

EEN ANTWOORD OP DE COVID-19-CRISIS: BELGIË EN DE KWIJTSCHELDING VAN DE SCHULD VAN LANDEN IN HET ZUIDEN

Briefing paper

Maart 2021

1. INLEIDING: DE BESTAANDE SCHULDENCRISIS VOOR DE COVID-19 CRISIS

Om de financiële gevolgen van de Covid-19-crisis voor landen in het Zuiden te begrijpen, moeten we de aandacht vestigen op het feit dat de huidige crisis bovenop de reeds bestaande schulden crisis in deze landen komt. Voor sommige landen begon die al in 2013-2014. Deze schulden crisis houdt verband met de structuur van de mondiale kapitalistische economie: verschillende economieën in het Zuiden zitten vast in de rol van grondstoffenleveranciers, zijn afhankelijk van de financiële stromen uit economieën in het Noorden en zijn afhankelijk van de grillen van de prijzen van grondstoffen. Dit wordt nog verergerd door de aanhoudende gevolgen van de wereldwijde recessie die door de financiële crisis van 2008 is veroorzaakt.

Structuur van de schuld

Op mondiaal niveau is de wereldwijde schuldenlast blijven stijgen en bereikte in 2019 een ongekend hoog niveau: 255.000 miljard USD, of 320% van het mondiale BBP¹. Volgens UNCTAD (de Conferentie van de Verenigde Naties voor handel en ontwikkeling) bereikte de totale schuld van ontwikkelingslanden (publieke en private schuld, tegenover publieke en private, buitenlandse en binnenlandse schuldeisers) eind 2018 een piek van 193% van hun BBP, tegenover 100% in 2008². De grafiek hiernaast toont de verdeling van de private schuld (139% van het BBP) ten opzichte van de publieke schuld (54% van het BBP) in 2018³. Kijken we naar de publieke schuld van ontwikkelingslanden dan zien we dat door de stagnerende officiële ontwikkelingshulp, de lage rentevoeten en de voortdurende zoektocht naar meer winstgevendende investeringen, leningen en



obligatie-uitgiften de meest toegankelijke financieringsinstrumenten zijn geworden⁴. Als gevolg daarvan zijn leningen aan lage- en middeninkomenslanden gestegen van 185 miljard dollar in 2007 tot 452 miljard dollar in 2018⁵. Deze nieuwe schuldsamenstelling verhoogt de risico's voor de debiteurlanden.

¹Institute of International Finance, "Global Debt Monitor", november 2019, <https://www.iif.com/Research/Capital-Flows-and-Debt/Glob-al-Debt-Monitor>

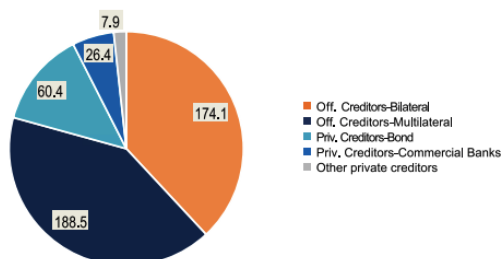
² UNCTAD, « *The Covid-19 shock to developing countries : towards a « whatever it takes » programme for the two-thirds of the world's population being left behind* », maart 2020, https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/gds_tdr2019_covid2_en.pdf

³ UNCTAD, "From the Great Lockdown to the Great Meltdown : Developing Country Debt in the Time of Covid-19", april 2020, p.3, https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/gdsinf2020d3_en.pdf; Hoewel we in deze nota focussen op overheidsschuld, is het belangrijk om ook rekening te houden met de toename van de private schuld. Zoals in het verleden al is gebeurd, bijvoorbeeld tijdens de crisis van 2008, wordt in tijden van crisis private schuld soms omgezet in overheidsschuld in het kader van een reddingsoperatie. zie Fresnillo, I., "Out of service. How public services and human rights are being threatened by the growing debt", EURODAD, februari 2020, p. 16, <https://eurodad.org/files/pdf/1547133-out-of-service-how-public-services-and-human-rights-are-being-threatened-by-the-growing-debt-crisis.pdf>

⁴ Fresnillo, I., "Out of service. How public services and human rights are being threatened by the growing debt", EURODAD, februari 2020, p. 19, <https://eurodad.org/files/pdf/1547133-out-of-service-how-public-services-and-human-rights-are-being-threatened-by-the-growing-debt-crisis.pdf>

⁵ *Ibid.* p. 19

Figure 7 Long-term public and publicly guaranteed external (PPG) debt by creditor in developing countries benefiting from the G20 debt service payment suspension initiative, 2018
(Billions of current US dollars)



Source: See Figure 2 above.

Zoals deze grafiek laat zien⁶, geldt voor lage-inkomenslanden dat de schuld aan publieke kredietverleners (bilateraal en multilateraal) veel hoger is dan die aan private kredietverleners. De overheidsschuld steeg in die landen gemiddeld van 38,7% van het BBP in de periode 2010-2014 tot 47% in 2019⁷. Volgens het IMF bevonden niet minder dan 9 landen zich in 2019 al in een situatie van te hoge schuldenlast en liepen nog eens 24 landen een groot

risico daarop⁸. De aflossingen van de overheidsschuld van ontwikkelingslanden zijn tussen 2010 en 2018 met 83% gestegen, waardoor 12,56% van de overheidsinkomsten van ontwikkelingslanden werden uitgegeven aan schuldaflossingen⁹.

Impact van de schuldenlast op gezondheidszorg

Er is een verband tussen de toenemende schuldenlast en de daling van de overheidsuitgaven voor publieke diensten: tussen 2014 en 2018 zijn de overheidsuitgaven voor openbare diensten in Latijns-Amerika en de Caraïben met 18,42% gedaald, en in Sub-Sahara Afrika met 13%¹⁰. De publieke gezondheidszorg heeft het bijzonder zwaar te verduren gehad. De tabel hiernaast toont de elf landen die een toename kenden van schuldaflossingen met meer dan 20% en een gelijktijdige daling van de overheidsuitgaven van meer dan 20% in de gezondheidszorg per hoofd van de bevolking in de periode 2014-2016¹¹.

