable
- ONU:** Organització de les Nacions Unides
- PAE:** Pla d'Ajustament Estructural
- PIB:** Producte Interior Brut
- PPAE:** Països Pobres Altament Endeutats
- PPIAF:** Public-Private Investment Advisory
Facility
- PPP:** Partenariat Público – Privat
- PRGF:** Poverty Reduction and Growth Facility
(Estratègia de creixement i reducció de la
pobresa)
- PRSP:** Poverty Reduction Strategy Paper
(Informe d'estratègia de reducció de la pobresa)
- PSP:** Participació del Sector Privat
- PUP:** Public Utility Partnership
(Partenariat d'Utilitats Públiques)
- RPW:** Reclaiming Public Water
- SDE:** Sénégalaise des Eaux
- SEEG:** Société d'Eau et Electricité du Guinea
- SNE:** Société Nationale des Eaux (Niger)
- SNEC:** Société Nationale des Eaux du
Cameroun
- STEE:** Société Tchadienne d'Eau et Electricité
- TDS:** Total Service Debt (Servei del Deute)
- WETUM:** Water Employees Trade Union of
Malawi

Introducció

L'obligació de fer front als pagaments de deute extern és una llosa per als països empobrits que obstaculitza enormement els seus processos de desenvolupament. Els limitats recursos financers en molts països del Sud s'estan utilitzant en major mesura per fer front al servei del deute que per cobrir les necessitats bàsiques de la població. Aquest deute s'ha anat acumulant des de la dècada dels 70 a causa tant de polítiques d'endeutament irresponsables per part de les elits i governants al Sud, com de polítiques prestatàries irresponsables per part dels creditors internacionals, bancs, governs del Nord i Institucions Financeres Internacionals. Les condicions dels préstecs atorgats, les polítiques econòmiques neoliberals lligades a aquests préstecs que els països del Sud han hagut d'aplicar, les megainfraestructures, exèrcits o reformes institucionals finançades amb els diners prestats, lluny d'afavorir a la població, han empitjorat el seu benestar i han soscat la sobirania dels països del Sud.

En un altre àmbit, la manca d'accés a l'aigua potable i al sanejament de la població dels mateixos països que es troben endeutats, és una violació del dret humà d'accés a l'aigua, un obstacle pel desenvolupament i una amenaça per la supervivència de la població. Les polítiques de mercantilització de l'aigua, que s'han anat estenent sota la influència d'Institucions Financeres Internacionals durant les darreres dècades, lluny de millorar la situació d'accés a l'aigua potable i sanejament, han portat a conflictes per la gestió de l'accés a aquest bé comú.

El deute extern i l'accés a l'aigua, són dos dels molts problemes que afronten els països empobrits. A priori semblen dues problemàtiques amb orígens i conseqüències diferents, i que haurien de ser afrontades amb polítiques i estratègies específiques per a cada una d'elles. Però, en realitat, estan profundament interconnectades. Per una banda, l'obligació de pagar el deute extern ha limitat els recursos per fer front als serveis bàsics, entre ells la construcció d'infraestructures i les millores de la gestió de l'aigua. Però a aquesta dificultat s'afegeix la imposició per part de les Institucions Financeres Internacionals de models de mercantilització i privatització de l'aigua. Aquestes institucions, el Banc Mundial i el FMI al capdavant, han utilitzat el mecanisme del deute extern, tant en la seva generació com en les polítiques de reducció del deute, per imposar aquest model de mercantilització de l'aigua. Així, les promeses de cancel·lació de deute, a través de programes com l'HIPC i MDRI, han servit d'esquer per a imposar, en forma de condicionalitats, models privats de gestió de l'aigua. També l'aportació de nous fons pels països del Sud, en forma generalment de préstecs, per part d'institucions com el Banc Mundial, han anat també tradicionalment lligats a la condició de privatitzar l'accés a l'aigua. Aquests models s'ha mostrat clarament ineficients de cara tant a garantir el dret d'accés a l'aigua com a assegurar les inversions necessàries en sanejament. A més, bona part dels processos de privatització d'accés a l'aigua han sigut font de conflictes i tensions.

L'estudi que teniu entre mans, i que es fruit de la col·laboració de l'Associació Catalana d'Enginyeria sense Fronteres (ESF) i l'Observatori del Deute en la Globalització (ODG), analitza la relació entre les iniciatives de cancel·lació de deute i els processos de mercantilització de l'aigua a l'Àfrica Subsahariana, una de les regions més castigades tant pel mecanisme del deute extern com pel problema de la manca d'accés a aigua potable i sanejament. A través dels casos de Malawi, Tanzània i Mali, i amb altres exemples com els de Camerun i Sud-Àfrica, es comprova la perversa utilització del mecanisme del deute,

tant pel que fa a l'atorgament de nous préstecs com a les promeses de cancel·lació, per a imposar un model que beneficia únicament les empreses transnacionals de serveis, moltes d'elles empreses europees. Els països africans, necessitats de recursos financers i escanyats pel deute extern, cauen en la trampa de les iniciatives de reducció de deute, cedint a canvi la privatització de la gestió de l'aigua (sovint enganyats sota promeses de gestió eficient dels recursos). Les poblacions d'aquests països, sense accés a l'aigua potable i sanejament, entre d'altres serveis bàsics, són les que estan sortint als carrers per reclamar un model de gestió pública integral de l'aigua.



1. Deute i aigua a Àfrica Subsahariana: una visió global

1.1 Deute extern i polítiques de condonació: la iniciativa HIPC

Anomenem deute extern al diner que deuen els països del Sud a diferents entitats estrangeres com poden ser bancs privats (deute privat), governs del Nord (deute bilateral) i Institucions Financeres Internacionals (deute multilateral). Aquest deute és conseqüència d'un seguit de préstecs que els governs del Sud van rebre en el passat i segueixen rebent i als que, tal i com es fa palès en les crisis del deute dels recents decennis, no poden fer front sense desviar l'atenció de les necessitats de la seva pròpia població.

Troblem l'origen de la majoria d'aquests préstecs cap als anys 60-70. En el cas concret d'Àfrica Subsahariana, tot i el suposat procés d'independència polític que es viu, les necessitats econòmiques per fer grans inversions infraestructurals, militars o industrials segueixen provenint de recursos externs. A més, l'acumulació de dòlars deguda a l'alça en el preu del petroli empeny els bancs del Nord a concedir fàcilment préstecs a baix interès i la sobreproducció de les economies d'Europa i Estats Units propicia la concessió de préstecs bilaterals lligats a la compra de béns i serveis¹. No hem d'oblidar tampoc el paper de les Institucions Financeres Internacionals en la creació d'aquest deute; l'expressió del Banc Mundial, Robert McNamara, al·legava la utilitat dels préstecs com a motors del desenvolupament que permetrien als països deutors activar les seves economies i indústries. Així, dels 2.700 milions de dòlars anuals el 1968 transferits pel Banc Mundial es va passar a 12.000 milions el 1981² que es van destinar, en la seva majoria, a la construcció de grans infraestructures, industrialitzacions massives i l'anomenada "revolució verda".

Més enllà de factors conjunturals de tipus econòmic, un altre fet a tenir en compte és el context geopolític de la Guerra Freda durant el qual es va recolzar activament i, entre d'altres mecanismes, mitjançant préstecs considerables tots aquells governs que, fossin o no dictatorials, estaven alineats al bloc capitalista i es disposaven a orientar-se cap a una política neoliberal promotora de l'exportació. Aquest va ser el cas del Chile de Pinochet, Anastasio Somoza a Nicaragua o Mobutu Sese Seko al Zaire que, tot i la desviació sistemàtica de fons, frenava la influència del comunisme sobre territori africà i a canvi va arribar a acumular el 1998 un deute per valor de 13.000 milions de dòlars, quasi tres vegades el PIB del país³. Un dels actors principals en aquest joc de suport als "aliats" africans va ser el Banc Mundial. Per la seva banda, la URSS i els seus aliats van estendre també "ajudes", sovint financeres, a aquells països africans que defensessin la via comunista davant l'assetjament d'occident, com en el cas d'Angola. Més enllà de la Guerra Freda, hem de sumar els préstecs rebuts per Sud-àfrica durant l'apartheid, la venda finançada per crèdits FAD de material militar d'Espanya al dictador somali Siad Barre o la coronació de emperador Bokasa a República Centreafricana, que va costar l'equivalent a un 20% del PIB del país⁴.

¹ Iolanda Fresnillo. *Deuda externa en África. Reescribiendo la historia a través de la ilegitimidad*.2007

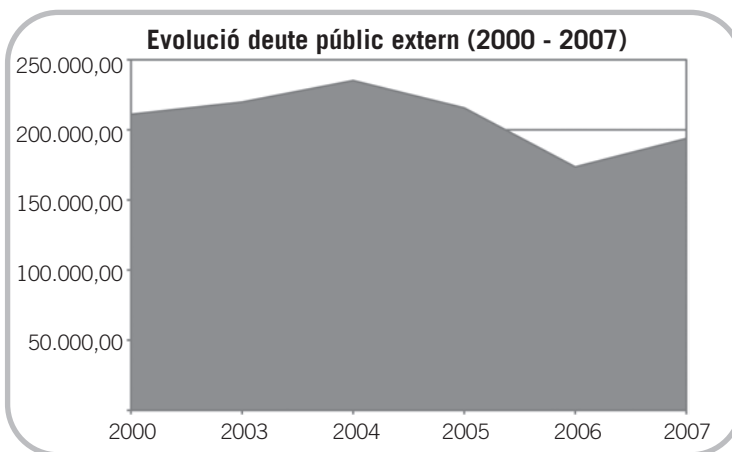
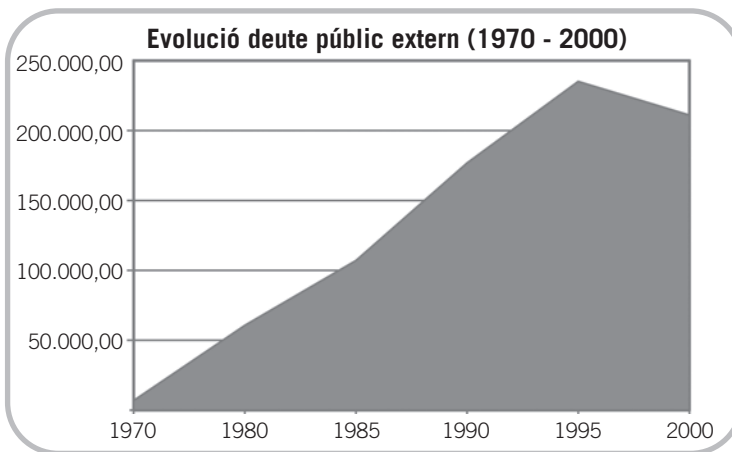
² Eric Toussaint, Arnaud Zacharie. *Salir de la crisis. Deuda y ajuste*.2002

³ Eric Toussaint, *Banco Mundial. El golpe de estado permanente*.2006

⁴ Ibid [1]

Préstecs concedits per interessos particulars, utilitzats com a eina de dominació política i econòmica i que no han beneficiat a la societat civil dels països creditors sinó que, en molts casos, han contribuït a empitjorar-ne les condicions; és a dir, préstecs que han suposat un deute il·legítim que actualment escanya les economies del Sud.

Aquesta política creditícia esclata, als anys 80, amb l'anomenada crisi del deute. Aquesta crisi s'origina sobre diversos factors de caire econòmic: en primer lloc, un augment de les taxes d'interès decidit per Estats Units que multiplica significativament el volum de deute acumulat i, en segon lloc, una baixada de preus de les matèries primes que els països del Sud exporten de tal manera que disminueix considerablement el seu ingrés per exportacions i, per tant, la seva capacitat de pagar. En conseqüència, països com Mèxic, Argentina o Brasil es declaren el 1982 en suspensió de pagaments i, progressivament, la resta de governs deutors es va veient incapaç de fer front al pagament del deute. En els gràfics següents podem veure reflectida l'escalada d'aquest deute per a Àfrica Subsahariana i la seva evolució fins a 2007.



Tal i com es veu als gràfics adjunts, el deute extern a l'Àfrica subsahariana l'any 2007 era de poc menys de 200.000 milions de dòlars. Potser aquesta xifra no sembla gaire elevada, si la comparem amb el deute extern de tots els països empobrits (3,3 bilions de dòlars) però, en realitat suposa una pesada llosa per a les seves debilitades economies. Al 2004, de mitjana, a l'Àfrica subsahariana cada país gastava 15\$ per persona en pagament del deute, però menys de 5\$ per persona en serveis sanitaris i d'educació⁵.

A més a més, aquest volum de diners en realitat ja ha estat pagat: "si considerem el període entre 1980 i 2002, Àfrica Subsahariana ha retornat més de 250.000 milions de dòlars, el que representa 4 vegades en deute de 1980."⁶

1.1.1 Les polítiques de condonació del deute extern

En el context de la crisi del deute, el Banc Mundial (BM) i el Fons Monetari Internacional (FMI) reapareixen en escena amb una nova modalitat de préstecs. Recordem que, tant l'un com l'altre tenen les vocacions teòriques de finançar els països en desenvolupament⁷ i establir el sistema financer mundial, respectivament. Així doncs, per tal d'acomplir-les, posen en marxa un programa de projectes orientats a la construcció d'infraestructures i a la "modernització" de l'Estat (BM) i els tristament famosos Plans d'Ajustament Estructural (PAE) amb l'objectiu d'establir econòmicament els països deutors (FMI).

L'objectiu d'aquestes actuacions era restablir els equilibris de la Balança de Pagaments dels països afectats per la crisi i així permetre que aquests complissin amb el servei del deute, és a dir, generar o alliberar recursos per que els creditors internacionals poguessin cobrar el deute que se'ls devia⁸. Els PAE responen a l'aplicació pràctica d'un conjunt de mesures econòmiques imposades conegudes per Consens de Washington orientades a l'obertura de mercats i flexibilització econòmica que, lluny de solucionar la crisi del deute, acaben tenint conseqüències nefastes per a la població com la reducció de prestacions socials, privatització de béns públics i inversions estrangeres incontrolades. La Conferència de Nacions Unides sobre Comerç i Desenvolupament reconeix el 1999 que *"després de deu anys de reformes neoliberals als països en desenvolupament, les seves dificultats de pagament, que havien conduït a replantejar-se les orientacions, no han disminuït, i la seva economia és més dependent que mai del finançament extern per arribar a un nivell de creixement que permeti fer front als greus problemes de pobresa i subdesenvolupament."*⁹

⁵ Ibid [1]

⁶ Eric Toussain. *L'Afrique, créancière ou débitrice?* 2003.

⁷ En realitat el Banc Mundial va crear-se per finançar la reconstrucció d'Europa, però un cop ja no va ser necessari, cap el 1968, va girar les seves funcions cap al finançament del desenvolupament dels països del Sud.

⁸ Observatori del Deute en la Globalització, "Fons Monetari Internacional: Història (1982 - actualitat): L'ajustament estructural, solució per a tot) - http://www.odg.cat/ct/inicio/enprofunditat/plantilla_1.php?identif=215

⁹ UNCTAD, *Informe sobre el Comerç i Desenvolupament 1999*, en Toussaint, Zacharie, *Salir de la Crisis. Deuda y Ajuste*.

Amb els anys, tant els països creditors com les Institucions Financiers Internacionals (IFI) constaten que els PAE no han funcionat, en el sentit que no han contribuït de cap manera a solucionar els problemes de liquidesa de les economies del Sud, que continuen ofegades per la crisi del deute. Paral·lelament, al llarg de la dècada dels 90, organitzacions i moviments socials comencen a aixecar les seves veus contra les polítiques d'ajustament, denunciant els greus impactes socials i ambientals que tenen sobre les poblacions del Sud. Així mateix, comencen a sorgir campanyes des de la societat civil que denuncien i reclamen la cancel·lació del deute extern, argumentant que aquest és impagable, immoral, injust i il·legítim.

En resposta a aquesta pressió social, les IFI i els principals governs creditors dissenyen un canvi d'estratègia. A la cimera del G7 a Lyon, el 1996, es presenta el que s'anomena iniciativa per als Països Pobres Altament Endeutats (PPAE, coneguda com a HIPC per les seves sigles en anglès, Heavily Indebted Poor Countries), com a iniciativa d'alleugeriment del deute adreçada a un grup de països considerats en situació més crítica.

Fins al moment d'aplicació de la iniciativa HIPC els països endeutats que no eren capaços de pagar el deute només tenien una opció per aconseguir una reducció d'aquest deute, i era presentar-se individualment davant del Club de París¹⁰ per renegociar, davant de tots els seus creditors bilaterals, els terminis de pagaments dels deutes acumulats amb aquests. Aquesta negociació es produeix només un cop el FMI confirma que el país requereix (i es mereix) una reestructuració del seu deute. En aquest sentit, un país amb dificultat de pagaments difícilment obtindria una reducció del seu deute sense adaptar la seva política econòmica al mandat del Fons.

En un principi, la iniciativa HIPC es publicita com una innovació en el sentit que per primera vegada s'inclouen els préstecs multilaterals, s'afronta el problema del deute de forma global enlloc de funcionar a base de negociacions individualitzades i s'anuncia la substitució dels PAE per una política de desenvolupament participativa. Cal dir, com veurem més endavant, que el llançament de la iniciativa no implica en cap cas la desaparició del Club de París. Les negociacions al Club de París són la porta d'entrada de qualsevol país que es vulgui acollir a la iniciativa HIPC i la única via de reducció de deute per als països que no poden acollir-se a aquesta iniciativa.

