

BILATERALE SCHULDVERLICHTING VOOR LANDEN UIT HET GLOBALE ZUIDEN: PLEIDOOI VOOR EEN BELGISCH ANTWOORD

11.11.11, CNCD-11.11.11, Entraide & Fraternité, Oxfam België, CADTM

April 2021

Deze nota wil een bijdrage leveren aan het denkproces van de Belgische regering over haar ambities op het vlak van bilaterale schuldverlichting. België kan een deel van zijn schuldvorderingen onmiddellijk en onvoorwaardelijk kwijtschelden: met name de in 2020 opgeschorte betalingen en de voor 2021 geplande betalingen¹. Die maatregel is sinds het begin van de covidcrisis een centrale eis van het internationale middenveld² aan alle crediteurs, om zo de nodige liquiditeit te garanderen aan landen in nood. Een dergelijke unilaterale maatregel zou een concrete daad van solidariteit zijn met ontwikkelingslanden en voor België slechts een beperkte budgettaire impact hebben, zoals we onder punt 1 argumenteren.

Door eenzijdig een deel van haar vorderingen in te trekken in de context van de covidcrisis zou de maatregel ook een positief domino-effect kunnen hebben op andere crediteurlanden. Een dergelijke voortrekkersrol werd eerder al opgenomen door Noorwegen, zoals we uitleggen onder punt 2. Ook voor België zou het niet de eerste keer zijn om een internationale voortrekkersrol te spelen op vlak van schulden: België zorgde in 2015 voor een wereldprimeur met haar wet over aasgierfondsen.³

Voor het resterende deel van uitstaande schulden aan België zou ons land een transparante schuldenaudit uit moeten voeren waarbij de debiteurlanden en het middenveld betrokken zijn, zoals uitgewerkt in punt 3. Via een audit van haar vorderingen kan België tonen dat het zich in de praktijk inzet voor transparantie en verantwoorde schuldpraktijken in de toekomst.

Tot slot, lijsten we op onder punt 4 welke rol België kan spelen op verschillende niveaus, onder andere door te pleiten voor schuldverlichtingsinitiatieven in internationale organisaties waar het een strategische rol opneemt.

1. REALISTISCHE ANNULERINGEN OP ECONOMISCH VLAK⁴

De bedragen waar het om gaat zijn niet zo groot bekeken vanuit het standpunt van schuldeiser België. Het is dan ook realistisch voor ons land om bepaalde vorderingen kwijt te schelden zonder dat dit een effect zou hebben op onze economie. Over welke bedragen gaat het? Op 31 december 2019 had België in totaal 367,5 miljoen schuldvorderingen op 44 debiteurlanden⁵, waarvan 240 miljoen op 24 IDA-landen⁶. Aangezien we pleiten voor een directe schuldkwijtschelding van alle opgeschorte vorderingen van 2020 en de vorderingen van 2021, geven we als indicatie voor de grootteorde van de bedragen ook mee hoeveel de geplande terugbetalingen aan België door de landen die deelnemen aan het moratorium van het DSSI-initiatief⁷ bedragen: 12,43 miljoen dollar of 10,22 miljoen euro voor 2020 (van mei tot december) en 9,03 miljoen dollar of 7,42 miljoen euro voor 2021⁸.

Een schuldverlichting door België zou echter nooit over de genoemde totaalbedragen gaan. Het gaat hier over de nominale waarde (of de startwaarde) van de vorderingen, terwijl wat echt telt de waarde is

¹ Naar het voorbeeld van het voorstel tot resolutie van 3 juni 2020 betreffende de annulering van de schuld van de ontwikkelingslanden, doc 55 1313/00, 3 juni 2020, <https://www.lachambre.be/FLWB/PDF/55/1313/55K1313001.pdf>

² <https://jubileedebt.org.uk/press-release/call-for-immediate-cancellation-of-developing-country-debt-payments> en <https://www.debtgwa.net/>

³ <https://www.cadtm.org/Analyse-de-la-loi-belge-du-12-juillet-2015-contre-les-fonds-vautours-et-de-sa>

⁴ Entraide & Fraternité (2020), *Annuler des dettes pour sauver des vies*, <https://www.entraide.be/annuler-les-dettes-pour-sauver-des-vies>

⁵ Zie het bulletin van de parlementaire schriftelijke vragen en antwoorden van 9/06/ : <https://www.lachambre.be/QRVA/pdf/55/55K0020.pdf>

⁶ Dit zijn de 'minst ontwikkelde landen' volgens VN-classificatie, die in aanmerking komen voor leningen van de International Development Association (IDA) van de Wereldbank. Vandaar hun naam.