External public debt service per capita and domestic general government health expenditure per capita 2014-2016 (% variation over period)

	Variation on external public debt service per capita	Variation on domestic general government health expenditure per capita
Azerbaijan	39.52%	-45.03%
Brazil	61.92%	-23.42%
Central African Republic	111.40%	-29.44%
Djibouti	50.63%	-25.03%
Jordan	75.89%	-27.30%
Kazakhstan	37.06%	-34.60%
Kyrgyz Republic	24.34%	-40.24%
Lesotho	32.75%	-25.16%
Mexico	105.91%	-21.38%
Nigeria	27.26%	-28.07%
Zambia	145.13%	-34.23%

Het beleid van het IMF en de Wereldbank gericht op liberalisering en bezuinigingen (begrotingsdiscipline, deregulering van de arbeidsmarkt en de financiële sector, privatisering van ondernemingen en publieke sectoren, aanzienlijke afbouw van handelsbarrières, van controles op wisselkoersen en kapitaalstromen, privatisering van publieke sectoren) hangt rechtstreeks samen met de kwetsbaarheid van deze landen voor externe factoren en de toename van de schuldenlast. Begin 2020, vóór de grootschalige uitbraak van Covid-19, waren 113 landen van plan om onder impuls van het IMF bezuinigingsmaatregelen door te voeren, en 46 landen gaven tot vier keer meer uit aan schuldafbetalingen dan aan gezondheidszorg¹².

⁶ UNCTAD, "From the Great Lockdown to the Great Meltdown : Developing Country Debt in the Time of Covid-19", april 2020, p.8, https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/gdsinf2020d3_en.pdf

⁷ Fresnillo, I., "Out of service. How public services and human rights are being threatened by the growing debt", EURODAD, februari 2020, p. 19, <https://eurodad.org/files/pdf/1547133-out-of-service-how-public-services-and-human-rights-are-being-threatened-by-the-growing-debt-crisis.pdf>

⁸ IMF, "List of LIC DSAs for PRGT-Eligible Countries", November 2019, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/dsa/dsalist.pdf>

⁹ Fresnillo, I., "Out of service. How public services and human rights are being threatened by the growing debt", EURODAD, februari 2020, p. 4, <https://eurodad.org/files/pdf/1547133-out-of-service-how-public-services-and-human-rights-are-being-threatened-by-the-growing-debt-crisis.pdf>

¹⁰ Ibid. p. 27

¹¹ Ibid. p. 28

¹² Oxfam, "Dignity not destitution. An 'Economic Rescue Plan For All ' to tackle the Coronavirus crisis and rebuild a more equal world", april 2020, <https://oxfamlibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/620976/mb-dignity%20not%20destitution-an-economic-rescue-plan-for-all-090420-en.pdf>

Bezuinigingen als gevolg van de terugbetaling van overheidsschuld zetten dus een zware druk op de meest kwetsbare groepen. Bovendien vergroot het de ongelijkheid tussen mannen en vrouwen: de schuldenlast weegt onevenredig zwaar op de schouders van vrouwen, terwijl zeer weinig van de via leningen verkregen financiering geïnvesteerd wordt in diensten die voor hen van essentieel belang zijn¹³.

De schulden crisis, die in een aantal landen al jaren sluimert, werd door Covid-19 nog verergerd. De belangrijkste oorzaak van die verergering schuilt niet zozeer in de directe gevolgen van de pandemie voor de betrokken landen, maar in de economische schok die samenhangt met de vertraging van de wereldeconomie. De kapitaalvlucht, de ineenstorting van de wisselkoersen, van de grondstofprijzen en van de financiële transfers van migranten naar hun gezinnen leidden tot een economische schok die een directe impact had op de overheidsfinanciën.

2. SCHULDEN TERUGBETALEN OF DE PANDEMIE AANPAKKEN?

Volgens een recent rapport van Oxfam belandden in 2020 tussen de 200 en 500 miljoen mensen in armoede als gevolg van de huidige crisis: meer dan twee derde van hen woont in Zuid-Azië, Oost-Azië en de Stille Oceaan, en 52 miljoen in Latijns-Amerika en het Caribisch gebied¹⁴. In landen in het Zuiden werken veel mensen in de informele economie en zijn de socialezekerheidssystemen vaak zwak of onbestaand. Het effect van de pandemie op de inkomens van de mensen en dus op hun dagelijks leven was en blijft dan ook dramatisch, met een verwachte impact voor op zijn minst het komende decennium¹⁵. Vrouwen, die 70 procent uitmaken van de gezondheidswerkers in de wereld en het overgrote deel van het werk in de zorg voor hun rekening nemen, staan op de eerste lijn in de aanpak van de pandemie en proberen de gebrekkige of zelfs ontbrekende openbare diensten in hun land te compenseren.

De impact van de epidemie op de economie is en zal enorm zijn. Meerdere indicatoren die belangrijk zijn voor de landen uit het globale Zuiden vertoonden een grotere volatiliteit dan in 2008 op de financiële markten: de prijs van de grondstoffen, de koers van de lokale deviezen ten opzichte van de Amerikaanse dollar en de waarde van de staatsschuldobligaties van deze landen¹⁶.