La iniciativa llençada el 1996 és àmpliament criticada per la societat civil. A banda de no tractar la qüestió de la il·legitimitat del deute, es considera que, com a iniciativa d'alleugeriment, el que s'ofereix és "massa poc i massa tard". Arran de les crítiques la iniciativa es complementa el 1999 amb un augment en el volum de cancel·lació del deute que pot arribar fins al 100% del deute acumulat fins a una

Consens de Washington (1990)

1. Austeritat Pressupostària
2. Reforma fiscal
3. Política monetària ortodoxa
4. Tipus de canvi competitiu
5. Liberalització
6. Competitivitat
7. Privatització
8. Reducció de les subvencions
9. Desregulació
10. Drets de propietat

Font: 2002, Toussaint, Zacharie. Salir de la crisis. Deuda y ajuste.

¹⁰ Grup format per 19 estats creditors (Europa Occidental, Canada, Estats Units, Japó i Rússia).

data determinada (diferent per a cada país) i en el cas d'alguns creditors com els integrants del G7, en el que es coneix com a iniciativa HIPC millorada. Deu anys després de l'inici de la iniciativa HIPC, i davant l'evidència que el problema de l'endeutament no s'ha solucionat, el G8 llença al 2005 la nova iniciativa MDRI (Multilateral Debt Relief Initiative), que assegura la condonació del 100% del deute multilateral del BM, FMI, Banc de Desenvolupament Africà i Banc Interamericà de Desenvolupament als països que han superat la iniciativa HIPC. En la taula i els quadres següents es resumeixen les principals característiques de la iniciativa HIPC i MDRI, els països que hi participen i els passos que han de seguir per arribar a la cancel·lació mencionada.

Quadre 1. Estratègies vinculades a la iniciativa HIPC

PRGF-Poverty Reduction Growth Facility- Estratègia de Reducció de la Pobresa. Programa del FMI.

Establerta al setembre de 1999, pretén marcar els objectius principals que conduiran a la reducció de la pobresa i al creixement econòmic dels països considerats aptes durant un període de temps determinat, que varia entre 3-5 anys. El seguiment de l'estratègia permet als països demanar crèdits al FMI en condicions concessionals amb un interès del 0,5% i, complint altres requisits especificats en aquest document, accedir al programa de reducció de deute extern HIPC.

El criteri d'elegibilitat és equivalent al que aplica la International Development Agency (IDA) del BM en el seu programa de crèdits concessionals: la no superació d'un PIB per càpita de 1.095\$ en valor de 2007. A l'Agost de 2008, 78 països participaven de l'estratègia.

Els objectius i polítiques que marquen les línies d'acció dels PRGF es basen en la redacció dels PRSP (Poverty Reduction Strategy Paper) per part del govern de cada país amb la suposada implicació de la societat civil i supervisió del personal assignat per part del FMI i del BM.

En principi, els PRGF cobreixen només àrees de competència directa del FMI, com són seguiment de polítiques macroeconòmiques i financeres, gestió fiscal, polítiques tributàries o transparència fiscal.

PRSP-Poverty Reduction Strategy Paper- Informe d'estratègia de reducció de la pobresa. Programa del Banc Mundial.

Es tracta d'informes que descriuen les polítiques estructurals, macro-econòmiques i socials per impulsar el creixement d'un país i reduir-ne el nivell de pobresa. Segons la seva definició, es preparen seguint un procés participatiu amb els governs implicats, membres de la societat civil i representants del BM i FMI. Es redacten per un període de tres anys amb revisions anuals.

Quadre 2. Passos de la iniciativa HIPC

Punt de decisió: els països accedeixen a una reducció provisional de deute durant els anys en què s'aplica el PRSP destinada a alleujar el servei de deute que mantenen. Aquesta reducció és l'acordada en el marc del Club de París. Es fixen també les reduccions de deute posteriors, condicionades a que el PRSP i PRGF s'apliquin satisfactòriament segons les premisses del BM i FMI. Pel que fa al nivell de condicionalitat que implica, per tal d'arribar al Punt de Decisió el país en qüestió ha d'implementar de manera satisfactòria les recomanacions del programa tutoritzat pel FMI –PRGF–, durant tres anys i ha d'haver redactat una estratègia de reducció de pobra provisional –PRSP provisional.

Punt de culminació: el país rep el volum de cancel·lació de deute acordat al Punt de Decisió. També entra dins la iniciativa MDRI, en què es cancel·la totalment el deute adquirit amb el BM fins la fi de 2003 i amb el FMI i Fons Africà de Desenvolupament a la fi de 2004. S'hi arriba un cop el país ha redactat un pla definitiu de reducció de la pobresa aprovat pel BM i FMI –PRSP– i l'ha implementat durant un any satisfactòriament. També ha d'estar conforme amb les prescripcions econòmiques del FMI (com d'altra banda ja havia demostrat per arribar a punt de decisió) i, per exemple, garantir un ús del pressupost estatal alliberat per la cancel·lació del deute.

Punt de culminació

Benín	Madagascar	Sao Tomé and Príncipe
Bolívia	Malawi	Senegal
Burkina Faso	Malí	Sierra Leone
Camerun	Mauritània	Tanzània
Etiòpia	Moçambic	Uganda
Ghana	Nicaragua	Zàmbia
Guyana	Níger	
Hondures	Rwanda	

Punt de decisió

Afganistan	República del Congo
Burundi	República Democràtica del Congo
Txad	Gàmbia
Guinea-Bissau	Haití
Guinea	

Punt de pre-decisió

República Centrafricana	Nepal
Comores	Somàlia
Costa d'Ivori	Sudan
Eritrea	Togo
Kirguizistan	
Libèria	

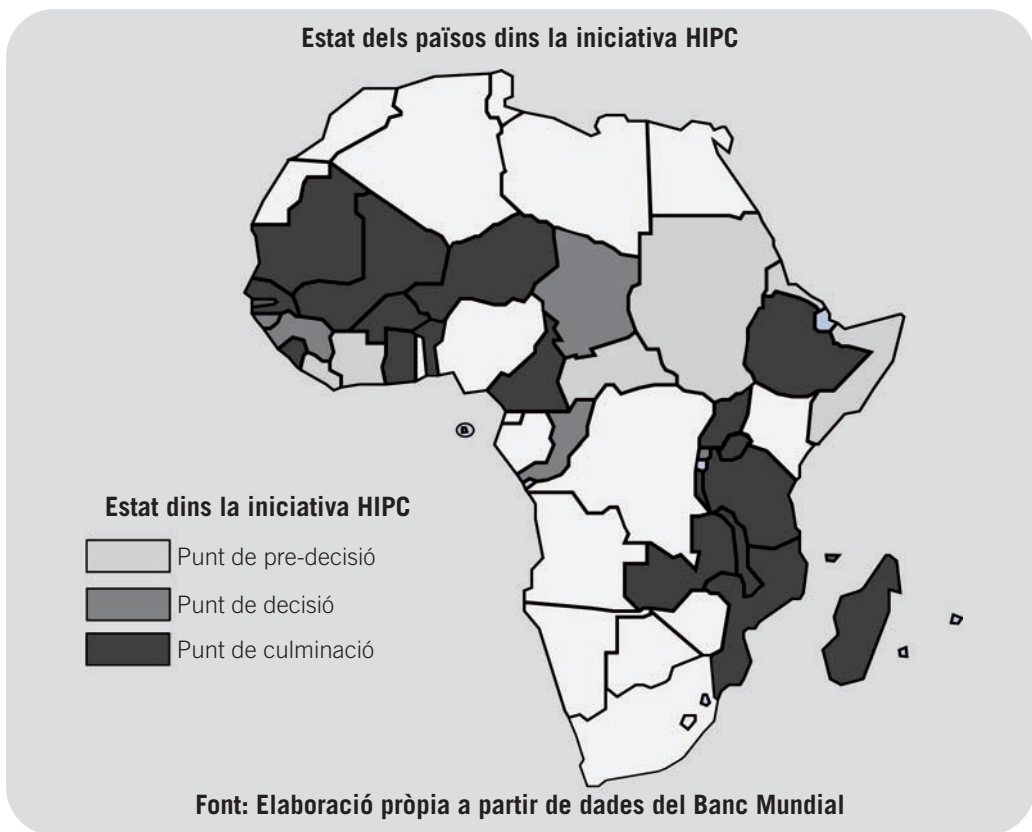
	Heavily Indebted Poor Countries initiative	Multilateral Debt Relief Initiative
Condicions de participació	Ser un país <i>IDA-only</i> i <i>PRGF-only</i> . ¹¹ Tenir un volum de deute insostenible: superior al 150% de les exportacions o al 250% dels ingressos estatals.	Haver arribat al punt de culminació de la iniciativa HIPC.
Quin procés segueixen els països?	Punt de pre-decisió: complir les condicions especificades i mantenir un nivell de deute “insostenible” després d’una reestructuració de deute al Club de París Punt de decisió: compliment PRGF i redacció previ PRSP. Punt de culminació: PRSP implementat durant un any.	Haver arribat al punt de culminació de la iniciativa HIPC.
Quins creditors participen?	Tots els creditors multilaterals i bilaterals.	Fons Monetari Internacional, Banc Mundial – IDA, Banc Interamericà de Desenvolupament, Fons de Desenvolupament Africà.
Quin volum de deute rebaien?	El deute públic i públicament garantit es redueix als nivells de sostenibilitat marcats per la iniciativa i acordats el punt de decisió. Els membres del Club de París ofereixen el 90% o més del Valor Actualitzat Net (VAN) i els creditors multilaterals un alleujament adicional.	Es cancel·la el deute multilateral vigent en el moment de qualificació i adquirit abans de desembre 2004 (FDA, BID, FMI) o desembre 2003 (BM-IDA).

La iniciativa HIPC té múltiples limitacions. En primer lloc, és necessari qüestionar el propi objectiu de la iniciativa, que no és altre que “fer el deute sostenible”. Així, no es pretén eliminar completament la càrrega del deute extern dels països empobrits, sinó que es pretén reduir-lo fins al punt just en què puguin seguir pagant. És a dir, que els creditors puguin seguir cobrant de forma “sostenible”.

Els criteris d’elecció dels països que participen són també qüestionables. En primer lloc, el criteri d’elegibilitat basat en el percentatge de deute sobre les exportacions fa que països com Kènia, que el 2007 dedicava més recursos al servei del deute que a la salut, no accedeixin a cap reducció i el seu deute sigui considerat “sostenible”. En segon lloc, són països que el 2000 (un any després del llançament de la iniciativa millorada) acumulaven només el 6% del deute extern total dels països del Sud. En aquest sentit no s’aborda de forma global el problema del deute.

Si ens fixem en l’evolució dels països d’Àfrica Subsahariana que han arribat al punt de culminació de la iniciativa, veiem que tot i que el volum acumulat de deute sí que ha sofert una davallada considera-

¹¹ Països que reben assistència de forma concessional de la Internacional Development Agency del Banc Mundial, criteri que es basa en renda per càpita (1095 \$ en valor de 2007), manca d’accés a finançament privat i una “bona” implementació de polítiques.



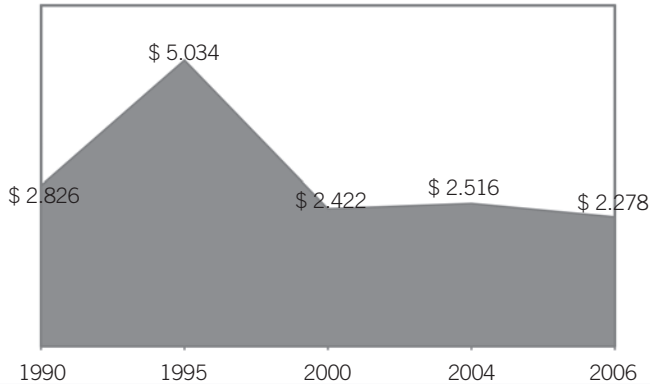
ble (gràfic pàgina 2), el flux monetari Sud-Nord que significa el servei del deute resta semblant. Deixant de banda que es posa com a fita un llinar de sostenibilitat comú per tots els països sense tenir en compte quin volum pressupostari necessita cadascun per garantir de serveis mínims a la població i generar polítiques autònomes (cal tenir en compte que el pic que s'observa en el servei del deute al gràfic superior és degut a Zàmbia, que féu una transferència de deute considerable l'any 1995).

Podem comparar també, tal i com es veu al gràfic, els fluxes de Servei del Deute (TDS en les seves sigles en anglès) i el d'Ajuda Oficial al Desenvolupament. A primera vista podem pensar que realment el primer ha disminuït i l'altre ha augmentat. La realitat és que les reduccions bilaterals del deute s'han comptabilitzat com a ajuda oficial al desenvolupament, essent el 14% de l'AOD al 2005¹², així que no han suposat fluxes reals i addicionals de recursos cap a Àfrica Sub-Sahariana. Organitzacions socials com ActionAid denuncien que només un 39% de l'ajuda comptabilitzada com a AOD al 2005 es pot considerar efectiva. D'altra banda, el 2006, l'AOD registrada a Nigèria suma quasi 10.500 milions de \$, que corresponen precisament al volum del seu deute cancel·lat el 2005.

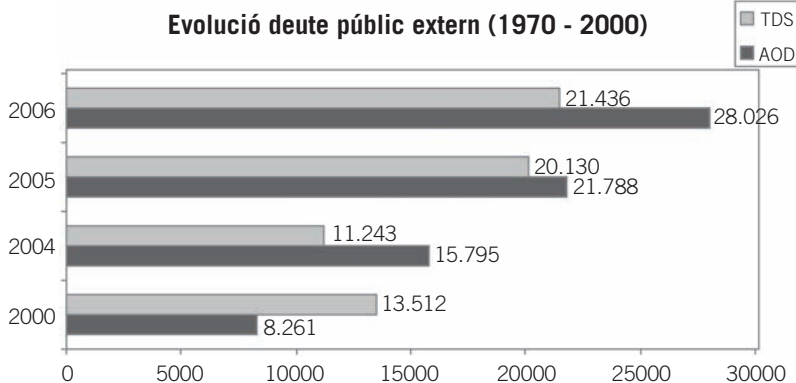
Un altre punt a ressaltar, crucial pel que fa a l'objectiu de l'estudi, és el concepte de condicionalitat, és a dir, quines directrius ha de seguir un país a canvi de rebre una ajuda, préstec o reducció de deute. Teòricament els PRSP constituïen un avenç respecte els PAE ja que eren documents elaborats per l'Es-

¹² CONCORD, 2007 *Hod the Applause! EU governments risk breaking aid promises.*

Servei de deute dels països en el punt de culminació de l'HIPC



Evolució deute públic extern (1970 - 2000)



tat deutor amb participació de la societat civil . A la pràctica, anàlisis realitzats sobre 50 PRSP, tant de països HIPC com no, demostren que hi segueixen havent mesures referides al lliure comerç en el 72% dels documents i que el 90% inclou algun tipus de privatització, en molts casos en el sector de l'aigua, com veurem al capítol següent. En general, cada PRSP analitzat conté de mitjana sis de les deu polítiques anunciades al consens de Washington i no contradiu explícitament les polítiques imposades pels PAE, fet que resulta curiós si tenim en compte les múltiples crítiques que aquests van rebre¹³. En definitiva, les condicionalitats no només no reconeixen la il·legitimitat del deute i el concepte de justícia pel que s'exigeix la seva abolició, sinó que imposen l'aplicació d'un marc de polítiques neoliberals per accedir a la seva condonació.

Si el servei de deute es manté, es segueixen aplicant polítiques similars amb forts impactes socials i no es planteja qüestionar l'origen del deute, la seva il·legitimitat ni la cancel·lació total i incondicional, és realment la iniciativa HIPC un mecanisme adequat per fer front al problema de l'endeutament dels països empobrits i reduir-hi els nivells de pobresa? Ha significat una evolució respecte els PAE o segueix provocant la mateixa onada de privatitzacions de serveis públics i la via d'entrada pels capitals estrangers?

¹³ World Development Movement, 2005. *One size for all. A study of IMF and World Bank Poverty Reduction Strategy.* .

“Es de necios confundir valor y precio.”
Antonio Machado

1.2 Mercantilització i accés a l'aigua

Els últims informes editats per Nacions Unides ens alerten sobre les conseqüències que pot tenir sobre la població més pobra del planeta l'anomenada crisi global de l'aigua. L'any 2006, 1.100 milions de persones no tenien garantit un accés mínim a l'aigua potable, un mínim quantificat en 50 litres al dia que en la majoria dels casos no arriba als 5, que és a la vegada 80 vegades menys que el que consumeix un ciutadà mitjà d'Estats Units. Si ens preguntem qui són aquests 1.100 milions, veurem que dos terços sobreviuen amb menys de 2\$ al dia. I no només són els que menys aigua tenen, sinó també els que més paguen: els habitants de suburbis o assentaments informals periurbans paguen entre 5 i 25 vegades més que els nuclis familiars de mitjos i alts ingressos connectats a la xarxa municipal d'aigua¹⁴.

Relacionat directament amb la problemàtica de l'aigua, 2.600 milions de persones no tenen accés a un sanejament adequat. Les conseqüències a nivell de salut d'aquesta manca d'accés són diverses i en destaca la mort de nens a causa de la diarrea. Es considera que el 90% de morts entre els infants de menys de 5 anys són atribuïbles a aquesta malaltia i que aquestes pugen a 4.900 nens morts diàriament.