⁷ Dit is een initiatief van de G20, afgekondigd op 15 april 2020, dat voorziet in de tijdelijke opschorting van de afbetaling van schulden door de armste ontwikkelingslanden aan bilaterale kredietverstrekkers.

⁸ 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

die geldt op de secundaire schuldenmarkt.⁹ De reële waarde van de vorderingen houdt rekening met veranderingen in het prijsniveau die in de loop van de tijd hebben plaatsgevonden. Een schuldverlichtingsinitiatief zou dus geen grote financiële inspanning vergen, vooral omdat de nettowaarde van deze vorderingen veel lager is dan hun nominale waarde.

Ter vergelijking geven we ook het voorbeeld van een andere recente schuldkwijtschelding door de Belgische overheid. BIO, de Belgische openbare ontwikkelingsbank, schold onlangs 50 procent (dat is bijna 5 miljoen euro) van de schuld van Feronia kwijt, een Canadees bedrijf dat palmolie produceert in de Democratische Republiek Congo (DRC) en failliet werd verklaard. De enige voorwaarde die daaraan werd gekoppeld is de uitvoering van een nieuw milieu- en sociaal actieplan om de “sociale en milieuaspecten” en “de situatie van de gemeenschappen die in het invloedsgebied van het bedrijf wonen” te verbeteren. Deze kwijtschelding van schulden van een bedrijf dat beschuldigd wordt van landroof en schendingen van de arbeidsrechten in DRC, gebeurde zonder dat het actieplan al operationeel is. Indien de doelstellingen van het actieplan bereikt worden zal zelfs tot 80% van de schuld worden kwijtschelden. Naast de vragen die deze beslissing oproept over het Belgisch ontwikkelingsbeleid, stelt zich de vraag hoe deze dubbele standaard te verklaren. Enerzijds zou België de overheidsschulden van landen uit het Zuiden niet kunnen annuleren, maar kan het dat wel voor een privébedrijf,¹⁰ terwijl de bedragen vergelijkbaar zijn.

België kan een sterk politiek signaal geven door de bilaterale schuldvorderingen op landen in het globale Zuiden waarvan ze crediteur is in 2020 en 2021 onmiddellijk en onvoorwaardelijk kwijt te schelden en dit zonder de geannuleerde bedragen op te nemen in haar officiële ontwikkelingshulp. De praktijk om schuldkwijtschelding mee te tellen als ODA geeft een verkeerd beeld van de werkelijk uitgekeerde bedragen voor ontwikkelingssamenwerking. Door de schuldvorderingen te annuleren, zou België een voortrekkersrol spelen in de context van de covidcrisis. Zoals het geval van Noorwegen hieronder bewijst zou het echter niet de eerste keer zijn dat dergelijk initiatief wordt genomen.

2. HET NOORSE VOORBEELD

Sinds 2000 hebben de parlementen van een aantal landen die leningen verstrekken, zich uitgesproken over schuldkwijtschelding voor landen uit het globale Zuiden.¹¹ Zo namen verschillende nationale parlementen hierover resoluties aan. Vaak zonder dat daar verder gevolg aan werd gegeven, zoals in België waar de Senaat op 29 maart 2007 een resolutie stemde over “de kwijtschelding van de schulden van de minst ontwikkelde landen”.¹² De besluiten uit de resolutie werden nooit in de praktijk omgezet (op een deelaspect na)¹³ door de regering.