Onder deze omstandigheden hebben overheden een essentiële rol te spelen om ervoor te zorgen dat hun bevolking in haar levensonderhoud kan voorzien, door de versterking van publieke diensten en door sociale bescherming. Gezien de daling van inkomsten voor landen in het Zuiden moet de kwijtschelding van hun schuld dan ook niet worden gezien als een toegeving, een interessant idee of een mogelijk scenario, maar als een kwestie van overleven. Dit geldt voor de inkomsten van de bevolking van deze landen, die vaak op de tweede plaats komen na de terugbetaling aan schuldeisers, maar ook voor de bevolking van 'rijke' landen: omwille van het onder controle krijgen van de circulatie van het virus, en omwille van de negatieve effecten van een mogelijke kettingreactie van landenfaillissementen op het herstel van de wereldeconomie.

"Het argument van een noodtoestand is nog nooit zo sterk geweest"¹⁷ op een moment waar de uitstaande overheidsschuld van alle ontwikkelingslanden samen voor 2020 en 2021 oploopt tot 2700

¹³ Musindarwezo, D., "Realising women's rights: the role of public debt in Africa", Gender and development network (GADN), augustus 2018, <https://gadnetwork.org/gadn-resources/2018/8/9/realising-womens-rights-the-role-of-public-debt-in-africa>

¹⁴ Oxfam, "The inequality virus. Bringing together a world torn apart by coronavirus through a fair, just and sustainable economy.", January 2021, <https://www.oxfam.org/en/research/inequality-virus>

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Maury Obstfeld, voormalig hoofdeconoom van het IMF, geciteerd in Miller R. & Jamrisko M. (Bloomberg Quint), "Make-Or-Break moment in virus fight could happen this week", 12 april 2020, <https://www.bloombergquint.com/global-economics/make-or-break-moment-in-virus-fight-confronts-world-at-imf-talks>

¹⁷ Citaat van de VN-expert Juan Pablo Bohoslavsky, Independent Expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights "COVID-19: Urgent appeal for a human rights response to the economic recession", Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), 15 april 2020, https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/IEDebt/20200414_IEDebt_urgent_appeal_COVID19_fr.pdf. Zie ook Toussaint, E., «Quand un Etat invoque l'état de nécessité pour suspendre le paiement de la dette, le caractère légitime ou

miljard dollar¹⁸. Het internationaal recht beschikt namelijk over instrumenten die het mogelijk maken dat staten eenzijdig de opschorting van hun schuldafbetalingen afkondigen in geval van een noodtoestand die de bevolking ernstig bedreigt, zodat aan de meest urgente behoeften van de bevolking wordt voldaan.

Ten slotte, zoals António Guterres, secretaris-generaal van de Verenigde Naties, benadrukte, zet de gezondheids-, economische en sociale crisis bestaansmiddelen onder druk en brengt levens in gevaar, waardoor het nog moeilijker wordt om de duurzame ontwikkelingsdoelstellingen te realiseren¹⁹. Er zijn dus dringend noodmaatregelen nodig zowel voor debiteurlanden als kredietverlenende landen om ervoor te zorgen dat de strijd tegen armoede en ongelijkheid niet drastisch wordt teruggedraaid. In dat verband merken we op dat de voorzitter van de Wereldbank zelf aangaf dat de internationale financiële architectuur "bevooroordeeld is ten gunste van de rijke landen en de crediteurlanden"²⁰.

Deze maatregelen moeten ten minste de kwijtschelding van schulden in 2020 en 2021 omvatten. Ook de betalingen voor 2020, die nog niet terugbetaald werden, moeten nog kwijtgescholden worden. Deze schulden kunnen namelijk als "onhoudbare schulden"²¹ gekwalificeerd worden aangezien ze overheden beletten om te voldoen aan hun primaire verplichtingen ten opzichte van hun bevolking zowel op het vlak van het garanderen van de mensenrechten als het voldoen aan de basisbehoeften van hun burgers zoals gedefinieerd in de duurzame ontwikkelingsdoelstellingen en in het verslag van de 71ste zitting van de Algemene Vergadering van de VN over het effect van de buitenlandse schuld en de daarbij horende internationale financiële verplichtingen van overheden op het respecteren van alle mensenrechten, in het bijzonder de economische, sociale en culturele rechten.²²

Uit simulaties blijkt dat, in tegenstelling tot scenario's die zich beperken tot uitzonderlijke IMF-leningen of tot een loutere opschorting (moratorium) van de bilaterale schuld in 2020, alleen een kwijtschelding (annulering) een excessieve schuldenlast voorkomt en een belangrijke bijdrage vormt tot een effectieve financiering van de crisis²³.

3. AANKONDIGINGEN VAN DE G20 EN DE CLUB VAN PARIJS : MAATREGELEN ONVOLDENDE

In april 2020 kondigden de kredietverlenende landen die lid zijn van de G20 en de Club van Parijs (waarvan België lid is) de tijdelijke opschorting (moratorium) aan van de bilaterale schuldaflossingen voor 73 landen die als "armste" landen geclassificeerd staan²⁴. Dit moratorium, dat op 1 mei in

non de celle-ci n'a aucune importance », Le Monde, 8 april 2020, https://www.lemonde.fr/idees/article/2020/04/08/quand-un-etat-voque-l-etat-de-necessite-pour-suspendre-le-paiement-de-la-dette-son-caractere-legitime-ou-non-n-a-aucune-importance_6035975_3232.html

¹⁸ UNCTAD, "From the Great Lockdown to the Great Meltdown : Developing Country Debt in the Time of Covid-19", april 2020, p.7, https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/gdsinf2020d3_en.pdf.

¹⁹ Département de la communication globale, "Développement durable : la COVID-19 met le Programme 2030 à l'épreuve », Nations Unies, 08 July 2020, Nations Unies, <https://www.un.org/pt/node/81610>

²⁰ Remarks by World Bank Group President David Malpass to the Annual Meetings 2020 Development Committee, 16 October 2020, <https://www.worldbank.org/en/news/speech/2020/10/16/remarks-by-world-bank-group-president-david-malpass-to-the-annual-meetings-2020-development-committee>

²¹ "De houdbaarheid van de schuldenlast is niet alleen een financiële categorie, maar vereist ook dat de schuldenlast geen ondraaglijke opofferingen voor het welzijn van de samenleving met zich meebrengt". UNCTAD, «Sovereign Debt Workouts: Going Forward Roadmap and Guide », april 2015, p. 24.