Una de les accions que ha emprès la comunitat internacional per fer front a aquesta crisi és el progressiu reconeixement del dret humà a l'aigua. El dret d'accés a l'aigua és un dret humà de segona generació, és a dir, sorgits a finals del segle XX, són drets col·lectius (no individuals), estan basats en la igualtat i suposen una exigència de prestacions a l'Estat. Quan un Estat s'hi adhereix, es compromet a respectar, protegir i garantir aquest dret. Hem de considerar però, què succeeix quan s'introdueix la participació del sector privat en la gestió dels serveis públics. En aquest cas es perpetua una violació d'aquest dret humà, ja que l'Estat deixa de garantir-lo, i el dret es converteix en privilegi: no són els individus pel fet de ser-ho els qui tenen accés a l'aigua sinó són els privilegiats que poden convertir-se en consumidors i pagar un servei els que hi accedeixen.

El dret a l'aigua no es pot definir com l'accés a una quantitat il·limitada d'aigua, tenint en compte el caràcter finit del recurs. L'Organització Mundial de la Salut es refereix al dret d'accés a l'aigua com la disponibilitat de 50 litres per persona i dia en condicions físicoquímiques acceptables a 250 m de distància. Si tenim en compte que un consum de 30 litres per persona i dia signifiquen només l'1,2% dels cabals utilitzats per la humanitat, veiem que la manca actual d'accés no es pot justificar per l'escassetat de recursos hídrics sinó que, en realitat, es tracta d'una qüestió de voluntat política¹⁵.

Algunes definicions anomenen aquest accés mínim com a aigua-vida, i està directament relacionat amb el concepte de dret humà. Més enllà trobem el que podríem catalogar com a aigua social on hem de considerar aquelles activitats relacionades amb l'aigua jutjades com a interès general com, per

¹⁴ Belinda U. Calagua 1999. *The Right to Water, Sanitation and Hygiene and the Human Rights-Based approach to development*. A WaterAid briefing paper.

¹⁵ Institut de Drets Humans, 2004, *El dret humà a l'accés a l'aigua potable i al sanejament*

exemple, el gaudir d'una connexió domiciliar i uns serveis d'aigua i sanejament que serien més aviat un dret ciutadà. Per últim, distingiríem l'aigua negoci o economia, aquella associada a interessos privats o productius que en tot moment s'ha de racionalitzar per a que no interfereixi en la accessibilitat a les altres dues¹⁶. Essent aquesta última un bé productiu, les entitats privades tendeixen a prioritzar-la per la seva pròpia raó de ser – cercar benefici econòmic- i posen en risc les altres dues.

L'aigua dins la Declaració dels Drets Humans

1966 – Pacte Internacional de Drets Econòmics, Socials i Culturals. Reconeixement de la responsabilitat de l'Estat de garantir l'accés de la població a uns serveis bàsics com habitatge, educació, feina digna, salut i nivell de vida adequat.

2002 – Observació General núm. 15 de les Nacions Unides sobre el dret a l'aigua: “el dret de tothom de disposar d'aigua suficient, salubre, acceptable, accessible i assequible per a ús personal i domèstic.”

Dret individual: cada persona física n'és titular i per tant cada individu de manera exclusiva ha de disposar de la quantitat suficient.

Dret de prestació: s'exigeix als poders públics el subministrament de l'aigua i el sanejament de les aigües residuals.

Requisit per la vida i la salut de les persones: estableix un vincle clar entre l'Observació núm. 15 i el Pacte Internacional de Drets Econòmics, Socials i Culturals.

Actualment, l'aigua s'administra majoritàriament a través d'entitats públiques: el sector privat presta serveis d'aigua i sanejament tan sols a un 5-7% de la població mundial¹⁷. Tot i això, amb el pretext de donar resposta a la crisi global de l'aigua, les IFI han promogut des dels anys 90 la participació del sector privat al servei d'aigua com a estratègia de finançament i extensió de la cobertura en països anomenats en desenvolupament. El tret de sortida d'aquest procés va ser la Conferència Internacional sobre l'Aigua de Dublín de 1992, on a les conclusions s'afirmava que *“l'aigua té un valor econòmic aplicable a tots els seus usos i per tant ha de ser reconeguda com a bé econòmic”*.

Així doncs, dins el *Programa d'Acció del Grup per la Participació del Sector Privat en la Infraestructura* del Banc Mundial podem llegir que *“la participació privada ofereix un enorme potencial per millorar l'eficiència dels serveis d'infraestructura, estendre la seva distribució als pobres i alleujar la pressió sobre els pressupostos públics que, durant molt de temps, han sigut la única font de finançament. Procurar una major participació privada requereix que els governs canviïn el seu paper, on ja no proveeixen serveis d'infraestructura de forma directa sinó que s'encarreguen de fomentar la competència entre proveïdors privats, regulant en aquells llocs on la competència és dèbil i donant recolzament al sector privat en general”*. (Banc Mundial, 1998). D'aquí podem extreure alguns dels principals motius aduïts per les IFI en la seva campanya d'inserció del sector privat en la gestió de l'aigua:

¹⁶ Ibid [15]

¹⁷ José Esteban Castro, 2008. *El porqué de la gestión pública del agua en el contexto internacional actual*.

la suposada eficiència inherent a aquest sector que es deriva de la competència i de millors recursos humans i capacitat tècnica.

la capacitat d'aportar noves inversions, necessàries per garantir l'abastament dels "consumidors" amb baixos recursos.

l'alleujament dels pressupostos d'uns estats incapaços d'aplicar una tarifa de recuperació total de costos que eviti el caràcter deficitari del sistema.

Seguint aquests preceptes, s'han promogut diverses modalitats de participació del sector privat en la gestió de l'aigua, comportant cadascuna d'elles diferents graus de responsabilitat per l'empresa privada. Així mateix, s'han utilitzat diverses terminologies per definir aquesta participació, que s'expliquen al requadre següent junt amb la taula on es llisten els tipus de contracte existents.

Privatització – traspàs d'actius a una entitat privada. La propietat i el control de l'empresa es transfereixen al sector privat.

PSP (Participació del Sector Privat) – fa referència a l'existència del sector privat en el lliurament del servei, independentment del grau o rol que se li assigni.

PPP (Partenariat Público-Privat) – evolució del terme PSP que pretén donar èmfasi al rol de les dues entitats, pública i privada. S'estableix un contracte entre ambdues en què es defineixen repartició de beneficis, riscos i responsabilitats. S'ha de garantir el rol actiu de l'entitat pública en tot cicle de provisió del servei en què suposadament cadascú potencia les capacitats inherents al seu model de gestió. Exemples de PPP serien:

corporatització: es conforma l'entitat pública com una empresa comercial autònoma amb una junta de directius

joint venture público-privada: es forma una entitat separada amb responsabilitat compartida entre l'ens públic i el privat.

Curiosament, aquesta política privatitzadora amb voluntat d'augmentar la cobertura del servei on s'inicia amb més força és a Amèrica Llatina, on el 1990 hi havia un 83% de persones amb accés al servei d'aigua mentre que a Àfrica Subsahariana no arribaven al 50%¹⁸. És clar que Amèrica Llatina, amb economies anomenades d'ingressos mitjans, es tracta d'un mercat més atractiu. Es calcula que entre 1990 i 2005 els inversors privats han dedicat uns 50 mil milions de dòlars al sector de l'aigua, essent l'Est Asiàtic i la pròpia Amèrica Llatina el destí del 90% d'aquest finançament¹⁹. En canvi, el 2006, l'accés a l'aigua era del 58% a Àfrica Subsahariana amb un 16% de connexions domiciliars mentre que a Amèrica Llatina arribava al 92%, amb un 80% de connexions a domicili²⁰.

Durant els darrers quinze anys, però, les evidències empíriques, els mals resultats i les objeccions d'amplis sectors de la societat civil i fins i tot de les mateixes transnacionals han provocat l'aparició de nous models privatitzadors i han demostrat que aquells motius defensats per les IFI no han resultat certs a la pràctica.

¹⁸ Joint Monitoring Program, 2006

¹⁹ Philippe Marin, Ada Karina Izaguirre, Private Participation in Water, PPIAF setembre 2006

²⁰ Joint Monitoring Program, 2008

Tipus de projecte	Propietat dels actius corrents Countries initiative	Propietat de la infraestructura	Descripció
Concessió	Operador privat	Autoritat Pública	Contracte mitjançant el qual s'atorga a l'empresa privada la llicència per administrar el sistema d'aigua i cobrar als usuaris pel servei amb fins lucratiu. L'empresa privada és responsable de les inversions i el manteniment de la xarxa . Generalment duren uns 20-30 anys i poden incloure condicions o objectius a assumir per part de l'entitat privada.
Arrendament	Operador privat	Autoritat Pública	La companyia assumeix l'administració del servei d'aigua per una duració determinada de temps i es fa responsable del manteniment i reparació dels actius existents però no de les noves inversions en extensió de xarxa . L'operador reté els beneficis de les tarifes i a canvi paga una quantitat a l'autoritat pública en concepte d'arrendament.
Gestió	Autoritat Pública	Autoritat Pública	El contracte deixa en mans de l'empresa la responsabilitat d'administrar el servei d'aigua però no del manteniment de la xarxa ni de les noves inversions . La duració del contracte pot variar d'entre 1 i 5 anys; són contractes lliures de risc pel sector privat ja que no comporten cap tipus d'inversió. S'ofereixen a l'autoritat pública els serveis de gestió a canvi d'un pagament estipulat al contracte.
Projecte Greenfield	Operador privat	Operador privat	Una entitat privada o joint venture públic-privada construeix i opera una nova instal·lació.
Divestitura	Operador privat	Operador privat	Un consorci privat compra una participació al capital d'una empresa estatal que no implica necessàriament canvis en la gestió de la companyia.
Contracte de servei	-	-	Contractes a curt termini durant els quals una entitat privada es fa responsable d'una tasca concreta en la gestió global del servei, com una reparació, la col·lecta de factures, etc.

Font: World Development Movement, PSIRU (2006), Norwegian Forum for Environment and Development (2006) World Bank 2006, Approaches to Private Participation in Water Services.

En primer lloc, el 2003, el mercat global de l'aigua, suposadament competitiu, estava dominat casi al 70% per dues úniques transnacionals, Suez i Veolia Water, i diverses joint ventures creades per aquestes companyies²¹. El mateix director executiu de la CTN Saur International, qüestionava la viabilitat comercial de la participació privada degut al volum d'inversió inicial necessari en el sector de l'aigua i parlava de l'èmfasi irreal que s'havia donat al model de concessió o estès per Amèrica Llatina durant els 90.

En segon lloc, l'afirmació inicial de que els capitals privats aportaven "inversions fresques" no està del tot justificada. Generalment, aquests capitals aportats per l'empresa privada provenen de:

- els beneficis en el cobrament de tarifes
- ajudes governamentals
- préstecs de bancs de "desenvolupament"
- préstecs de banc comercials
- capital social privat

Com es pot veure, la única font de finançament de les ciutades que és exclusiva de l'empresa privada és el capital social privat: totes les altres són igualment accessibles per l'empresa pública.

Quant a la pròpia eficiència de la gestió, anàlisis independents realitzats sobre els processos de privatització del servei de l'aigua han demostrat que no existeixen indicis de que la gestió privada hagi estat més efectiva, sinó que més aviat ha conduït a confusions en la responsabilitat del manteniment, a incompliments d'inversió quan n'era responsable l'empresa privada, a un augment considerable de les tarifes i a una incapacitat de regulació d'un Estat afeblit davant una multinacional recolzada per les IFI. Els resultats han estat fracassos reconeguts com les rescissions de contracte a Bolívia, Argentina, Tanzània, Manila, Jakarta o Guinea, exemple que trobem resumit en el requadre adjunt.

El cas de Guinea

A Guinea, Saur i Veolia van treballar des de 1989 fins el 2000 sota un contracte d'arrendament. Durant el contracte no es va arribar al compromís d'augment de nombre de connexions (en realitat van passar d'un total de 9% d'habitants connectats al 1990 a un 10% l'any 2000). També es van donar diverses tensions entre l'empresa estatal SEEG i la privada pel que fa a responsabilitats en les inversions. Finalment el contracte es va rescindir. Les CTN van demanar compensacions i es va arribar a un acord al 2005 en el que, davant l'evidència del seu incompliment, van renunciar a reclamar el 70% del deute que segons ells els devia l'Estat. Tot i això, van cobrar 3 milions d'euros que van sumar-se al deute comercial del país.

²¹ Emmanuele Lobina, David Hall, 2003. *Problems with private water concessions: a review of experience*.

De fet, en paraules del propi Fons Monetari Internacional, *“no es pot assumir directament que els PPPs siguin més eficients que la inversió pública i la provisió de serveis per part del govern”*²². I tot i això, enlloc de fer un canvi d'estratègia per recolzar el sector públic i prioritzar així la cobertura del servei, s'opta per les recomanacions de l'Informe Camdessus, publicat al Fòrum d'Aigua celebrat a Kyoto el 2003, que aconsella el manteniment de les inversions públiques i les donacions de les IFI però amb la introducció de la participació privada sota la forma de gestió o arrendament per disminuir el risc que suposa per a l'empresa privada destinar grans inversions a un “negoci” on la recuperació de costos no està garantida.

I és així com aquest tipus de contracte permet que països, molts d'ells situats a l'Àfrica Subsahariana, considerats d'alt risc per la inversió privada degut a la seva inestabilitat política o fragilitat econòmica, vegin augmentar l'activitat del sector privat. Una participació que es centra en àmbits de gestió tradicionalment pública patint un model de “privatització de baix risc” que reconeix que les inversions només poden procedir del sector públic en un servei inherentment deficitari i que, en canvi, cedeix part dels beneficis al sector privat. És a dir, adduint una suposada millora en les economies de governs empobrits es propicia la desviació d'una part dels beneficis que, enlloc de reinvertir-se en el servei passen a augmentar, per exemple, els 10,9 milers de milions d'euros de benefici net que va tenir Veolia Water el 2007.

Davant d'aquesta realitat, però, han sorgit diverses iniciatives socials a nivell internacional que defensen la gestió pública de l'aigua i el seu estatus de dret humà. També existeixen alguns exemples de partenariat público-públic (Public Utility Partnership en anglès, PUP), on empreses públiques s'associen en la gestió del servei donant així suport a aquelles que es veuen sobrepassades o resulten ineficients. Experiències com Porto Alegre, Brasil, o Huancayo, Perú, demostren l'èxit de la iniciativa. Entre les xarxes de pressió podem destacar algunes com la Reclaiming Public Water, l'African Water Network o també la Internacional de Serveis Públics.

També a nivell d'organismes multilaterals, com la Comissió pel Desenvolupament Sostenible de les Nacions Unides, ha considerat les PUP com a una mesura a prendre per fer front a la crisi de l'aigua i s'ha creat l'Aliança pels Partenariats Públics en l'Aigua (GWOP), que depèn de l'agència Un-Habitat. Cal dir, però, que aquesta iniciativa ha estat posada en dubte recentment per les xarxes de pressió a causa de la participació d'operadors privats i institucions proprivatitzadores com el Banc Mundial. Aquesta participació ha arribat a qüestionar el principi “aigua sense benefici econòmic” basant-se, un cop més, en principis d'eficiència en la gestió que difereixen de la concepció d'aigua com a dret humà universal.

²² Fons Monetari Internacional, Partenariats Público-Privats, març 2004
<http://www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/031204.htm>

1.3 La influència en l'accés a l'aigua de la iniciativa HIPC a Àfrica Subsahariana

Un cop introduïda la problemàtica del deute extern i les implicacions que tenen per als països deutors les iniciatives d'alleugeriment com la HIPC, i analitzats el funcionament i les conseqüències de les privatitzacions, veurem de manera general com la interrelació entre aquests processos ha afectat l'accés a l'aigua, concretament a la regió d'Àfrica Subsahariana.

La privatització de serveis a Àfrica Subsahariana aguditza la pobresa degut a la confluència de dos factors determinants: és la regió on es donen els índexs de pobresa més elevats del planeta, que no deixen d'augmentar, i on les taxes de cobertura del servei d'aigua són més baixes. Es calcula que uns 700 milions d'habitants en tot el continent, prop del 80% de la població, no tenen l'indispensable per una vida digna (Intermón Oxfam). En definitiva, a Àfrica viu aproximadament el 25% de persones sense accés garantit a l'aigua potable mentre que la seva població representa només un 10% de la total del planeta.

Davant d'això, iniciatives com la HIPC havien de ser suposadament una eina, un esforç de la comunitat internacional per tal d'alliberar recursos ara destinats a pagar el servei de deute i així invertir-los en millorar les condicions de vida dels seus habitants i, entre d'altres, assegurar-los l'accés a l'aigua. Cal tenir en compte que en els 33 països d'Àfrica Subsahariana, dels 41 que participen a la iniciativa, hi vivien l'any 2006 quasi 220 milions de persones que no tenien accés a l'aigua i que representaven el 42% de la població.