Andere landen, zoals Noorwegen, gingen wel een stap verder door het ongeoorloofd karakter van sommige schulden te erkennen en ze kwijt te schelden.¹⁴ In reactie op een campagne van ngo's en sociale bewegingen, voerde het Noors parlement een audit uit van haar schuldvorderingen. Noorwegen erkende zijn verantwoordelijkheid voor de ongeoorloofde schulden van vijf landen¹⁵: Ecuador, Egypte, Jamaica, Peru en Sierra Leone. Bijgevolg annuleerde Noorwegen onvoorwaardelijk haar ongeoorloofde

⁹ Een voorbeeld: de waarde van de schuld die België terug eiste van DR Congo in het begin van de jaren 2000 bedroeg ongeveer 900 miljoen dollar. Dit bedrag kwam overeen met de nominale waarde van oude schulden die toen een twintigtal jaar oud waren van in de tijd dat België Mobutu steunde. In feite schatte de Belgische schatkist de echte waarde maar op 4% van dat bedrag in. Door de slechte economische situatie van de DRC kon België haar schuldvorderingen op de secundaire markt slechts voor 36 miljoen dollar of 4% van de nominale waarde terug verkopen.

¹⁰ FIAN (2021), *Financement du développement sous forme d'agro-colonialisme*, <https://www.fian.be/Financement-du-developpement-sous-forme-d-agro-colonialisme?lang=fr>

¹¹ CADTM (2009), *L'annulation de la dette des pays en développement gagne du terrain au Sud comme au Nord*, <https://www.cadtm.org/L-annulation-de-la-dette-des-pays#nh14>

¹² Voorstel van resolutie betreffende de kwijtschelding van de schulden van de minst ontwikkelde landen n°3-1507/6, 29 maart 2007, <https://www.senate.be/www/?MIval=/publications/viewPub.html&COLL=S&LEG=3&NR=1507&VOLGNR=6&LANG=fr>

¹³ België heeft in 2010 een schuldvordering op de DRC geannuleerd door de nominale waarde van die vordering op te nemen in zijn officiële ontwikkelingshulp. België ging daarmee in tegen wat de resolutie van 2007 beoogde (zie resolutie, 3°).

¹⁴ Global Policy Forum (2006), *Norway Breaks Silence on "Illegitimate Debt"*, <https://archive.globalpolicy.org/social-and-economic-policy/financing-for-development-1-45/debt-relief/44788-norway-breaks-silence-on-illegitimate-debtq.html>

¹⁵ CADTM (2006), *Le CADTM salue l'initiative de la Norvège sur la dette et demande à tous les créanciers d'aller encore plus loin*, <http://www.cadtm.org/Le-CADTM-salue-l-initiative-de-la>

vorderingen op deze 5 landen voor een bedrag van 62 miljoen euro. Het land motiveerde deze beslissing door toe te geven dat de terugbetaling die ze vroeg voor een ontwikkelingsproject, achteraf een gefaald project binnen haar ontwikkelingsbeleid bleek te zijn. Het ging over de export van schepen in de periode 1976 tot 1980 in het kader van de 'Ship export campaign'.¹⁶ Voor het eerst gaf een land dat lid is van de Club van Parijs de verantwoordelijkheid voor een falend leenbeleid toe en nam het zelf unilateraal passende maatregelen zonder de ingetrokken bedragen aan te rekenen als ontwikkelingssamenwerkingsmiddelen (ODA).

Dit voorbeeld is belangrijk omdat het aantoont dat het mogelijk is te handelen buiten de Club van Parijs, een organisatie van kredietverlenende landen die er de facto voor zorgt dat debiteurlanden geïsoleerd staan tegenover een verenigd front van crediteurlanden. De regels binnen de Club van Parijs verbieden de lidstaten niet om ambitieuzere regelingen te treffen voor hun bilaterale schuld. Een unilaterale aanpak vormt dan ook geen inbreuk op het solidariteitsbeginsel dat geldt binnen de Club van Parijs.¹⁷ Toen Noorwegen in 2006 zijn schulden kwijtschold, stelde de Club van Parijs immers dat het solidariteitsbeginsel geen belemmering mag vormen voor eenzijdige schuldkwijtschelding. Daarnaast toont dit voorbeeld aan dat de verantwoordelijkheid van de schuldeiser in rekening moet gebracht worden in legitieme schuldvorderingsprocedures. Zo zijn er ook andere cases waarbij landen schulden annuleerden om uiteenlopende redenen: uit solidariteit, om economische redenen of uit verantwoordelijkheidsbesef.¹⁸ Naar het voorbeeld van die landen zou België ook kunnen beslissen om de schulden van ontwikkelingslanden unilateraal kwijt te schelden, zonder daar voorwaarden aan te koppelen, zonder de ingetrokken bedragen aan te rekenen als ODA en zonder toestemming te vragen van de andere crediteurlanden die lid zijn van de Club van Parijs.