²² <https://undocs.org/A/71/305>

²³ Munevar, D., "Emergency financing for Low-Income Economies (LIE) to tackle COVID-19. Cost estimates for the impact of the crisis and emergency financing requirements", EURODAD, 2 april 2020, <https://eurodad.org/files/pdf/1547167-emergency-financing-for-low-income-economies-to-tackle-covid-19-cost-estimates-for-the-impact-of-the-crisis-and-emergency-financing-requirements.pdf>

²⁴ Paris Club, persbericht, "Debt suspension initiative for the poorest countries – ADDENDUM (*)", 15 april 2020, <http://www.clubdeparis.org/en/communications/press-release/debt-suspension-initiative-for-the-poorest-countries-addendum-15-04>; We wijzen erop dat van de oorspronkelijke 77 begunstigde landen er uiteindelijk 4 werden uitgesloten (Soedan, Syrië, Zimbabwe en Eritrea) vanwege hun achterstallige betalingen aan het IMF of de Wereldbank.

werking trad, had alleen betrekking op de bedragen die tot 31 december 2020 verschuldigd waren²⁵. Op 22 november verlengde de G20 dit uitstel van betaling van een beperkt deel van de schulden tot juni 2021 zonder de modaliteiten te wijzigen. Dit moratorium blijft om de volgende vier belangrijke redenen nog steeds volstrekt ontoereikend om de landen van het Zuiden te helpen bij de bestrijding van de Covid-19-crisis.

Ten eerste gaat het over een louter uitstel van betaling, van zeer korte duur en beperkt tot 73 landen. Het is de bedoeling dat de terugbetaling van de voor 2020 en het eerste semester van 2021 verschuldigde bedragen wordt gespreid over drie jaar (van 2022 tot 2024) en wordt toegevoegd aan de andere betalingen die reeds over deze periode waren gepland, waardoor de schuldenlast aanzienlijk zal toenemen de komende jaren. Het moratorium omvat slechts een uiterst beperkt deel van de verschuldigde betalingen van 2020 en de eerste helft van 2021 van een beperkt aantal lage inkomenslanden. Het gaat om 1,66% van de verschuldigde betalingen van alle ontwikkelingslanden²⁶. Midden januari 2021 hadden 46 van de 73 landen die in aanmerking komen voor het verlengde Debt Service Suspension Initiative (DSSI) aangegeven dat ze er gebruik van wilden maken. Tot nu heeft dit initiatief geresulteerd in het uitstel van 5,7 miljard dollar aan aflossingen.

Ten tweede treedt het moratorium niet automatisch in werking, aangezien de betrokken landen dit moeten aanvragen en daarbij een overeenkomst met het IMF moeten sluiten²⁷. Uit begrotingsprognoses van het IMF voor de 73 landen die in aanmerking komen voor het moratorium²⁸ en de verklaringen van de voorzitter van de Wereldbank²⁹ blijkt dat het IMF en de Wereldbank hun nieuwe leningen en hun uitstel- of verlichtingsmaatregelen zullen blijven koppelen aan de versterking van het besparingsbeleid en de liberalisering van de economie, die de kwetsbaarheid van veel landen juist hebben vergroot, zoals eerder aangehaald. Zo geldt voor 84% van de leningen die het IMF sinds september 2020 heeft toegekend in reactie op de Covidcrisis, dat ze landen ertoe heeft aanzet, en in sommige gevallen heeft verplicht, om in de nasleep van de gezondheids crisis bezuinigingsmaatregelen te nemen³⁰.

Ten derde dekt het moratorium alleen de bilaterale publieke schulden en (nog) niet de schulden aan het IMF³¹ en de multilaterale ontwikkelingsbanken, waaronder de Wereldbank. De Club van Parijs vraagt deze multilaterale instellingen alleen om "de opties te onderzoeken tot opschorting van de betalingen van de schuldenlast voor de periode van het moratorium, waarbij de huidige ratings en

²⁵ "Joint Statement by World Bank Group President David Malpass and IMF Managing Director Kristalina Georgieva on Outcome of G20 Finance Ministers' Meeting", 15 april 2020, <https://www.worldbank.org/en/news/statement/2020/04/15/joint-statement-by-world-bank-group-president-david-malpass-and-imf-managing-director-kristalina-georgieva-on-outcome-of-g20-finance-ministers-meeting>

²⁶ Eurodad, Shadow report on the limitations of the G20 Debt Service Suspension Initiative: Draining out the Titanic with a bucket?, 2020, https://www.eurodad.org/g20_dssi_shadow_report.

²⁷ UNCTAD, "From the Great Lockdown to the Great Meltdown: Developing Country Debt in the Time of Covid-19", april 2020, pp. 7-8, https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/gdsinf2020d3_en.pdf

²⁸ Munevar, D., "G20 debt service suspension: A response not fit for purpose (I)", EURODAD, blog, 21 april 2020, https://eurodad.org/g20_debt1

²⁹ De voorzitter van de Wereldbank verklaarde tijdens de [conferentie van de G20](#) op 23 maart 2020 dat de landen die steun van de Wereldbank zullen ontvangen om de epidemie aan te pakken, "hervormingen zullen moeten doorvoeren (...) (in) landen waar buitensporige regelgeving, subsidies, vergunningsregelingen, handelsbescherming of rechtszaken een belemmering vormen, zullen wij met hen samenwerken om de markten te stimuleren en betere keuzes te bevorderen". Remarks by World Bank Group President David Malpass on G20 Finance Ministers Conference Call on COVID-19, 23 maart 2020, <https://www.worldbank.org/en/news/speech/2020/03/23/remarks-by-world-bank-group-president-david-malpass-on-g20-finance-ministers-conference-call-on-covid-19>