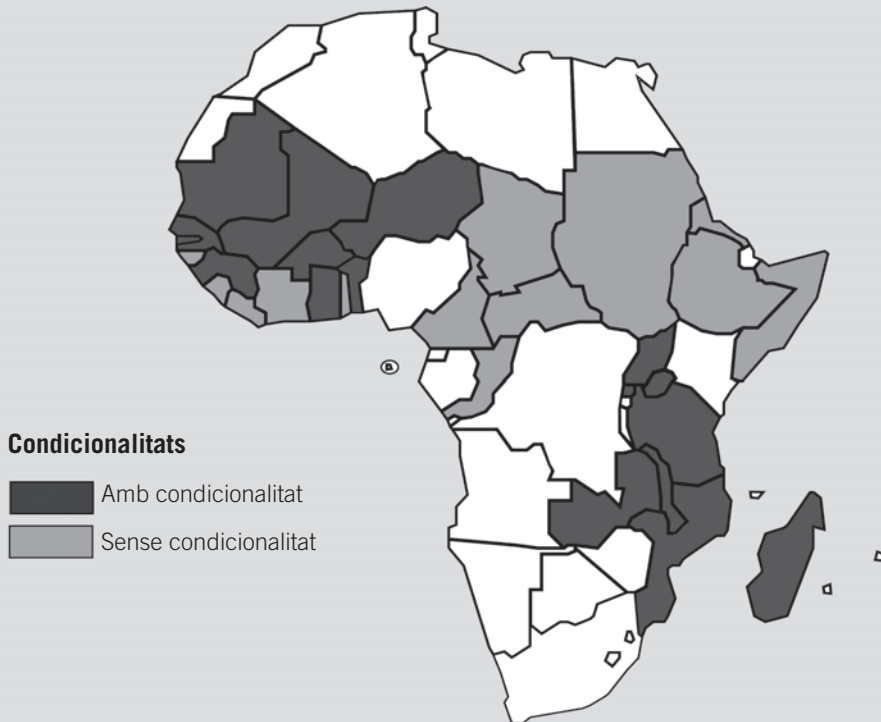
Dos anys després del llançament de la iniciativa HIPC millorada, al 2001, es van reunir a Bonn representants de 118 països per la Conferència sobre Aigua Dolça i van redactar la recomanació de que *"la participació del sector privat en l'aigua no s'ha d'imposar als països en desenvolupament com una condició pel finançament"*²³.

Tanmateix, el Banc Mundial i el Fons Monetari Internacional, conscients de la recomanació i dels fracassos de gran part dels processos privatitzadors, van acordar la signatura de diversos PRSP amb països d'Àfrica Subsahariana, el 90% dels quals contenen alguna condició de privatització, de les que un 60% es refereixen al sector de l'aigua. Fet que no fa més que reafirmar una tendència que ja venia dels PAE dels anys 80-90, on països com Gambia, Ghana, Guinea, Malawi, Mali, Mozambique o Sierra Leone ja havien signat alguna precondition relacionada amb la privatització d'aquest sector²⁴.

²³ Conferència Internacional sobre l'Aigua Dolça. Recomanacions d'acció. Bonn desembre 2001.

²⁴ Ibid [13]

Condicionalitats relacionades amb la privatització del servei d'aigua dins la iniciativa HIPC



Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Banc Mundial i dels Fons Monetari Internacional

Però els mecanismes utilitzats per les IFI per induir processos privatitzadors no s'acaben amb plans estratègics com els PRSP o la llista de doctrines macroeconòmiques signada pel Fons Monetari Internacional (PRGF), sinó que es recolzen també en els seus altres organismes de concessió d'ajudes, com és el cas de la IDA del Banc Mundial. Aquesta, el 2002, va condicionar el 80% dels seus préstecs en el sector de l'aigua a alguna forma de participació del sector privat o el que és el mateix, dels 14 països on estava finançant el sector de l'aigua el 2003, en 12 els préstecs comportaven alguna forma de participació d'aquest sector²⁵.

Aquest tipus d'inversions mereixen una menció especial. Tal i com s'ha exposat en el capítol anterior, les tendències en modalitats de privatització han anat evolucionant des de les megaconcessions llatinoamericanes dels anys 90 a uns models de gestió i arrendament menys arriscats pel sector privat. Aquests models, però, han anat sovint acompanyats de préstecs del Banc Mundial destinats a reparar o ampliar la infraestructura que l'empresa privada havia de gestionar. Préstecs que, en ser atorgats sovint posteriorment al punt de culminació, suposen un augment en el deute multilateral del país, el qual no és contemplat per les iniciatives HIPC o MDRI i, per tant, no es pot cancel·lar per les mateixes.

²⁵ Ibid [13]

El cas de Zàmbia

A Zàmbia trobem un contracte de privatització en modalitat de gestió dut a terme per Saur Internacional a la zona del Copper Belt. Tradicionalment, l'Estat gestionava les mines de coure i el servei d'aigua a la població local de manera conjunta; quan les mines van passar a mans privades, el nou propietari no va voler fer-se càrrec de la dotació d'aigua.

El Banc Mundial va proposar aleshores un contracte de gestió privada a NAWASCO, l'autoritat pública reguladora. El mateix BM va donar una subvenció de 1,9 milions de dòlars i un préstec de 37,7 milions en mode concessional per pagar la inversió necessària en infraestructura i la gestió del propi contracte. Aquest va durar 5 anys (2000-2005) durant els quals es van pagar 5 milions de dòlars a l'operador –provinents del préstec concessional.

En un estudi realitzat per la Cooperació Alemanya mesos abans de la finalització del contracte es recull que les entitats públiques de distribució d'aigua a Zàmbia han tingut el mateix funcionament que Saur i que “si ens fixem en el cost addicional del contracte de gestió, l'eficiència financera resulta pitjor que la de qualsevol entitat pública”. Deixant de banda que és un cost que, òbviament, passa a fer augmentar el deute multilateral acumulat per Zàmbia.

A la taula següent es recullen els diferents processos de privatització que han tingut lloc en el servei de distribució d'aigua en països d'Àfrica Subsahariana on s'ha detectat una relació directa amb la política de condicionalitat conduïda per les IFI.

Si bé a la taula es fa referència només a documents directament lligats a la iniciativa HIPC, això no vol dir en cap cas que aquesta sigui la única política de condicionalitat que fa referència a la privatització en aquest sector. Com veurem amb més detall en els casos d'estudi, la voluntat privatitzadora prové clarament dels Plans d'Ajustament Estructural. Els documents elaborats durant la consecució d'etapes de la iniciativa HIPC no fa més que reforçar aquesta voluntat, condicionant-hi, en aquest cas, la cancel·lació del deute extern enlloc del volum de nous crèdits negociats.

PAIS	DOCUMENT	CONDICIONALITAT	TIPUS DE CONTRACTE	ESTAT	ANY	LLOC	EMPRESA	ETN
Benin	PRGF	Privatitzar l'empresa de distribució d'aigua i electricitat SBEE. Després de la revisió del marc regulador, s'esperava la privatització total a la fi del tercer trimestre de 2001.		Posposada 2008/09				
Burkina Faso	PRSP 2000-2004	Privatització del sector de l'aigua.	Gestió – 5 anys	Vigent	2001	Ouagadougou		Veolia-Vivendi
Cameroun	PRSP 2003-2006	Implementar un programa de privatització que inclogui agroindústries, ferrocarrils, electricitat i aigua.	Arrendament 10 anys	Vigent	2007	Urbà	SNEC	ONEP ²⁶
Chad	ESAF 1996		Gestió – 30 anys	Rescindit 2004	2000	Tot el país	STEE	Veolia-Vivendi
Gambia	PRSP 2002-2005	Privatització del sector de l'aigua.	Arrendament	Rescindit		Tot el país	SOGEA	Veolia-Vivendi
Ghana	PRSP 2003-2005	Gestió de les inversions actuals en zones rurals mitjançant partenariats públic-privats ; s'implementa de manera efectiva la política ja iniciada de participació del sector privat en la gestió i manteniment del servei.	Gestió – 5 anys	Vigent	2006		GWCL	Rand Water i Vitens
Guinea	PRSP 2002-2005	Afavorir la inversió del sector privat en la gestió de l'aigua.	Arrendament	Rescindit 2000	1989	Tot el país	SEEG	Saur Veolia-Vivendi
Magagascar	PRSP 2003-2006	Participació més efectiva del sector privat en l'aigua.	Gestió	Vigent	2005			Lahmeyer
Malawi	PRSP 2002-2005	Acceleració en el procés de privatització de l'aigua.	Arrendament	En gestió		Blantyre i Lilongwe	Blantyre i Lilongwe Water Boards	
Mali	PRSP 2003-2006	Privatització del sector de l'aigua.	Concessió i venda parcial	Rescindit 2005	2000	Bamako	EDM	Saur

²⁶ Office National de l'Eau Potable és una empresa marroquina de capital públic. Està immersa en una estratègia de penetració de nous mercats que l'ha duta a Mauritània i Cameroun. El seu volum de negoci el 2006 va ser de 256.961.460 €.

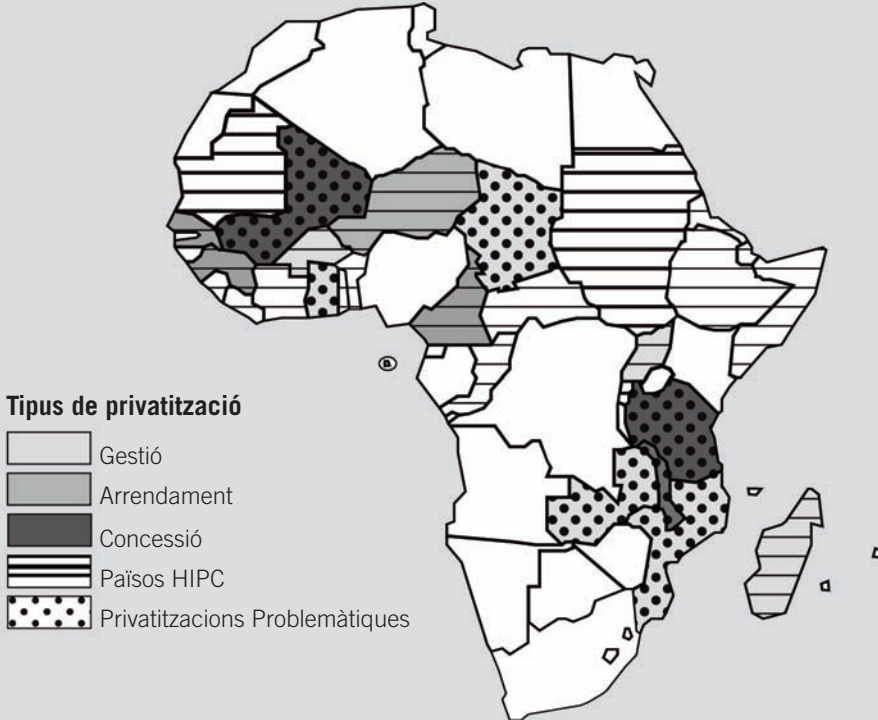
PAIS	DOCUMENT	CONDICIONALITAT	TIPUS DE CONTRACTE	ESTAT	ANY	LLOC	EMPRESA	ETN
Mauritania	PRSP 2001-2004	Revisar el marc regulador de l'aigua per afavorir una major implicació del sector privat en la provisió de serveis i finançament d'inversions.						
Mozambique	PRSP 2001-2005	Fomentar la participació del sector privat en l'aigua.	Gestió de 15 o 5 anys	Vigent	1999	Maputo, Motola + 3 altres ciutats	Aguas de Mozambique	Saur – Aguas de Portugal
Niger	PRSP 2002-2005 PRGF	PRSP – Transferència gradual de responsabilitats en la gestió de l'aigua a les comunitats locals i sector privat. PRGF – Privatització de les 4 grans empreses estatals, aigua, telecomunicacions, electricitat i petroli. S'assigna la recaudació al pagament del deute extern.	Arrendament 10 anys	Vigent	2001	Tot el país	SNE	Veolia-Vivendi
Rwanda	PRSP 2002-2005 PRGF	PRSP – Fomentar la provisió privada d'aigua en àmbit urbà. Fomentar també la participació del sector privat i les ONG en el planejament i manteniment de la provisió en àmbit rural. PRGF – Tenir l'empresa estatal d'aigua i electricitat sota gestió privada abans de juny de 2001.	Gestió – 5 anys	Rescindit	2003	Tot el país	Electrogaz	Lahmeyer
Sao Tome and Príncipe	PRGF	L'estudi realitzat en el sector de l'aigua i l'electricitat serà operatiu per decret. El preu de l'estructura assegurarà la recuperació total de costos. ²⁷	Gestió	Vigent	2005	Tot el país	Empresa de Agua e Electricidade	Synergy

²⁷ Al maig de 2000 el govern va conduir un estudi d'alternatives de privatització per la companyia d'aigua i electricitat assessorat pel Banc Mundial.

PAIS	DOCUMENT	CONDICIONALITAT	TIPUS DE CONTRACTE	ESTAT	ANY	LLOC	EMPRESA	ETN
Senegal	PRSP 2002-2005 PRGF	PRSP - Desenvolupament de la inversió privada en la provisió d'aigua. PRGF – Crear una agència reguladora per l'aigua urbana abans del final de 2000. Augmentar la implicació d'operadors privats. Transferència de costos a les comunitats.	Arrendament	Vigent	1996	Dakar	SDE	Saur
Tanzania	PRGF	Assignar els actius de l'empresa de gestió d'aigua i sanejament de Dar es Salaam, DAWASA, a un ent privat.	Arrendament	Rescindit 2005	2003	Dar es Salaam	City Water	Biwater, Gauff
Uganda			Gestió – 3 anys	Finalitzat	1998	Kampala	NWSC	Gauff
	PRSC 2001 ²⁸	Introducció del sector privat i desregularització en els sectors d'aigua, educació, salut i sanejament.	Gestió – 2 anys	Finalitzat	2002	Kampala	NWSC	Suez-Ondeo
Zambia	PRSP 2002-2005	Facilitar la participació d'actors privats i del tercer sector per complementar els esforços governamentals en el sector de l'aigua. La comercialització en la provisió d'aigua continuarà a les províncies Central, Est, Nord i de Lusaka.	Gestió	Vigent	2001	Copper Belt		Saur

²⁸ PRSC és el Poverty Reduction Strategy Credit. A Uganda, la implementació del PRSP va anar acompanyada de dos crèdits d'ajustament estructural amb els objectius i directrius recollits en els PRSC.

Processos de privatització relacionats o reforçats per la iniciativa HIPC



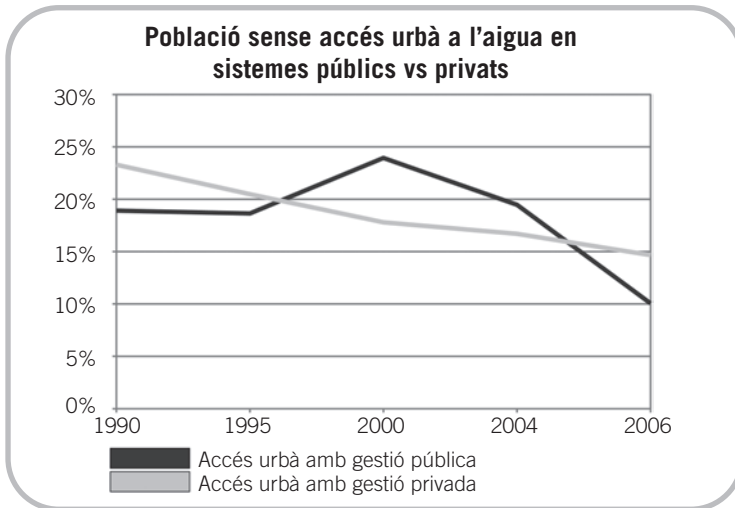
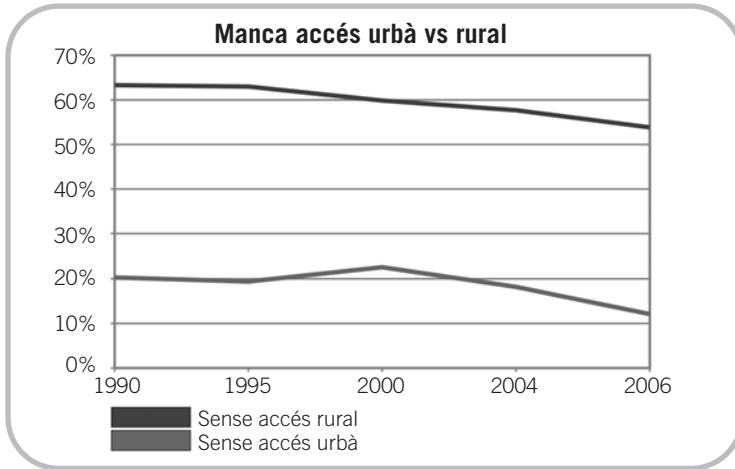
Font: Elaboració pròpia a partir de múltiples fonts (ref. text)