³⁰ N. Daar et N. Tamale, A Virus of Austerity? The COVID-19 spending, accountability, and recovery measures agreed between the IMF and your government. Oxfam International Blog, 2020. <https://www.oxfam.org/en/blogs/virus-austerity-covid-19-spending-accountability-and-recovery-measures-agreed-between-imf-and>

³¹ Het IMF kondigde op 13 april de kwijtschelding aan van de uitstaande schulden voor de 25 armste landen van mei tot december 2020 (215 miljoen dollar, oftewel 1% van de betalingen die de armste landen in 2020 verwachten). Maar in werkelijkheid ziet het IMF niet af van zijn vorderingen, aangezien het zal worden terugbetaald via het "Disaster Response and Assistance Trust Fund", een fonds dat door verschillende donorlanden wordt gefinancierd en dat in de eerste plaats zal worden gebruikt voor deze terugbetalingen en niet voor de crisisrespons.

de lage financieringskosten worden gehandhaafd³². Het behoud van een goede rating op de financiële markten is momenteel de prioriteit voor veel lidstaten van de Wereldbank³³. In een context waarin de multilaterale crediteurs de grootste schuldeisers van lage-inkomenslanden zijn³⁴, is het bijzonder discutabel om een goede kredietrating op de financiële markten te laten voorgaan op het recht op gezondheid. Zo blijft de Wereldbank haar internationale verplichtingen op het gebied van de mensenrechten negeren³⁵.

Ten vierde omvat het uitstel van betaling geen bindende bepalingen voor private schuldeisers. Zij worden door de G20 alleen "uitgenodigd" om op "vrijwillige basis" soortgelijke maatregelen te nemen³⁶. Bij wijze van voorbeeld: commerciële banken die in de nasleep van de financiële crisis van 2008 door staten gered werden, hebben geen enkel initiatief ondernomen tot schuldmoratorium of -verlichting. Nochtans lenen zij momenteel tegen negatieve rentetarieven bij de Europese Centrale Bank. Onder de private schuldeisers vinden we ook aasgierfondsen die van de crisis willen profiteren en miljarden dollars dreigen af te dwingen van landen die gebruik maken van het G20-schuldmoratorium. Aasgierfondsen ontlenen hun naam aan hun manier van werken waarbij ze claims op landen in financiële problemen opkopen tegen lage prijzen. Ze weigeren daarbij systematisch om deel te nemen aan herstructureringen van onhoudbare schuldenlast, ze wachten geduldig tot een overheid (indien nodig) financieel herstelt en starten dan een gerechtelijke procedure om de volledige betaling van hun vorderingen te innen. Hun rendement ligt tussen 300 en 2000 %³⁷. Alleen al tussen mei en december 2020 zouden de 46 landen die deelnemen aan het moratorium, 6,94 miljard dollar aan private schuldeisers terugbetaald hebben, onder meer met behulp van nieuwe noodleningen van het IMF. In plaats van dat deze middelen ingezet werden in de strijd tegen de pandemie, dienden deze leningen dus om de private kredietverleners te redden, terwijl net zij een al onhoudbare schuld verder hebben opgeblazen.

Naast de aankondiging van de verlenging van het moratorium op 22 november werd ook een "Common Framework for Debt Treatments" opgericht, waar China nu ook deel van uitmaakt. Dit initiatief van de G20 biedt echter geen antwoord op de fundamentele problemen met het oorspronkelijke moratorium. Naast het feit dat ook het Common Framework slechts toegankelijk is voor een beperkt aantal debiteurlanden (maximaal 73 landen), verlengt het ook de dominantie van de kredietverlenende landen en verplicht het elk kandidaatland tot een voorafgaande overeenkomst met het IMF. Sommige landen, zoals Soedan, Eritrea, Zimbabwe en Syrië, zijn van het kader uitgesloten omdat hun aflossingen aan het IMF niet op tijd zijn betaald. Verder wordt er geen informatie gegeven over hoe het toezicht zal gebeuren op reeds gemaakte akkoorden met crediteurs. Tenslotte wordt in dit Common Framework nog steeds geen oplossing geboden over hoe private crediteurs moeten participeren aan schuldherschikking.

Sinds eind januari 2021 gaven al drie landen aan dat zij hun schulden binnen het Common Framework willen herstructureren. Tsjaad vroeg als eerste een schuldherschikking aan. Het IMF

³² Paris Club, persbericht, "Debt suspension initiative for the poorest countries – ADDENDUM (*)", 15 april 2020, <http://www.clubdeparis.org/en/communications/press-release/debt-suspension-initiative-for-the-poorest-countries-addendum-15-04>

³³ [World Bank Group President David Malpass: Remarks to G20 Finance Ministers, 15 april 2020, www.worldbank.org/en/news/statement/2020/04/15/world-bank-group-president-david-malpass-remarks-to-g20-finance-ministers](http://www.worldbank.org/en/news/statement/2020/04/15/world-bank-group-president-david-malpass-remarks-to-g20-finance-ministers)

³⁴ UNCTAD, "From the Great Lockdown to the Great Meltdown : Developing Country Debt in the Time of Covid-19", april 2020, p.4, https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/gdsinf2020d3_en.pdf

³⁵ Zoals de VN-Commissie voor Economische, Sociale en Culturele Rechten in 2016 opnieuw aangaf, moet de Wereldbank, zoals elke internationale organisatie, de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, de algemene beginselen van het internationaal recht en de Conventies inzake de Rechten van de Mens van 1966 respecteren.

³⁶ Paris Club, persbericht, 30 april 2020, "Collaboration between the Paris Club and the IIF to support the DSSI" <http://www.clubdeparis.org/en/communications/press-release/collaboration-between-the-paris-club-and-the-iif-to-support-the-dssi-30>

³⁷ Denis, G. et al., «Un vautour peut en cacher un autre. Ou comment nos lois encouragent les prédateurs des pays pauvres endettés», Rapport de la plate-forme dette & développement et du CNCD-11.11.11, mei 2009, https://www.cncd.be/IMG/pdf/RAPPORT_FONDS_VAUTOURS_2009.pdf

kondigde deze aanvraag van Tsjaad aan in een mededeling over een begeleidend nieuw structureel hervormingsprogramma van vier jaar dat ter waarde van 560 miljoen dollar door het IMF gefinancierd zou worden³⁸. Zoals verschillende andere Afrikaanse landen worstelt Tsjaad met een hoge schuldenlast in een context van crisis en van lage olieprijs (het voornaamste exportproduct).

Ethiopië volgde een paar dagen later en stelde dat het binnen datzelfde kader zijn schulden zou herstructureren. Als een direct gevolg daarvan daalden de staatsobligaties sterk op de markten. Dit leidde tot een nieuwe verklaring van het ministerie van Financiën³⁹, in een poging om de bezorgdheid van de markten weg te nemen. In die nieuwe verklaring luidde het dat Ethiopië momenteel met hulp van het IMF de beoordeling van de houdbaarheid van zijn schuld actualiseert en zich voorbereidt op gesprekken met officiële crediteurs. Pas daarna zal Ethiopië haar andere crediteurs kunnen informeren over de eventuele noodzaak van een bredere schuldherstructurering.

Zambia, dat enkele maanden geleden het eerste Afrikaanse land werd dat in gebreke bleef sinds het begin van de pandemie, heeft in het 'Common Framework' van de G20 ook om steun voor schuldherschikking gevraagd.

4. BELGIË EN DE SCHULDPROBLEMATIEK: AANBEVELINGEN

België kan en moet een leidende rol spelen

België is geen kleine actor in dit debat, integendeel. Namens een groep landen heeft ons land een zetel van uitvoerend directeur bij het IMF en een zetel van plaatsvervangend uitvoerend directeur bij de Wereldbank. Bovendien bevindt het zich in de groep landen die in termen van aandeel van stemmen het zwaarste wegen in beide organisaties. Daarnaast is België ook aandeelhouder van alle regionale ontwikkelingsbanken en stichtend lid van de Club van Parijs. Van alle fora en andere internationale organisaties die voor het debat van belang zijn, maakt België alleen van de G20 geen deel uit, al is ze daar wel via de Europese Unie vertegenwoordigd.

België kan en moet dus een leidersrol spelen: om te beginnen door het goede voorbeeld te geven via het kwijtschelden van de schulden voor 2020 en 2021 van de landen in het Zuiden waarvan België een schuldeiser is. Ten tweede door het verdedigen van een ambitieuze en eensgezinde visie op internationale fora.

Zowel in de beleidsnota als in de beleidsverklaring van de nieuwe minister van Ontwikkelingssamenwerking Meryame Kitir wordt het belang van schuldverlichting naar voor geschoven. "België zal de inspanningen van het verleden verderzetten om schulden kwijt te schelden aan ontwikkelingslanden en bij [zijn] partners aandringen hetzelfde te doen". De beleidsnota stelt dat "een tijdelijk uitstel van betalingen voor een beperkt aantal ontwikkelingslanden, zoals overeengekomen in de G20 en de Club van Parijs onder impuls van de Wereldbank en het IMF, niet zal volstaan"⁴⁰.

De bilaterale schuldvorderingen van België

België had op 31 december 2019 meer dan 367 miljoen schuldvorderingen (367.484.807,96) op 44 debiteurlanden, waaronder 240 miljoen op 24 IDA-landen⁴¹.

³⁸ <https://www.imf.org/en/News/Articles/2021/01/27/pr2126-chad-imf-reaches-agreement-on-4-year-program-under-ecf-and-eff>; De overeenkomst moet nog worden goedgekeurd door de Raad van Bestuur van het IMF.

³⁹ <https://newbusinessethiopia.com/economy/ethiopia-denies-intentions-to-implement-debt-treatment-exercise/>

⁴⁰ Algemene beleidsnota – Ontwikkelingssamenwerking en Grote Steden, 5 november 2020,

<https://www.lachambre.be/FLWB/PDF/55/1580/55K1580018.pdf>

⁴¹ Bulletin schriftelijke vragen en antwoorden van 9/06/2020: <https://www.dekamer.be/QRVA/pdf/55/55K0020.pdf>

Op korte termijn kan België een sterk politiek signaal geven door alle in 2020 en 2021 verschuldigde betalingen bilaterale schuld kwijt te schelden⁴². De door de Club van Parijs aangekondigde maatregelen verbieden de lidstaten namelijk niet om ambitieuzere maatregelen te nemen voor hun bilaterale schuldvorderingen. Zo'n kwijtschelding moet gezien worden als een noodmaatregel die het mogelijk maakt voor landen in financieringsnood om in de basisbehoeften van hun bevolking te voorzien.

Parallel met deze noodmaatregel zou België een afwikkelingsplan moeten opstellen voor het geheel van zijn schuldvorderingen. Het openbaar maken van de staatsrekeningen en het uitvoeren van een audit van de schuldenlast in 2020 en 2021, waarbij de debiteurlanden en het maatschappelijk middenveld uit de crediteur- en debiteurlanden worden betrokken, vormt een fundamentele stap om de schuldenlast van deze landen op duurzame wijze te verlichten en verder te gaan dan urgente *ad-hoc* initiatieven.