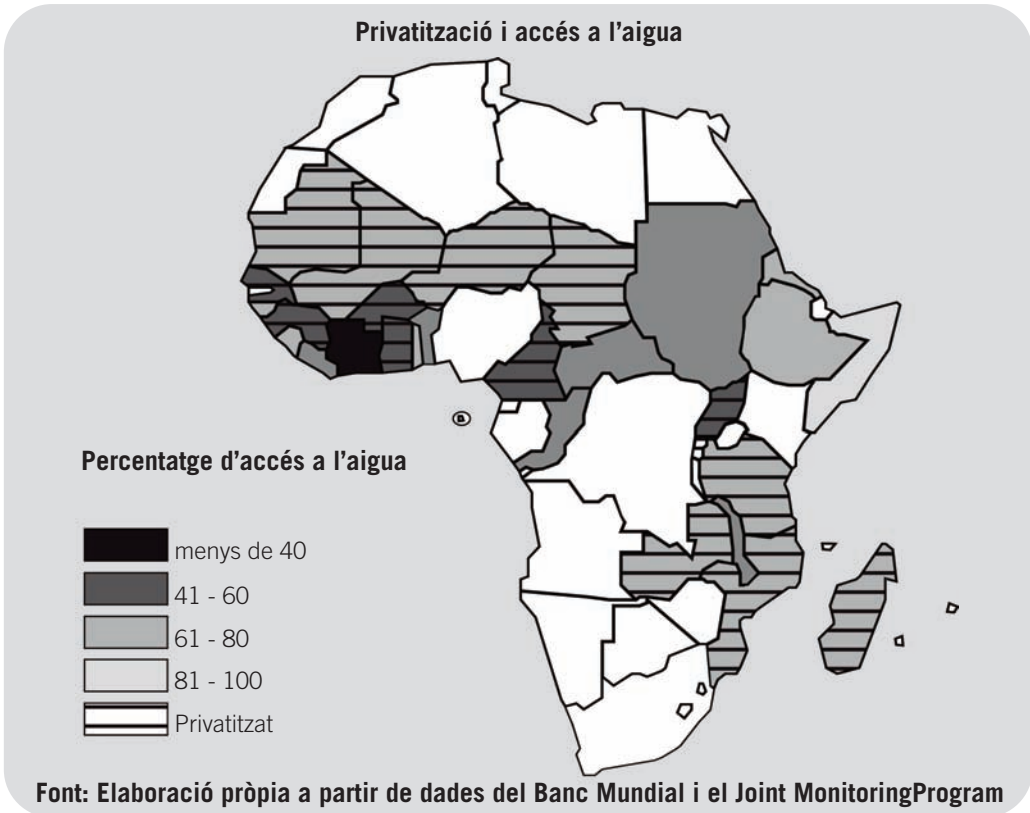
Pel que fa al funcionament dels contractes, podem dir que un 80% dels signats en modalitat de concessió o arrendament han sigut rescindits abans del seu venciment o han sigut objecte de greus conflictes entre les autoritats públiques i les empreses privades²⁹, arribant fins i tot a instàncies del Centre Internacional de Solució de Diferències Relatives a Inversions (CIADI en les seves sigles en anglès), com és el cas de Tanzània amb Biwater, que s'exposarà amb més detall al capítol posterior.

Podríem preguntar-nos també quina ha estat l'evolució de l'accés a l'aigua als països participants en la iniciativa de manera global per veure si la incidència del procés privatitzador ha suposat realment un pas endavant cap a l'accés universal, tal i com s'augurava des de les Institucions Financeres Internacionals.

Els indicadors ens diuen que, si bé l'accés a l'aigua ha augmentat en general a tots els països HIPC, no hi ha cap indicati que ens mostri que el procés de privatització hi ha tingut una incidència especial, ja que en ambdós escenaris (públic i privat) la tendència de l'accés a l'aigua potable és la mateixa, tenint en compte que els països que han privatitzat han rebut també més AOD multilateral en el sector de l'aigua que els que no ho han fet.

²⁹ World Development Movement, PSIRU. "Espejismo en el agua. El fracaso de las inversiones privadas en servicios de agua en países en desarrollo". Març 2006





Podem veure mitjançant les gràfiques que la manca d'accés a l'aigua té un caràcter eminentment rural, cosa que indica que per garantir l'accés universal s'haurien d'enfocar els esforços de la comunitat internacional en les zones rurals. Paradoxalment, sota el pretext d'ampliar les xarxes i donar cobertura a la gent de menys ingressos la majoria de privatitzacions es duen a terme en zones urbanes, com es pot veure a la taula anterior.

Una qüestió més a considerar seria quin és realment l'esforç econòmic que cal fer per a garantir un accés universal a l'aigua comparat amb altres fluxos monetaris com l'AOD, el servei de deute o els préstecs dels bancs de "desenvolupament", així com també les injustícies derivades d'aquests indicadors.

Nacions Unides calculen que per tal de garantir un accés universal a l'aigua potable es requereix una inversió que oscil·la entre els 102 i els 204 mil milions de dòlars . Si posem com a fita d'aquest accés

universal el 2015 (any en què teòricament s'haurien d'acomplir els Objectius del Mil·lenni), estem parlant d'una inversió d'entre 10 i 20 dòlars anuals per persona.

Moçambic va pagar, el 2006, uns 30 dòlars per habitant en concepte de servei del deute. Si fem un promig entre tots els països d'Àfrica Subsahariana participant a la iniciativa HIPC, pagaven aquest mateix any 11 dòlars per càpita en servei de deute. Hem de tenir en compte que 18 dels països ja havien arribat al punt de culminació i, per tant, rebut la cancel·lació. En aquest sentit, una cancel·lació total i incondicional del deute extern garantiria els recursos que segons Nacions Unides són necessaris per assolir l'accés universal a l'aigua potable.

De fet, el servei del deute dels països del Sud el 2006, 522 mil milions de dòlars, hagués garantit un accés a l'aigua a, com a mínim, el doble de persones que avui en pateixen escassetat. Tornem a la paradoxa: les transferències econòmiques Sud-Nord provocades per un deute il·legítim i immoral són suficients per garantir una necessitat bàsica que dos cinquenes parts de la població té sense cobrir.

I la pregunta que ens hem de fer és, la privatització del servei d'aigua com ajuda a cobrir aquesta necessitat? Ja hem vist que a nivell de connexions i accés a l'aigua no suposa cap millora; hem vist també que no garanteix una gestió més eficient i que no està exempta de problemes. El procés privatitzador suposa també la consideració econòmica d'un dret humà i, per tant, el risc de la seva distribució segons regles del mercat. I té com a conseqüència la cessió arbitrària de préstecs per part de les IFI per a l'extensió del servei (préstecs que no es donen o es rebaixen si no se segueix la política econòmica proposada) i la creació d'un flux monetari que augmenta el deute extern, ja no és condonable i beneficia les transnacionals del Nord que veuen en l'aigua un negoci i, en canvi, no tenen cap incidència especial en el camí cap a la millora de l'accés i cobertura de necessitats.

2. Casos d'estudi: Tanzània, Mali i Malawi

En aquest segon capítol es pretén donar una visió més concreta del que pot suposar un procés de privatització del servei de l'aigua i de quina manera aquest procés ve induït per condicionalitats imposades pels Organismes Internacionals.

S'exposaran tres casos d'estudi de països HIPC que han dut a terme o iniciat processos de privatització de l'aigua: Malawi, Tanzània i Mali. Per tal d'obtenir una visió més àmplia s'han escollit casos que mostren diferents escenaris, tant pel que fa al tipus de privatització com a l'estat del procés. Així, a Tanzània parlarem d'un arrendament rescindit per part del Govern, a Mali d'una concessió també rescindida i a Malawi, en canvi, d'una privatització que encara no s'ha dut a terme. En aquest darrer cas el que es pretén és donar una idea de com s'indueix progressivament el procés i quines respostes o camps d'acció pot tenir al respecte la societat civil.



Malawi

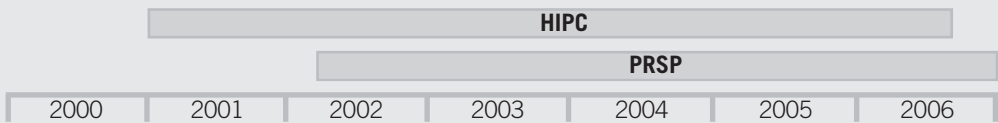


Població: 13.920.000 (WB 2007)

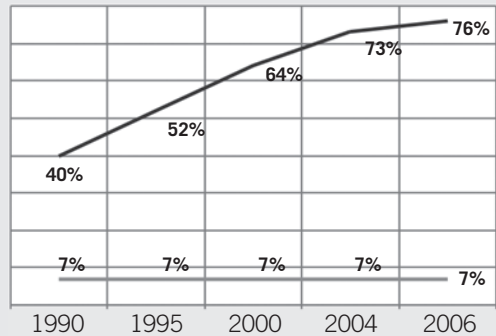
IDH 2005: 164/177; 0,437

Independència: 1964

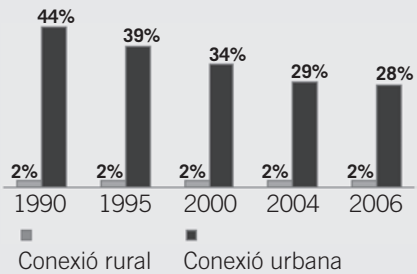
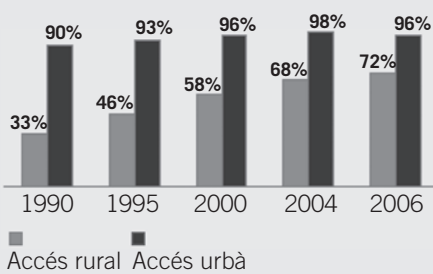
Cronologia



Indicadors d'accés a l'aigua

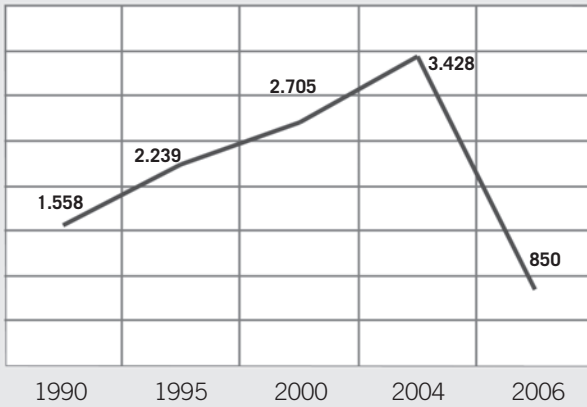


— Accés a l'aigua — Conexions domiciliaris

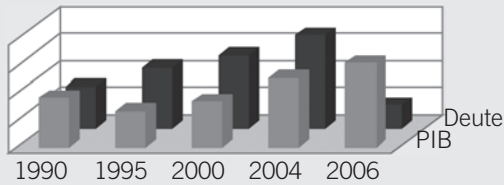


Indicadors de deute (milions de dòlars EUA)

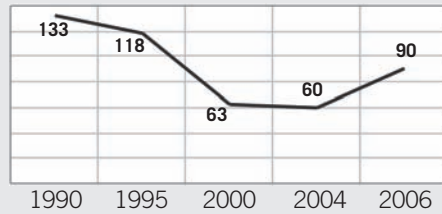
Deute públic extern



Deute vs PIB



Servei de deute



2.1 El procés de privatització de l'aigua a Malawi

Quan les institucions de Bretton Woods van venir a ajudar pels voltants de 1981, Malawi va començar a caure lentament en la “trampa de la condicionalitat”. Aleshores va resultar molt fàcil per les Institucions Financeres Internacionals imposar la privatització com a condicionalitat, en el mateix moment en que la febre privatitzadors s'estenia pel món.”

Els Objectius i Efectes de la Privatització en el Sector Públic i el rol de l'Estat a Malawi
WaterAid i Malawian Economic Justice Network

Malawi és un país altament dependent de l'ajuda internacional, que el 2005 comptabilitzava un 28% del seu PIB, i està classificat dins el grup de països de desenvolupament humà baix. Es tracta d'un exportador net de matèries primes (84% contra 16% productes manufacturats el 2005) i per tant molt voluble als canvis que es produeixen en aquest mercat³⁰. Malawi és, a la vegada, un país fortament dependent de recursos energètics exteriors.

Aquesta dependència, juntament amb la pujada del tipus d'interès, marca fortament l'escalada del seu deute extern, molt influenciada per la crisi del petroli i la baixada de preus de les matèries primes des de finals dels 70 i la dècada dels 80. Això sumat a les sequeres intermitents i a fets puntuals com l'arribada de prop d'un milió de refugiats de la guerra civil de Moçambic genera la incapacitat financera de l'Estat que recorre als préstecs internacionals i acumula un volum de deute creixent i sempre superior al total del PIB del país.

El baix nivell d'exportacions amb valor afegit combinat amb el pes del deute fan de Malawi un país apte per participar a la iniciativa HIPC. Malawi entra a la iniciativa al 2001 i no assoleix el punt de culminació fins al 2006, després de sis anys aplicant polítiques d'ajustament estructural i altres condicionalitats que han conduït, entre d'altres, a la privatització gradual del sector públic. Tot i que finalment se li redueix en un 75% el deute públic acumulat, tal i com es veu als gràfics, aquest fet no permet reduir el servei del deute que el país ha de pagar als seus creditors, que experimenta fins i tot un augment en els mateixos anys.

El procés de privatització del sector públic a Malawi es produeix arrel de la intervenció d'actors diversos com han sigut organismes internacionals (com el Banc Mundial, el FMI, o la Public-Private Infrastructure Advisory Facility –PPIAF-), agències de cooperació (com el Department for International Development –DFID- del Regne Unit) i el propi govern del país. Aquests han utilitzat diferents eines per assentar les bases del procés privatitzador.

L'any 1995, dins el Programa d'Ajustament Estructural conduït pel FMI a Malawi, es recomanen “reformes agressives per reduir l'àmbit del sector públic i la concentració de propietat en l'economia.”³¹

³⁰ Human Development Report 2007-2008, PNUD

³¹ FMI 1995, Nota de Premsa 95/54

El propi govern de Malawi crea el 1996 una agència del govern que actua com a Comissió de Privatització i que té com a objectiu principal la introducció del sector privat per tal de reduir l'envergadura de les empreses públiques. Es pretén amb la privatització augmentar l'eficiència de l'economia, incrementar la competitivitat, reduir el monopoli i augmentar els ingressos del govern.

Així, es redacta el mateix any l'Acta de Privatització i un Pla Seqüencial de Desinversió en el que s'inclou el projecte de privatització de les companyies d'aigua de Lilongwe i Blantyre, previst per l'any 2004. En el cas concret del sector de l'aigua, la Comissió de Privatització cita com a objectius augmentar la cobertura del servei, millorar-ne la orientació comercial, augmentar les inversions i reduir els costos operatius i l'aigua no-comptabilitzada³².

Dos anys més tard, el 1998, tornem a trobar referència a la privatització en l'Estratègia d'Assistència a un País (Country Assistance Strategy) del Banc Mundial, en la que es recomana la "millora de la participació del sector privat en l'energia, carreteres, ferrocarrils i aigua"³³ Així, el juny de 2000, el propi Banc financia un projecte per a realitzar un estudi sobre "Privatització i reforma d'empreses públiques" sota un préstec concessional per valor de 32 milions de \$, dels quals el Govern aporta 3,3 milions de \$³⁴. En l'informe resultant de l'estudi es conclou: "El 1994 el Govern va definir l'estratègia del sector en matèria de Gestió de Recursos Hídrics Nacionals. Les companyies d'aigua urbanes han augmentat les seves instal·lacions, extès la cobertura del servei i han introduït mesures per millorar l'eficiència. Tot i així, la seva situació financera s'ha deteriorat en els darrers anys. La participació del sector privat és considerada essencial amb l'objectiu d'establir l'autonomia i incentius apropiats. Per aquest motiu, un estudi sobre la Participació del Sector Privat començarà en un breu espai de temps per identificar les opcions de col·laboració a dos centres urbans com Lilongwe i Blantyre³⁵."

PPIAF- Public-Private Investment Advisory Facility **Agència d'Assessoria d'Infraestructura Público-Privada**

Fons per a la realització d'assessories tècniques administrat pel Banc Mundial i generat per 15 països donants (originat pel recolzament de la Department for International Development del Regne Unit -DFID), que té com a missió col·laborar per a l'eliminació de la pobresa i arribar a un desenvolupament sostenible mitjançant l'articulació de partenariats público-privats en infraestructures.

Els mecanismes que utilitza per tal d'acomplir la seva missió són la difusió de bones pràctiques de PPP i Assistències a governs del Sud per tal d'implementar-los.

³² Es defineix com a aigua no comptabilitzada la diferència entre el volum d'aigua que entra el sistema i aquella que es pot comptabilitzar a la seva sortida.

³³ IDA. (2003). Memorandum of the President of the International Development Association and the Executive Directors on a Country Assistance Strategy of the World Bank for the Republic of Malawi. International Development Association. Washington DC. 14/05/03.

³⁴ www.worldbank.org

³⁵ World Bank. (2000). Malawi: Privatisation and utility reform project. World Bank. Washington DC. June 2000.

L'estudi, finançat pel BM a través d'un préstec, és realitzat per la PPIAF (administrada pel mateix BM), que subcontracta la consultora nord-americana Stone & Webster Consultants. L'informe final s'entrega l'any 2002, amb la recomanació de fer contractes de gestió d'una durada de tres anys que progressivament podran continuar-se mitjançant arrendaments o concessions³⁶.

L'estudi ressalta que ambdues empreses estatals (de Lilongwe i de Blantyre) presenten un bon nivell de funcionament i són capaces d'auto-finançar els costos operatius i que, per tant, la reforma hauria d'anar orientada cap a un procés d'optimització de la gestió comercial. És a dir, reduir els citats costos i millorar la col·lecta de factures i tarificació. Es ressalta així mateix que les companyies no disposen de fons suficients per tal de realitzar noves inversions infraestructurals o fer front al servei de deute però es recomana una gestió o arrendament ja que cap operador privat voldrà posar en risc el seu capital abans d'assegurar el bon funcionament del sistema.