Het is bovendien een antwoord op een verzoek van de Belgische Senaat van 29 maart 2007⁴³, op de verschillende aanbevelingen van de Onafhankelijke Expert van de Verenigde Naties belast met het onderzoek naar de gevolgen van de buitenlandse schuld⁴⁴, en ook op het advies van de Adviesraad voor de coherentie van het ontwikkelingsbeleid van 2015⁴⁵. Deze audits moeten leiden tot schuldkwijtscheldingen. Het advies van de Adviesraad, verwijzend naar de VN richtsnoeren over buitenlandse schuld en mensenrechten, haalt in dit verband aan dat een deel van de schuld volgens het internationaal recht illegale, ondraaglijke of ongeoorloofde schulden omvat: bijvoorbeeld omdat ze zijn aangegaan door niet-democratische regeringen, omdat het geleende bedrag niet ten goede kwam aan de lokale bevolking of omdat de schuldeiser op de hoogte was van de twee voorgaande vermelde elementen bij het verstrekken van de lening.

Het opstellen van een afwikkelingsplan en een audit van de schulden aan België, zien we als een kwestie van transparantie en sociale rechtvaardigheid. België kan het voorbeeld van Noorwegen volgen. In 2006 voerde het land een audit uit en kwijtschelding (voor een bedrag van 62 miljoen) van zijn schuldenvorderingen tegenover 5 landen in het Zuiden (Ecuador, Egypte, Jamaica, Peru en Sierra Leone). 34 contracten werden geanalyseerd die tussen 1977 en 2000 werden afgesloten. Noorwegen erkende zijn verantwoordelijkheid voor de ongeoorloofde schuldenlast van deze vijf landen⁴⁶.

Te leveren inspanningen in multilaterale fora

- Pleiten voor een onvoorwaardelijk moratorium en schuldkwijtschelding

Binnen multilaterale instellingen zoals het IMF, de Wereldbank, de G20 en andere internationale instanties waar België aanwezig is (direct of indirect), moet het pleiten voor een kwijtschelding van alle multilaterale schulden van de landen in het Zuiden op zijn minst voor 2020 en 2021. Voorlopig stellen de internationale financiële instellingen of andere multilaterale banken geen effectieve kwijtschelding van de schulden van de landen in het Zuiden voor.

Zoals hierboven is aangetoond, is het belangrijk dat België ervoor pleit dat het huidige moratorium een kwijtschelding wordt en dat de resterende schulden aan een audit onderworpen worden (inclusief schulden aan private schuldeisers). Ook kan België steun verlenen aan unilaterale

⁴² De bedragen van de geannuleerde betalingen mogen niet als officiële ontwikkelingshulp worden aangerekend.

⁴³ Voorstel van resolutie betreffende de kwijtschelding van schulden van de minst ontwikkelde landen, n°3-1507/6, 27 maart 2007, <https://www.senate.be/www/?Mlval=/dossier&LEG=3&NR=1507&LANG=nl> en

<https://www.senate.be/www/?Mlval=/publications/viewPub.html&COLL=S&LEG=3&NR=1507&VOLGNR=6&LANG=nl>

⁴⁴ <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/IEDebtIndex.aspx>

⁴⁵ Advies van de Adviesraad inzake beleidscoherentie ten gunste van ontwikkeling "Het beheer van de buitenlandse schulden van de ontwikkelingslanden", 22 december 2016, http://www.ccpd-abco.be/wp-content/uploads/2016/12/Advies-buitelandse-schulden_CCPD_NL.pdf.

⁴⁶ De Carvalho, J. N., « *L'audit norvégien* », novembre 2013, <https://www.cadtm.org/L-audit-norvegien>

initiatieven voor de kwijtschelding van schulden van landen uit het Zuiden in overeenstemming met het internationaal recht volgens het hierboven aangehaalde principe van de noodtoestand, de fundamentele veranderingen in de omstandigheden⁴⁷ en op basis van de aanbevelingen van UNCTAD⁴⁸.

Tot slot loopt België voorop op het vlak van aasgierfondsen, omdat het een van de meest geavanceerde wetten⁴⁹ heeft die verhinderen dat deze fondsen een onrechtmatig voordeel krijgen voor Belgische rechtbanken en gerechtshoven. België zit dus in een bevoorrechte positie om te pleiten voor een veralgemening van dit soort wetgeving, met name op internationaal en Europees niveau. De oprichting van een multilateraal mechanisme voor de herstructurering van overheidsschuld zou er ook toe bijdragen dat de kwijtschelding van de schuld bindend is voor alle private schuldeisers - waardoor ook aasgierfondsen aan banden worden gelegd.

- **Ondersteuning van de oprichting van een onafhankelijk instantie voor de herschikking van staatsschulden**

Het is aangewezen dat België de oprichting van een onafhankelijk orgaan steunt, dat bijvoorbeeld toezicht zou kunnen houden op een herstructurering van de overheidsschulden zoals werd voorgesteld door UNCTAD in april 2020. UNCTAD stelde toen een crisispakket steunmaatregelen van 2500 miljard dollar voor de landen in het Zuiden voor. Een onderdeel daarvan is de oproep tot de onmiddellijke bevrozing van de betalingen van de staatsschuld (zonder opgelegde voorwaarden) gevolgd door een aanzienlijke schuldverlichting: een inspanning vergelijkbaar met wat er na de Tweede Wereldoorlog voor de Duitse schuld is gedaan. De op te richten onafhankelijke instantie zou beheerd moeten worden als een "International Debt Authority for Developing Countries" (IDCDA)⁵⁰, dat in lijn is met de door de Algemene Vergadering van de VN aangenomen 'Basic Principles on Sovereign Debt Restructuring Processes'⁵¹.