El Banc Mundial inclou aleshores, dins el PRSP de 2002, una continuació de les seves recomanacions de quatre anys enrera per tal d'accelerar les privatitzacions en els sectors del transport, l'aigua i l'energia.

Aquest posicionament per part del Banc ve recolzat pel FMI en la redacció del Document del Punt de Decisió per la iniciativa HIPC, en què es recomana una acceleració de la privatització de les empreses estatals per tal de garantir l'estabilitat macroeconòmica. Tot i així, aquesta acceleració no es produeix i és una de les causes del retard de Malawi dins la iniciativa (6 anys entre el punt de decisió i el punt de culminació) i és causa també de que el FMI inclogui de nou en el PRGF de 2005 que condiona el punt de culminació i, per tant, la cancel·lació del deute, un punt sobre la necessitat de privatització o comercialització de les empreses estatals existents.

En aquest punt el projecte finançat pel Banc Mundial l'any 2000 per donar seguiment a les privatitzacions obté una pròrroga fins el 2007, veient que les reformes induïdes no s'havien dut a terme. Aquest mateix any, la PPIAF engega un projecte de comunicació per valor de 150 mil \$ en el que es pretén obtenir el vist-i-plau dels consumidors sobre les reformes proposades. Així mateix, el Banc inicia un projecte per valor de 173 milions de \$ (10 milions aportats pel govern i la resta sota forma de préstec del BM) anomenat Segon Projecte Nacional de Desenvolupament en el sector de l'Aigua, en què s'inclou la posada en marxa d'un partenariat públic-privat urbà.

Davant d'aquest seguit de moviments institucionals pro-privatitzadors, cap el 2003 comença a sorgir una resposta per part de la societat civil, concretament de la Water Employees Trade Union of Malawi (WETUM), organització sindical que agrupa prop de 2000 treballadors de les companyies públiques d'aigua de Blantyre, Lilongwe, i les Regions Sud, Nord i Central. En un principi, la WETUM reclama un procés consultiu al voltant del canvi de gestió de la infraestructura. Però després d'un seminari el 2003 al voltant de la privatització al que es van sumar altres organitzacions del país, el març de 2004 l·lenen una campanya per la gestió pública conjuntament amb la Internacional de Serveis Públics (PSI).

La campanya aconsegueix frenar temporalment el procés de privatització fins l'any 2006, en què es prepara oficialment la reestructuració del sector com a preludi a la inserció d'un partenariat públic-privat. Aquesta reestructuració inclou la creació d'una autoritat reguladora i un contracte ja assignat a

³⁶ Stone and Webster. (2002). Preliminary PSP Options Report Consultancy Services for Private Sector Participation Options Study for Blantyre Water Board and Lilongwe Water Board. PPIAF. Washington DC. June 2002.

una Consultora Austríaca³⁷ per identificar les reparacions i operacions a fer mitjançant una subvenció de la Unió Europea i préstecs del Banc Mundial i el Banc Europeu d'Inversions per valor de 34 milions de \$. Aquestes actuacions representaran una primera introducció del sector privat sota la modalitat de contractes de servei que possibilitaran l'entrada de models de PPP més estables.

Paral·lelament, des de la campanya es reclama més participació pública en la gestió de l'aigua, exigència de cobrament de factures a les institucions públiques i governamentals, moderar les intervencions del Govern sobre les companyies d'aigua i la creació d'un equip de directius multidisciplinar i inclús amb representació de diferents esferes de poder com partits polítics o la societat civil, entre d'altres mesures.

Des del govern es respon a aquestes demandes afirmant que es considera que el sector privat és més capaç de gestionar de manera eficient un sistema de distribució d'aigua i d'aportar noves tecnologies i know-how. En canvi, en la mateixa línia argumental exposada al capítol 1.3 d'aquest informe, la WETUM defensa el criteri de la prudència davant la inserció del sector privat quan no s'ha demostrat que sigui més eficient i en repetides vegades ha induït a un augment de tarifes i a reduccions de plantilla. Així mateix, s'afirma que els Partenariats Público-Privats no estalvien diners ja que els crèdits que es cedeixen per inversions al sector privat van lligats a interessos molt més elevats que els concedits als sector públic i que la gestió privada redueix forçosament la rendició pública de comptes ja que el seu interès primordial és respondre davant els accionistes.

Per aquests motius proposen redreçar el projecte mitjançant un partenariat público públic i una campanya de conscienciació conduïda per ells mateixos centrada en treballadors per reduir l'absentisme laboral i el desinterès per la feina, i en els consumidors per reduir la venda d'aigua privada i les connexions il·legals. Tot i així, el procés privatitzador segueix en peu.

El procés viscut a Malawi ens dóna arguments per a posar en dubte un cop més el model de suposat "desenvolupament" sota el qual les IFI preconitzen la privatització com a eina de modernització i eficiència. El cas de Malawi ens permet també veure com el deute extern esdevé un instrument més per tal de propiciar un canvi de polítiques macroeconòmiques en un país. I és que, tot i que la cancel·lació del deute a través de la iniciativa HIPC no hagi suposat la privatització efectiva en el sector de l'aigua, sí que ha suposat l'inici d'un procés privatitzador que encara està en marxa i pot acabar amb contractes d'arrendament signats a Lilongwe i Blantyre.

Tot i l'interès pro-privatitzador, els indicadors d'aigua i sanejament a Malawi, després de 40 anys de gestió pública, són considerablement més elevats que la mitja de la resta de països d'Àfrica Subsahariana i han tingut un augment important des dels 90 fins enguany. Pel que fa al sanejament, l'accés és superior al 65% mentre que la mitjana de la regió és del 37% i l'aigua és del 76% contra el 58% general. I si entrem en concret a l'anàlisi de la zona urbana, trobem una taxa d'accés del 96% l'any 2006³⁸. Per tant, tal com ressalta també el PRSP de 2002, el problema més urgent pel que fa a augmentar l'accés a l'aigua no es troba actualment a les ciutats (on es prioritzen els processos de privatització a Malawi) sinó òbviament en zones rurals.

³⁷ POSCH and Partners Consulting Engineers

³⁸ Joint Monitoring Program 2008

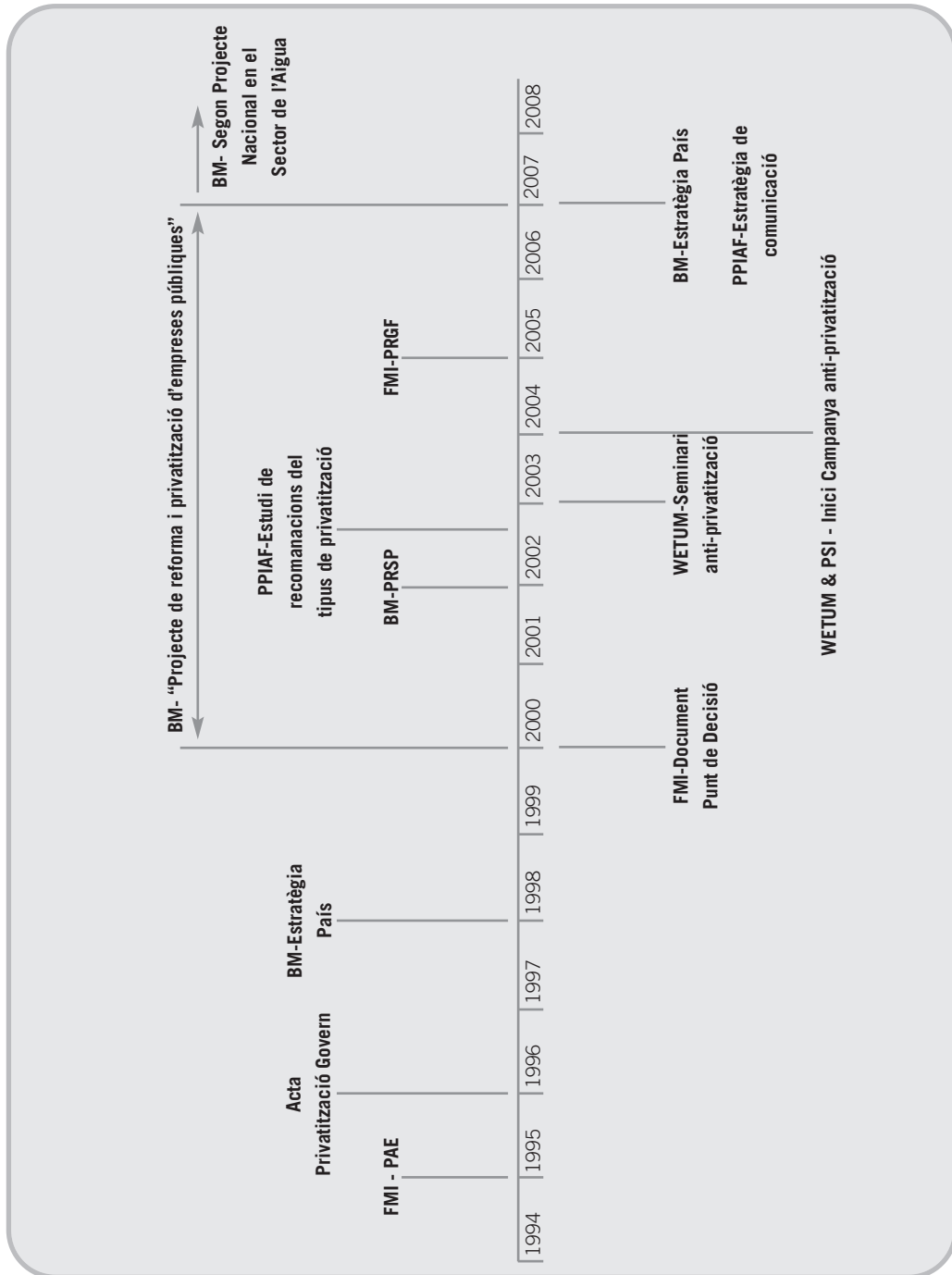
Més enllà d'això, el propi estudi consultiu dirigit pel PPIAF extreu com a conclusions que les empreses estatals que es pretén privatitzar tenen un bon funcionament i assumeixen els costos operatius però no poden fer front a inversió infraestructural. Tot i així, es refusa la concessió i es tendeix a un model de gestió assumint que l'operador privat tampoc voldrà aportar el capital necessari per a construir noves infraestructures.

Cal tenir en compte que, per tal d'incidir en la conveniència de privatització i preparar les reestructuracions del sector, es condiona la cancel·lació d'un deute que el 2004 representava més del 100% del PIB del país a que es produeixi el procés de privatització. Mentre per una banda es prometen cancel·lacions de deute, per l'altra s'incrementa el deute concedint crèdits per la realització d'estudis, realitzats per consultores de països del Nord, acompanyats de projectes "pro-privatització", per valor de més de 200 milions de dòlars. Aquesta nova acumulació de deute extern s'atorga després del punt de decisió i, per tant, no formarà part de la cancel·lació de deute.

Finalment, cal tenir en compte que davant les propostes privatitzadores de les IFI, agències internacionals i el propi govern, existeixen alternatives. Així, una representació de la societat civil del país encapçalada pels propis treballadors dels reguladors públics de l'aigua proposa un model públic-públic de col·laboració i es compromet a augmentar el rendiment dels treballadors del consorci.

Podem concloure que, si l'objectiu no és l'eficiència (ja que les empreses públiques existents són eficients), ni l'augment de cobertura (ja que l'operador privat no estarà obligat a fer inversions en infraestructures) i l'entrada de les inversions privades no és l'únic camí possible, el procés de privatització de l'aigua esperonat per les IFI a Malawi respon únicament a interessos econòmics que no beneficien, sinó més aviat debiliten, les capacitats del propi país.

Cronologia: Estratègia de Privatització de les companyies d'aigua urbanes de Lilongwe i Blantyre





República Unida de Tanzania



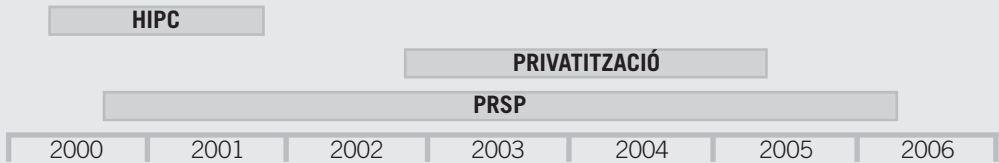
Població: 40.430.000 (WB 2007)

IDH 2005: 159/177; 0,467

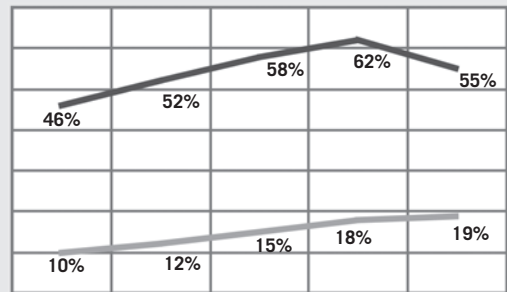
Independència: 1961

La companyia encarregada del servei d'aigua urbà a Dar es Salaam, **DAWASA** es privatitza sota un contracte d'**arrendament** el desembre de 2002 amb **City Water**, joint venture formada per **BiWater**, **Gauff** i **SuperDoll**. El Govern trenca el contracte al maig de 2005

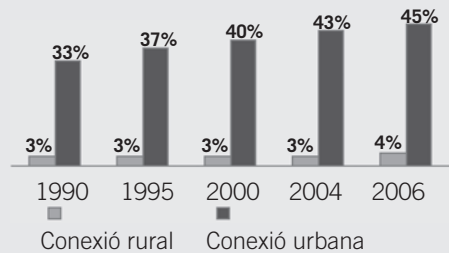
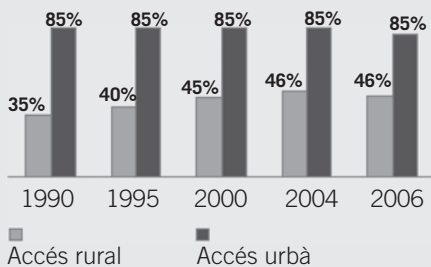
Cronologia



Indicadors d'accés a l'aigua

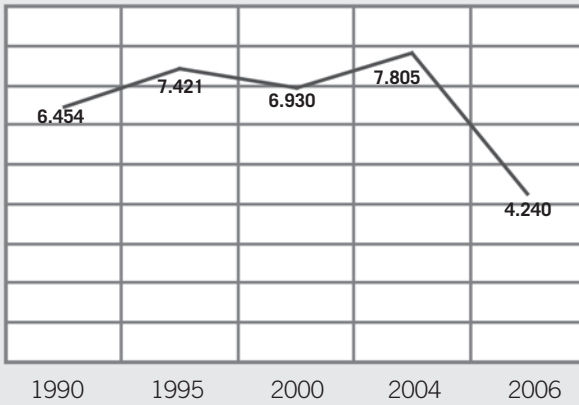


— Accés a l'aigua — Conexions domiciliars

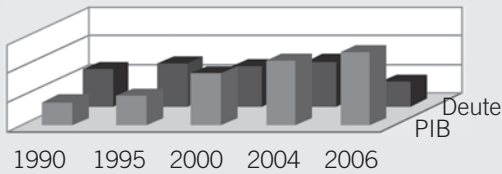


Indicadors de deute (milions de dòlars EUA)

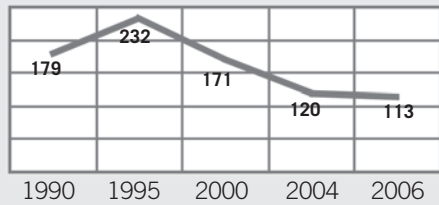
Deute públic extern



Deute vs PIB



Servei de deute



2.2 Tanzània: un procés de privatització fallida

Tal i com s'entreveu a partir dels indicadors, Tanzània és un país amb un nivell de pobresa molt elevat. Es calcula que el 60% de la població viu amb menys de dos dòlars diaris i el seu Índex de Desenvolupament Humà situa el país en lloc 159 de 177.

L'any 2006, el 45% de la població no tenia accés a l'aigua potable en condicions adequades i a prop del 50% els mancava de sanejament, el que es tradueix en un 40% dels nens de menys de 5 anys afectats de malalties diarriques³⁹. Per tant, la millora de l'accés a l'aigua constitueix un condicionant indispensable per a tal de garantir la salut de la població i millorar-ne les condicions de vida.

Igualment, el volum de deute extern acumulat i la seva difícil situació econòmica fan entrar Tanzània dins el grup de països HIPC l'any 2000. Tant per la seva bona implementació dels PAE en el passat com per la seva ràpida redacció i compliment del PRSP, arriba al punt de culminació a finals de 2001 i se li cancel·la la gran part del deute. Aquesta mesura, però no té una incidència significativa en el servei de deute que el país paga anualment.

Durant el procés d'implementació de les polítiques requerides per poder accedir a préstecs en condicions toves o cancel·lacions de deute, s'exigeix a Tanzània la privatització progressiva de quasi 350 empreses de propietat estatal. Entre elles DAWASA, l'empresa encarregada de la gestió i subministrament de l'aigua a la capital, Dar es Salaam. Tal i com es mostra al quadre adjunt, aquesta privatització és mencionada i exposada com a condició en tot un seguit d'instruments d'ajuda o d'implementació de polítiques estructurals, que van des dels PAE fins la iniciativa HIPC.

Donant	Període	Instrument	Condicionalitat
FMI	1996-1999	Pla d'Ajustament Estructural	Privatització de DAWASA abans de novembre de 1999
FMI i BM	2000	Document del Punt de Decisió-HIPC	La reestructuració i privatització de les empreses públiques seguirà tenint prioritat.
FMI	2000-2003	PRGF- Estratègia de Reducció de la Pobresa	Arribar al final de les negociacions per completar la privatització de DAWASA al març de 2000.
BM	2003	Préstec pel Projecte d'Abastament d'Aigua i Sanejament de Dar es Salaam de 61,5 milions \$.	Privatització de les operacions sota un contracte d'arrendament de deu anys.

³⁹ Joint Monitoring Program, 2008

Les condicionalitats no han estat, però, l'únic mode de pressió del que han disposat les IFI per tal d'empenyer la privatització de DAWASA. El 1997, dins de l'Estratègia d'Assistència al País (CAS en les seves sigles en anglès), el Banc Mundial plantejava diferents escenaris: si Tanzània donava prioritat i accelerava els processos de desinversió pública, podria accedir a 300 milions de \$ anuals, en comptes dels 200 milions de \$ negociats en un principi; si aquests processos de desinversió es veien aturats o alen-tits, rebria 100 milions de \$⁴⁰. En un país en el que el 2004 la despesa pública encara depenia en un 41% de l'ajuda internacional, la diferència de rebre o no 200 milions de dòlars és molt significativa.

2.2.1 Evolució en la gestió de l'aigua a Dar es Salaam

Dar es Salaam, a imatge de la majoria de capitals africanes, ha vist augmentar la seva població de manera exponencial durant la segona meitat del segle XX, que va passar de 50.000 habitants el 1950 a quasi 2,5 milions l'any 2000. Fins el 1970, la disponibilitat de serveis urbans acompanyava aquest creixement de població. Però la crisi econòmica, que arrenca a la dècada dels 70 i encara pateix el país, es va traduir en la creació d'assentaments informals densos sense accés als serveis bàsics. El servei d'aigua potable existent va degenerar a causa de la manca de manteniment i noves inversions mentre augmentaven les connexions il·legals i els venedors informals.

L'any 1997, es va estimar en 620 milions de \$ el volum de diners necessari per tal de rehabilitar la infraestructura existent i donar servei als habitants no connectats de Dar es Salaam.⁴¹ Va ser aleshores que es va dur a terme el primer intent de privatització que no es va materialitzar .

L'any 2003, els resultats de l'Enquesta realitzada per la ONG tanzana Investigació en Reducció de la Pobresa van concloure que el 62% dels habitants de la ciutat gaudien d'una connexió domiciliar a casa seva o a casa del seu veí. Tot i això, cap dels habitants situats als dos quintils inferiors en termes de pobresa tenien connexió d'aigua potable i només el 4% disposaven d'una connexió a les parcel·les comunitàries. Dos cinquenes parts dels habitants dels suburbis obtenien aigua de quioscs gestionats de forma privada o comunitària.⁴² La mateixa enquesta va demostrar també que, en general, els habitants de classe mitjana-alta estaven més disposats a acollir la intervenció del sector privat en la distribució de l'aigua, mentre que els de rendes baixes s'hi situaven majoritàriament en contra. Tot i que diversos sectors de la societat civil a Tanzània van denunciar reiteradament l'absència d'un procés participatiu, o ni tan sols consultiu, referent a la gestió de l'aigua, a finals de 2002 es va emprendre definitivament el procés privatitzador, recolzat per les IFI i pel propi Govern del país.

Els tres motius exposats pels quals la privatització havia de ser la solució per la situació de l'accés a l'aigua de Dar es Salaam varen ser: aportar noves inversions i alliberar els pressupostos governamentals, millorar la gestió en el servei d'aigua per incrementar l'eficiència en la provisió del servei i millorar l'accés a l'aigua, especialment per la població més pobre.

⁴⁰ Greenhill, Wekiya (2004) *Turning off the taps. Donor Conditionality and Water Privatisation in Dar es Salaam*"

⁴¹ World Development Movement, 2008, *Great Expectations*

⁴² WaterAid, 2005, *Why did City Water fail?*

La companyia privada guanyadora de la oferta llençada a finals de 2002 va ser City Water Services, una joint venture formada per BiWater (Bournemouth and New Hampshire Water, Regne Unit), Gauff (Alemanya) i Superdoll Trainer Manufacturing (Tanzània). El consorci BiWater Gauff Ltd (BiWater 80%, Gauff 20%) era propietari del 51% de la companyia.

El contracte d'arrendament, previst per una durada de deu anys, va anar acompanyat d'un préstec del Banc Mundial, Banc Africà de Desenvolupament i Banc Europeu d'Inversions per valor de 143 milions de \$. El Govern de Tanzània havia d'aportar 12,6 milions de \$ a aquesta suma i l'operador privat 8,5 milions de \$ durant els primers dos anys, dels quals la majoria anaven destinats a cobrir actius corrents de la companyia (material informàtic, etc.). A més a més, l'operador estava exempt de taxes fiscals fins l'any 6 de contracte.⁴³

Del préstec de 143 milions de \$, un 98% estava destinat a cobrir les instal·lacions del 20% més ric de la població i només un 2% anava cap a les àrees empobrides de Dar es Salaam, a un projecte executat per ONGs⁴⁴.

Durant els quasi dos anys en què City Water Services va estar conduïnt la gestió i manteniment del sistema de distribució d'aigua a Tanzània, diversos auditors independents, juntament amb l'autoritat reguladora pública i el propi Govern, van concloure que:

el rendiment de la companyia havia estat molt baix i l'autoritat reguladora pública denunciava reiterades confusions de responsabilitats.

els ingressos per factures havien estat inferiors que durant el període de gestió pública, fins arribar a ser un 30% més baixes.

tanmateix, les despeses havien estat més elevades, en gran part a causa dels salaris del personal expatriat.

CWS no havia complert amb les expectatives de finançament a què s'havia compromès, aportant només 4,1 milions de \$ dels 8,5 milions \$ acordats.

Tot i així, City Water Services va proposar el 2004 un augment en els preus de les tarifes per equilibrar les seves finances que li va ser denegat. També el 2005 va demanar més finançament extern i una reducció en els objectius de col·lecta d'ingressos. Es va celebrar aleshores una reunió de mediació amb experts vinguts de Londres. Després del procés de mediació, el maig de 2005, el Govern de Tanzània, que havia recolzat la intervenció del sector privat des dels inicis, va decidir rescindir el contracte i poc després, tres executius expatriats de la companyia van ser deportats del país.

El problema es va traslladar aleshores a un panell internacional d'arbitratge, que d'acord amb les lleis de la Comissió de Nacions Unides en l'àmbit de la Llei de Comerç Internacional, va dur a terme el judici a Londres entre BiWater i el Govern de Tanzània. El 10 de gener de 2008 el panell d'arbitratge es va pronunciar en favor del govern de Tanzània, tot declarant culpable de mala gestió la corporació anglesa, i establint una compensació de 8 milions de dòlars al Govern en concepte de danys i perjudicis.

Tot i això, la multinacional BiWater, anticipant-se a la situació, va decidir recórrer al Centre Internacio-

⁴³ Ibid [11]

⁴⁴ Ibid [11]

nal de Solució de Diferències Relatives a Inversions (CIADI en les seves sigles en anglès), que, tot i pretendre ser independent, pertany al grup del Banc Mundial i històricament ha tendit a recolzar les demandes del sector privat. BiWater va reclamar una compensació econòmica de 20 milions de \$ pel trencament prematur del contracte. El passat 24 de juliol el CIADI va dictaminar en sentència que, efectivament, el govern de Tanzània havia violat els acords bilaterals d'inversió amb el Regne Unit al trencar unilateralment els contractes amb BiWater, però que l'empresa britànica no tenia dret a rebre cap compensació.

El cas de Tanzània és exemplar de com els processos d'endeutament i cancel·lació de deute extern, tutoritzats per les IFI, estan íntimament lligats als processos de privatització. Aquest cas demostra també com la privatització no és la solució als problemes d'accés a l'aigua potable i sanejament i que, de fet, a més de no contribuir a millorar les condicions del sector ni beneficiar la població, pot tenir conseqüències nefastes. Per tant, resulta també un bon exemple per a qüestionar-se quin és realment l'objectiu de les polítiques de les IFI que recolzen aquests processos, fins i tot condicionant-hi l'atorgament de préstecs i l'alleujament del deute. ¿Es pretén en aquest cas millorar realment l'accés a l'aigua o les condicions imposades per les IFI simplement obeeixen a una necessitat d'obertura de mercats i a la necessitat inherent d'expansió del capitalisme?

El cas de Camerun⁴⁵

Camerun ha estat un dels darrers països de l'Àfrica Subsahariana a posar en marxa un sistema de distribució d'aigua potable basat en la idea de la gestió Público-Privada del sector de l'aigua (PPP). Així, des de març del 2008 una empresa pública, la Cameroon Water Utilities Corporation (Camwater) coexisteix en simbiosi amb una empresa privada, Camerounaise des Eaux (CDE), per tal de proveir la població urbana del país en aigua potable.

El sistema funciona de tal manera que la Camwater, en tant que gestora del patrimoni públic, es la propietària de les infraestructures i la responsable de les inversions de pes en el sector (plantes de producció i tractament, grans infraestructures de distribució, etc.), mentre que la CDE s'encarrega de gestionar l'explotació de la xarxa. La CDE es cobra els seus serveis a partir d'una comissió fixada per cada m³ d'aigua venut. Teòricament, aquest sistema incentiva l'operador privat a expandir el servei cap a nous usuaris, ja que l'incentiu principal de l'operador es vendre com més aigua millor.

De totes maneres el sistema té un límit, el qual es troba en l'obligació contractual de que els ingressos cobreixin íntegrament els costos tant d'explotació com d'inversió a curt i a llarg termini de tot el sector. Així, els tres sistemes encaminats a facilitar l'accés a la xarxa de les capes de població més desfavorides (tarifa social, connexions socials i fonts públiques de pagament) es troben limitats pel fet que no admeten subvencions públiques, sinó que han de ser suportats per un sector ell mateix poc rentable. Al mateix temps, les zones amb consum elevat d'aigua són molt més atractives de cara a l'expansió de la xarxa que les zones amb un consum potencial més baix, cosa que pot influenciar els compromisos contractuals de la CDE en matèria de noves connexions.

L'antiga responsable de la gestió del sector al Camerun, l'empresa pública "Société Nationale des eaux du Camerun" (SNEC) fou liquidada després d'un llarg procés de privatització que durà gairebé 10 anys.

La liquidació de la SNEC fou lligada a fortes pressions del Banc Mundial (BM) i del Fons Monetari Internacional (FMI). Aquestes institucions condicionaren l'entrada del Camerun als programes de reducció del deute extern, actualment en marxa, a la privatització d'un conglomerat d'empreses públiques que incloïa les empreses concessionàries dels serveis públics més bàsics com ara l'aigua potable o l'electricitat.

La SNEC era reconeguda, en el moment en que es va concretar el procés de privatització, com un model d'èxit empresarial entre la comunitat de negocis africana. La sor-

⁴⁵ Rebordosa, Manel, 2008. "Inversions de tothom, aigua per a uns quants. De la mercantilització de l'aigua potable a la privatització: el cas del Camerun." Associació Catalana d'Enginyeria Sense Fronteres, Barcelona.

tida que la companyia portà a terme de la crisi que commocionà l'economia camerunesa a partir del 1987 i fins a finals de la dècada dels 90 li valgué el reconeixement internacional el 2006, any en el qual fou guardonada amb el premi "*prestige Afrique*" per part del Consell Internacional de Managers Africans (CIMA).

En dos anys (de 2002 a 2004) el volum de negocis de la companyia havia passat de 19.000 milions CFA a 28.000 milions (una progressió al voltant del 50%). El numero d'abonats passà de 180.000 a 220.000 i el volum d'aigua distribuïda passà de 57 milions de m³ a 75 milions m³. Aquestes xifres eren un exemple clar el fet que una bona gestió empresarial depèn més de la voluntat política que del fet de que una companyia sigui pública o privada. Les conseqüències a llarg termini de la liquidació de la SNEC són actualment controvertides. A part del fet que aquesta suposa la supressió injustificada d'un model relativament exitós de gestió pública de l'aigua en un context regional particularment difícil, es preveu que la privatització comporti un abandonament progressiu dels centres de distribució d'aigua potable qualificats com a no rentables, els quals abasteixen la pràctica totalitat de les ciutats secundàries cameruneses. Al mateix temps, es preveu una escalada del preu del metre cúbic d'aigua potable d'entre el 4 i el 8% anual fins al 2011 destinada, entre altres coses, a assegurar "l'equilibri financer del sector". Tot això en un context en el que les expectatives de creixement de l'empresa privada concessionària (*Camerounaise des eaux*) són, en el millor dels casos, similars al creixement de la SNEC durant la primera meitat de la dècada.



Mali



Població: 12.330.000 (WB 2007)

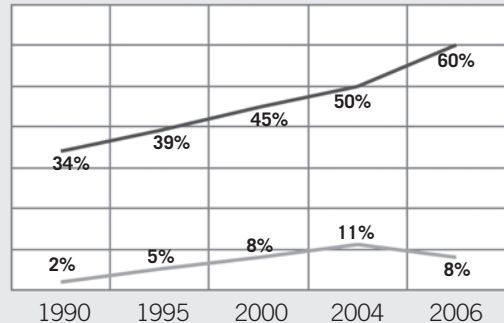
IDH 2005: 173/177; 0,380

Independència: 1960

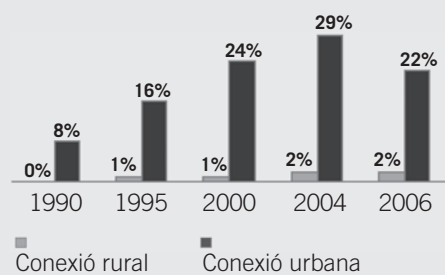
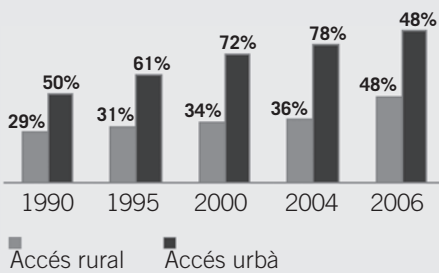
Cronologia



Indicadors d'accés a l'aigua

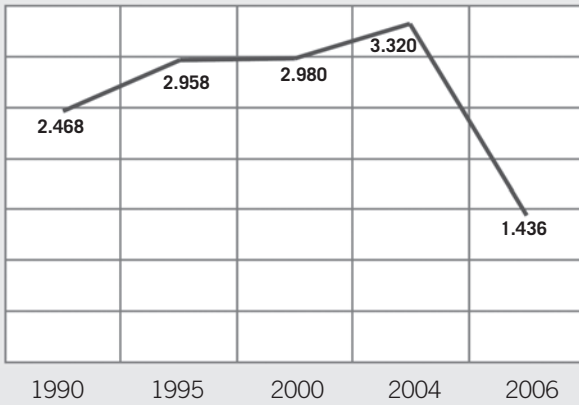


— Accés a l'aigua — Conexions domiciliars

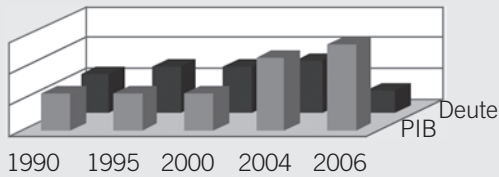


Indicadors de deute (milions de dòlars EUA)

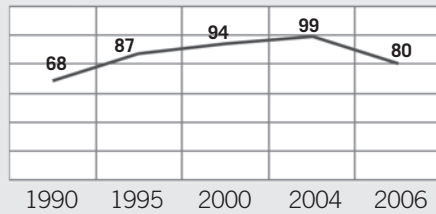
Deute públic extern



Deute vs PIB



Servei de deute



2.3 La privatització de l'empresa *Energie du Mali*

Després de la seva independència l'any 1960, Mali va optar per aplicar un model de tendència socialista en què l'Estat era el principal operador econòmic en totes les activitats i, especialment, en el sector dels serveis. Aquesta opció tenia com a objectiu fer l'Estat responsable de garantir un servei a tota la població amb una política de preus coherent amb els ingressos dels usuaris.

Les xifres d'accés a l'aigua i el sanejament evidencien la incapacitat de l'Estat malià en aquell moment per a dur a terme aquest propòsit, amb més de la meitat de la població sense accés a cap dels dos serveis l'any 2000. Una de les causes d'aquests indicadors és, sens dubte, la fragilitat econòmica del propi Estat. Mali és altament dependent dels preus de l'or i el cotó, que representen la major part dels ingressos del país, així com del preu del petroli, una de les seves principals importacions. Així mateix, la seva seguretat alimentària es veu constantment amenaçada pels canvis en el clima en tractar-se d'un zona semi-àrida. Aquests factors es troben a l'origen de l'acumulació progressiva de deute extern per part del país, que l'any 2000 superà el seu volum de PIB.