Het is belangrijk om het mislukken van de HIPC- en MDRI-initiatieven⁵² niet te herhalen en om een onafhankelijk, transparant en rechtvaardig multilateraal mechanisme in het leven te roepen die de doelstellingen voor duurzame ontwikkeling, de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, de algemene beginselen van het internationaal recht en de Verdragen voor de Rechten van de Mens van 1966 in acht neemt. Deze onafhankelijke instantie mag geen economische voorwaarden opleggen die de kwetsbaarheid van landen voor externe crisissen vergroten. Ze kan wel de voorwaarden op het vlak van transparantie versterken, zodat het maatschappelijk middenveld in de debiteurlanden toezicht kan houden op het gebruik van de middelen en de daadwerkelijke toewijzing ervan aan de behoeften van getroffen bevolkingsgroepen.

⁴⁷ Toussaint, E. Carte blanche : « Des circonstances exceptionnelles peuvent venir au secours d'Etats endettés », 11 janvier 2021. <https://www.cadtm.org/Carte-blanche-Des-circonstances-exceptionnelles-peuvent-venir-au-secours-d>

⁴⁸ Vivien, R., « 8 questions/réponses sur la dette du Sud et le coronavirus », 4 mai 2020, <https://www.entraide.be/8-questions-reponses-sur-la-dette-du-sud-et-le-coronavirus#nb26>

⁴⁹ Wet van 12 juli 2015 teneinde de activiteiten van aasgierfondsen aan te pakken, M.B. 11 september 2015 ; zie ook Gambini, A., « Retour sur la nouvelle loi belge sur les fonds vautours », CNCD-11.11.11, 20 janvier 2016, <https://www.cncd.be/Retour-sur-la-nouvelle-loi-belge-sur-les-fonds-vautours>

⁵⁰ UNCTAD, "From the Great Lockdown to the Great Meltdown : Developing Country Debt in the Time of Covid-19", april 2020, p. 12, https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/gdsinf2020d3_en.pdf

⁵¹ <https://undocs.org/en/A/RES/69/319>

⁵² Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative en Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI) ; zie CADTM, « [Les chiffres de la dette 2015](https://cadtm.org/IMG/pdf/version01-FR.pdf) », 2015, <https://cadtm.org/IMG/pdf/version01-FR.pdf>.

Samengevat moet België:

Met betrekking tot de bilaterale schuld aan België:

- ✓ De bilaterale schuldbetalingen waarvan zij crediteur is in 2020 en 2021 onmiddellijk en onvoorwaardelijk kwijtschelden zonder de geannuleerde bedragen op te nemen in haar officiële ontwikkelingshulp;
- ✓ In 2021, een transparante audit uitvoeren van alle uitstaande bilaterale schuld aan België, waarbij de debiteurlanden en het maatschappelijk middenveld betrokken zijn om illegale, ondraaglijke, ongeoorloofde en onhoudbare schulden te identificeren die onvoorwaardelijk moeten worden kwijteschelden;
- ✓ Gebruik maken van al haar hefboomen en beleidsinstrumenten om private schuldeisers te verplichten hun vorderingen op ontwikkelingslanden kwijt te schelden. België moet ten minste alle overheidssteun aan private schuldeisers afhankelijk stellen van de voorwaarde dat deze laatste afzien van betalingen aan hen die voor 2020 en 2021 zijn gepland.

In multilaterale fora:

- ✓ Pleiten voor een moratorium zonder voorwaarden, gevolgd door een kwijtschelding van de schuld, met name door steun te verlenen aan het UNCTAD-plan;
- ✓ Pleiten voor een uitbreiding van een dergelijk plan dat ook bindend is voor private schuldeisers, met name door de steun aan de private sector afhankelijk te stellen van de verplichting om hun vorderingen op ontwikkelingslanden kwijt te schelden;
- ✓ Binnen het IMF en de Wereldbank pleiten voor de herziening van bestaande programma's om daarin de voorwaarden op vlak van privatisering, deregulering en liberalisering van de economie te verwijderen en dergelijke voorwaarden ook in toekomstige programma's niet meer toe te passen.
- ✓ De Belgische expertise over aasgierfondsen delen en ervoor pleiten dat andere landen en de EU wetgeving aannemen die gelijkwaardig is aan de Belgische wet van 12 juli 2015 over de strijd tegen deze fondsen;
- ✓ De invoering van een eerlijk en transparant multilateraal mechanisme voor de herstructurering van de overheidsschuld bevorderen;
- ✓ Ervoor zorgen dat alle maatregelen tot schuldverlichting worden uitgevoerd in overeenstemming met het internationale recht en de mensenrechten.

Ten slotte moet België de eventuele schuldmoratoria die eenzijdig door de debiteurlanden worden afgekondigd, openlijk steunen. Het doel is namelijk de verwezenlijking van de Duurzame Ontwikkelingsdoelen (SDG's), de effectieve naleving van de mensenrechten, met inbegrip van de sociale basisrechten, het garanderen van overheidsuitgaven om de rechten en behoeften van burgers te waarborgen. In de context van een gepaste reactie op de COVID-19 crisis, gaat het hier in het bijzonder over de uitgaven voor sociale bescherming en gezondheidszorg en dient de hulp rechtstreeks te gaan naar degenen die het nodig hebben⁵³.

⁵³ Lees [hier](#) de internationale oproep, ondertekend door meer dan 200 internationale organisaties waaronder de auteurs van deze briefing paper: "Een schuldjubileum om de gezondheids- en economische crisis van Covid-19 te bestrijden"

Ondertekenaars

11.11.11	ABVV- FGTB	Handicap International- Humanity & Inclusion
CADTM	ACLVB-CGSLB	Le Monde selon les femmes
CNCD-11.11.11	ACV-CSC	Quinoa
Entraide & Fraternité	Broederlijk Delen	SOLSOC
Oxfam België	Caritas international België	Viva Salud
	Dynamo International – Street Workers Network	WAPA International vzw
	FOS	WSM
	Geomoun	



11.11.11 VECHT TEGEN ONRECHT EN VOOR DUURZAME VERANDERING
WANT IEDEREEN VERDIENT DEZELFDE BASISRECHTEN

DOE MEE OP 11.BE EN   