Així doncs, per “estabilitzar” l'economia, el govern es veu sotmès des dels anys 80 a una pressió privatitzadora a través dels Plans d'Ajustament Estructural, que exigeixen a l'Estat la participació privada en sectors clau com l'or, el cotó, els ferrocarrils o l'aigua i l'electricitat. Aquesta pressió es veu reforçada per les condicions a la reducció del deute que conté el PRSP que es redacta per l'acompliment del procés HIPC. En ell s'hi expressa clarament la voluntat “*d'assegurar la implementació satisfactòria de reformes estructurals, concretament reformes en el sector del cotó i el seguiment al programa de privatització, especialment d'unitats públiques.*”⁴⁶

Fins al moment, el govern ha intentat frenar el procés de privatització d'un sector tan estratègic per l'estabilitat financera del país com és el del cotó, controlat per l'empresa pública Compagnie Malienne pour le Développement des Textiles (CMDT). Tot i així, per preparar un marc idoni a la participació del sector privat, s'ha vist obligat a retirar el subsidi pel qual es fixaven els preus i es garantia un benefici dins el mercat, davant les agricultures fortament subvencionades d'Europa o Estats Units. També el sector de l'or, que el 2006 representava el 69% dels ingressos per exportacions, ha sofert les conseqüències de la privatització de manera que l'Estat és propietari de només el 20% de les mines i els beneficis es queden en mans de les empreses transnacionals que participen del restant 80% de capital.⁴⁷

Pel que fa al servei d'aigua, l'any 2000 s'inicia un procés de privatització que durant uns pocs anys serà exposat per les IFI com un model a seguir. L'empresa Energie du Mali (EDM), encarregada de la distribució d'aigua i electricitat al país, es troba en una situació altament deficitària i és incapaç d'actuar com a operador de manera eficient i d'arribar a les inversions necessàries per tal d'augmentar la cobertura de serveis. Per aquests motius es presenta la privatització com a manera de millorar-ne la ges-

⁴⁵ ADI, FMI, 2006. “Heavily Indebted Poor Countries Initiative (HIPC) and Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI) – Status of Implementation” Taula 6b <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2006/082106.pdf>

⁴⁷ Dahle Huse, 2007. “Small change for a high price: Condicional Debt Relief in Mali.”

tió i fer front a les obligacions amb els usuaris gràcies a la suposada eficiència de l'empresa privada i el seu marc de competitivitat que elimina el monopoli de l'Estat.

Així doncs el novembre del 2000 es privatitza EDM transformant-se en EDM SA, del qual l'Estat és propietari del 40% i l'altre 60% pertany al partenariat format per Saur International (França), aleshores filial de Bouygues, i Industrial Promotion Services, associada al Fons Aga Kahn pel Desenvolupament. La privatització es fa mitjançant un contracte de concessió de durada de 20 anys, en el qual l'empresa privada es responsabilitza de part de les inversions en extensió de la xarxa, així com del seu manteniment.

Sorprenentment, el concurs mitjançant el qual operadors privats estrangers havien de competir per arribar a fer-se càrrec de l'empresa estatal (assegurant així l'eficiència aportada per la competència) es altament restringit. A la pràctica, només Saur hi participa i, per tant, al que assistim realment és a la transferència d'un monopoli públic a un altre monopoli, en aquest cas privat.

Per tal de supervisar les accions de l'operador privat, es crea també la Commission de Régulation de l'Électricité et de l'Eau el juliol de 2001, organisme públic de caràcter administratiu que fa les funcions de regulador i es financia a través d'un canon imposat a les factures tant d'aigua com d'electricitat. Aquest regulador, degut a la insuficiència en el pagament de factures dels usuaris i pressupost assignat, mai arriba a dur a terme les seves funcions i a fer un seguiment constant del compliment del contracte de concessió per part d'EDM SA.

Segons un estudi dut a terme per la Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ, oficina de cooperació tècnica alemanya), l'objectiu principal indicat en el contracte era ampliar considerablement l'accés als serveis d'aigua i electricitat i millorar-ne el rendiment tècnic i econòmic. A la pràctica, Saur no va ser capaç d'acomplir els seus compromisos d'inversions i no va construir les instal·lacions de bombeig i electricitat a les que contractualment s'havia compromès. Tot i això, sota el pretext de reunir el capital promès, el país assisteix a un augment constant de les tarifes que genera, alhora, el descontentament dels usuaris i del propi govern.

El mes de desembre de 2005 el govern de Mali decideix retirar Saur Internacional de la companyia Energie du Mali, comprant les accions que s'havien atorgat a la companyia francesa. Estableix aleshores un nou model de gestió que manté, però, la privatització del sector, tot i que l'Estat assumeix la major part de les accions. Així doncs, es signa un partenariat público-privat entre el IPS del Fons Aga Kahn i el govern, que es queda amb el 66% del control de la companyia.

El procés de privatització a Mali ha estat especialment controvertit i s'hi pot ressaltar una forta oposició de la societat civil. A finals del 2008, a Lere, al nord-oest del país, un manifestant va resultar mort a causa d'una càrrega policial destinada a ofegar una protesta contra la privatització del servei. Aquest fet, sumat a la mateixa decisió del govern de retirar EDM de mans d'una transnacional francesa, ve reforçar la perversió de l'argument adduït per les IFI. Aquestes arriben a fomentar la conveniència de les privatitzacions en les necessitats del poble, mentre el poble surt al carrer i reclama una gestió pública i aigua per tothom.

El cas de Sudàfrica

Independentment de la seva implantació com a resultat d'una condicionalitat explícita per part de les Institucions Financeres Internacionals, els models de concessió han resultat un fracàs en el servei de l'aigua en moltes altres ocasions. Un exemple clàssic a Àfrica Subsahariana el trobem a Sud-àfrica, un país fortament marcat per 60 anys de política *d'apartheid* on les desigualtats a nivell d'accés a serveis públics entre les comunitats negres i blanques eren molt altes el 1994 quan l'African National Congress va pujar al govern. Aquest tenia com a objectiu principal eradicar les diferències en la provisió del servei en un moment en que les autoritats locals blanques duien a terme, en el servei de l'aigua, una gestió eficient amb un percentatge de recuperació de costos elevat mentre que les autoritats locals en els suburbis negres feien front a un nivell d'infraestructura molt baix.

Paradoxalment, un seguit de normatives impulsades des del govern central van minar la capacitat de gestió de les entitats públiques. El 1994, la llei deixava la opció, a les entitats competents (sense especificar-ne l'origen), de proveir aigua només si es garantia la recuperació total de costos, tant d'operació com de manteniment. A això es va sumar la política econòmica iniciada el 1996 sota el nom de Creixement, Ocupació i Redistribució (GEAR en les seves sigles en anglès), que reduïa les subvencions a les municipalitats i desenvolupava un marc fiscal adequat per la privatització, amb el recolzament, ara sí, de les IFI.

En aquest context, i tot i la oposició directa del South African Municipal Workers Union i d'altres moviments socials sorgits al final de l'*apartheid*, es succeeix una onada de privatitzacions en el servei de l'aigua sota el model de concessió que té com a primera conseqüència visible un augment desproporcionat de les tarifes que contribueix a augmentar les desigualtats socials generades per l'*apartheid*.

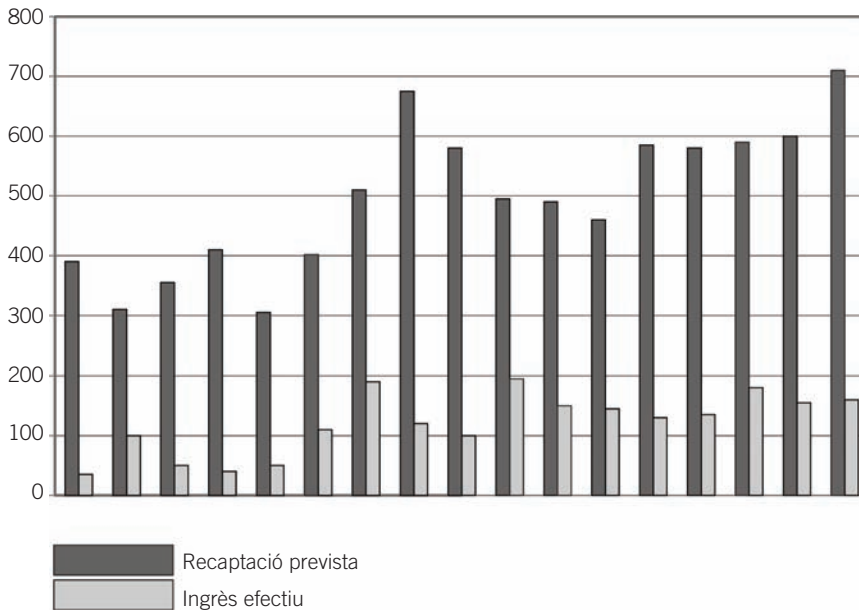
Així, mentre el 1993 la comunitat negra dels suburbis de Fort Beaufort pagaven R10,6 pel servei d'aigua i sanejament, després de dos anys de la intervenció de Suez en la distribució la tarifa va augmentar gairebé un 600% fins a R60 mensuals. Queenstown va veure també augmentar les tarifes en un 150% i a Nelspruit, amb un 40% d'habitants a l'atur i comptabilitzant els ingressos familiars més baixos del país, es va produir un augment del 69%⁴⁸

En el cas concret de Nelspruit la privatització es va produir el 1999 sota forma de concessió amb una joint venture formada per BiWater i un grup d'empoderament negre anomenat Sivukile. Bi-Water, responsable de les inversions, va ser incapaç d'aportar finançament propi i va recórrer l'any 2000 a un préstec de R125 milions del Banc de Desenvolupament de Sudàfrica, de propietat estatal⁴⁹. Tampoc es va denotar cap augment significatiu de les connexions tot i l'aplicació de la política de recuperació de costos. Política que va resultar un fracàs disminuint la taxa de recuperació als suburbis de 38% el juliol del 2001 al 27% el desembre del mateix any. Tal i com es mostra al gràfic inferior, l'empresa va ser incapaç, als suburbis, de recuperar ni el 50% dels ingressos previstos en la factura tot i iniciar una política de retirada de canonades i connexions a totes aquelles famílies que no pagaven, independentment d'esdeveniments com el brot de còlera durant l'any 2000..

⁴⁸ Public Citizen 2003, *"Water Privatization Fiascos: Broken Promises and Social Turmoil"*.

⁴⁹ World Development Movement, PSIRU, 2006. *"Espejismo en el agua. El fracaso de las inversiones privadas en servicios de agua en países en desarrollo"*.

Diferència entre recaptació prevista i ingress efectiu entre 2000 i 2004



Davant els efectes devastadors de la privatització en les comunitats més empobrides, Sudàfrica ha assistit a la formació de diversos moviments socials antiprivatitzadors com l'Antiprivatisation Forum (APF), creat el 2000 o la Coalition Against Water Privatization (CAWP), el 2003, que defensen l'aigua com a dret humà i treballen des de la denúncia de la seva mercantilització i l'empoderament de les comunitats locals per a que reclamin als serveis públics el seu dret adquirit, en tant que ciutadans, de tenir-hi accés.

Tot i no haver aconseguit aturar els contractes de privatització, la pressió de la societat civil va empenyer al govern, el 2002, a iniciar una política de garantir un mínim d'accés gratuït a l'aigua que, tot i la seva irregular implantació, ha posat encara més en evidència la incoherència de recórrer a una entitat privada com a responsable d'un dret bàsic de ciutadania.

3. Conclusions

Amb el present estudi hem tractat principalment tres aspectes de la relació entre les polítiques de gestió de deute extern i els processos de privatització d'aigua, centrant-nos en l'Àfrica Sub-Sahariana. En primer lloc, hem analitzat els efectes reals que implica la participació dels països del Sud en la iniciativa HIPC. Després, s'han analitzat els riscos inherents a la privatització del servei de l'aigua. I finalment hem pogut veure com a través de la iniciativa HIPC el deute esdevé un instrument clau per imposar la privatització d'aquest servei, entre d'altres.

Així doncs, hem pogut veure com la iniciativa HIPC no constitueix en la pràctica la solució anunciada per tal d'alleujar el deute dels països més empobrits i permetre així un millor funcionament de les seves economies. El propòsit de la iniciativa HIPC no és un altre que reduir el deute fins a un llindar de "sostenibilitat", deixant als països nivells de servei de deute encara importants i perpetuant l'instrument de la condicionalitat. Mitjançant aquesta condicionalitat s'acaben recuperant les polítiques imposades en els PAE i es segueix imposant un model de desenvolupament neoliberal, fent servir un deute que, a més, un ampli sector de la societat civil denuncia com a immoral, impagable i il·legítim.

D'altra banda, pel que fa al servei de l'aigua, ens trobem amb la reiteració a Àfrica Subsahariana d'una política privatitzadora que ja ha fracassat a Amèrica Llatina i a diversos punts del Sud-est Asiàtic. Diversos estudis i evidències empíriques han conclòs que aquests processos de privatització no han fet més que conduir a un monopoli privat liderat per tres multinacionals europees, no han resultat més eficient que la gestió pública (en paraules del mateix FMI), no han sigut capaços d'atraure més inversions per infraestructures i no s'han traduït en un augment de connexions.

Àfrica Subsahariana és, a més a més, el continent més pobre del planeta, en què la situació política és més fràgil i on es donen les taxes d'accés més baixes, tant pel que fa a l'aigua com al sanejament. Tot i això, veiem com s'hi dona una invasió del model neoliberal en el marc de l'aplicació de la iniciativa HIPC: en 19 dels 33 països participants s'hi explicita clarament la condicionalitat de privatització del servei de l'aigua.

Les dades indiquen clarament la influència de la iniciativa HIPC en aquest procés privatitzador, ja que aquesta suposa en realitat una continuació d'antigues polítiques d'ajustament conduïdes per les IFI, com s'exemplifica en els casos de Tanzània o Malawi. Podríem dir que la diferència és que el fet d'establir com a contrapartida la cancel·lació del deute ha comportat l'aplicació definitiva d'aquestes polítiques per part dels governs creditors.

No només la cancel·lació del deute és utilitzada com a mecanisme de pressió. La pròpia AOD multilateral (reemborsable) es converteix també, en països que en depenen fortament, en una porta d'entrada de polítiques neoliberals. El fet que el BM hagi condicionat 80% dels seus préstecs en infraestructura a la privatització al 2002 vol dir que per a accedir finançament i, per tant, a una extensió del servei, als països que depenen fortament de l'Ajuda Internacional, se'ls obliga a acceptar aquestes "condicions".

També les pròpies dades i les experiències recollides en els casos d'estudi contribueixen a refusar l'argument de la necessitat de privatitzar per tal d'augmentar la cobertura i l'eficiència del servei de cara a les comunitats més empobrides. En primer lloc, la majoria de privatitzacions s'han dut a terme en zones urbanes, on els nivells, tant de renda com d'accés, són més alts. En segon lloc, no s'ha privatitzat necessàriament als països d'aquesta regió on es presentaven uns nivells d'accés a l'aigua i al sanejament més preocupants. I, per últim, les dades no assenyalen tampoc cap tendència positiva a ressaltar (respecte a l'augment de cobertura del servei) en els països que han dut a terme el procés privatitzador.

El que sí que ens mostren els processos estudiats és, no obstant, que un 80% de les concessions o arrendament conduïts han sigut font de conflictes o rescissions de contracte. Casos com els de Mali, Tanzània o Sud-àfrica ens il·lustren clarament els riscos inherents a la privatització: augment de les tarifes, l'absència de millores evidents en l'eficiència de la gestió i confusions de responsabilitats que resulten d'una oposició de forces desiguals entre governs reguladors econòmicament afeblits i transnacionals recolzades per les mateixes IFI. A canvi, incompliment en els compromisos d'inversió i una manca d'augment de cobertura del servei que permeti millorar les condicions de vida dels països afectats.

I és que garantir la cobertura universal del servei d'aigua i sanejament no és en realitat una qüestió monetària, com hem vist al llarg de l'estudi, sinó fruit d'una manca de voluntat política. Aquesta manca de voluntat política resulta en l'allunyament progressiu d'un model de gestió pública integral de l'aigua, que per la definició inherent del sector públic, és la única que pot garantir el dret humà d'accés a l'aigua potable i sanejament, i assegurar-ne disponibilitat en funció de les necessitats i no de la capacitat de pagar.

Però això, és clar, impediria el negoci que actualment suposa l'aigua per algunes transnacionals i economies del Nord i que no només es basa en la gestió de la distribució sinó en el progressiu accés a recursos i nous mercats que hi van associats. Un negoci que, tal i com relaten els casos d'estudi, contribueix a augmentar el flux monetari Sud-Nord i a expandir el model capitalista neoliberal, perpetuant les desigualtats que, hipòcritament, es pretenien erradicar.

ESFeres és la col·lecció d'estudis i anàlisis d'Enginyeria Sense Fronteres. Pretén oferir materials i instruments per a la reflexió i el debat sobre el paper de la Tecnologia per al Desenvolupament Humà, que contribueixin a millorar l'acció política i educativa al Nord dels moviments socials, universitaris, ONGD i altres actors de la cooperació internacional.

Edita



Finançat per:



Diputació de Lleida

LA PAERIA



Ajuntament de Lleida



**Diputació
Barcelona**
xarxa de municipis



**Agència Catalana
de Cooperació
al Desenvolupament**