Tenslotte toont het voorbeeld van Noorwegen ook het belang aan van een audit die toelaat om verantwoording af te leggen tegenover het nationaal parlement. We maken een onderscheid tussen ons pleidooi om de uitstaande schuldenvorderingen voor 2020 en 2021 direct kwijt te schelden en de aanpak van het resterende deel van uitstaande schuldenvorderingen. We pleiten voor zo'n audit voor het resterende deel van uitstaande schulden aan België om te identificeren welke schulden van dat resterende deel illegaal, ondraaglijk of ongeoorloofd zijn.

Ons pleidooi voor het annuleren van de vorderingen voor 2020 en 2021 moet ervoor zorgen dat de landen die het zwaarst door de economische gevolgen van Covid-19 worden getroffen, over de nodige middelen beschikken voor publieke diensten.¹⁹ Het conditionaliteitsbeleid van het IMF en de multilaterale ontwikkelingsbanken laten niet toe om overheidsuitgaven te waarborgen voor de rechten en behoeften van burgers. Deze voorwaarden omvatten doorgaans bezuinigingen op overheidsuitgaven, hervormingen van de sociale zekerheid en de arbeidsmarkt, de privatisering van het beheer van overheidsdiensten en infrastructuur en een verhoging van belastingen op consumptie. Het uitdrukkelijke doel van deze maatregelen is de overheidstekorten en -schulden onder controle te houden, maar ook ervoor te zorgen dat de schuldeisers worden terugbetaald. Nochtans hebben deze voorwaarden een prijs zoals de VN het onderstreept: "nefaste gevolgen voor de mensenrechten".²⁰ Dergelijk conditionaliseringsbeleid blijkt meestal niet effectief in tijden van crisis.²¹ Daarom zien we in de huidige context grote risico's verbonden aan het opleggen van nieuwe voorwaarden voor de schuldverlichting.

¹⁶ www.dette2000.org; <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Cancellation-of-debts-incurred-as-a-result-of-the-Norwegian-Ship-Export-Campaign-1976-80/id420457/>

¹⁷ Dit principe luidt: "All members of the Paris Club agree to act as a group in their dealings with a given debtor country and be sensitive to the effect that the management of their particular claims may have on the claims of other members." <https://clubdeparis.org/en/communications/page/the-six-principles>

¹⁸ CADTM (2013), *Le Brésil, l'Algérie et la Norvège l'ont fait. Pourquoi pas la Belgique ?*, <http://www.cadtm.org/Le-Bresil-l-Algerie-et-la-Norvege>

¹⁹ <https://jubileedebt.org.uk/press-release/call-for-immediate-cancellation-of-developing-country-debt-payments>

²⁰ Eurodad (2020), *Out of service: How public services and human rights are being threatened by the growing debt crisis*, <https://www.eurodad.org/outofservice>

²¹ Ibid.

3. EEN AUDIT VAN DE BELGISCHE SCHULDVORDERINGEN VOOR MEER TRANSPARANTIE EN KWIJTSCHELDING VAN ILLEGALE, ONDRAAGLIJKE OF ONGEORLOOFDE SCHULDEN

Naast de noodmaatregel voor de schuldvorderingen van 2020 en 2021, pleiten we voor het resterende deel van uitstaande schulden aan België dus voor de uitvoering van een transparante audit naar Noors model. Het publiek maken van de rekeningen en het uitvoeren van een audit, waarbij de belangrijkste debiteurlanden van België (in dalende volgorde: Burkina Faso, Vietnam, Indonesië, Niger, Tunesië, Kameroen, Algerije, Ghana en Kenia) en het maatschappelijk middenveld van de crediteur- en debiteurlanden worden betrokken, zou een bijdrage leveren om de schuldenlast van deze landen op een duurzame manier te verlichten. Zo zouden we verdere stappen zetten dan een louter ad hoc initiatief in een noodsituatie. Dit zou in lijn zijn met de resolutie van de Belgische Senaat van 29 maart 2007²², de verschillende aanbevelingen van de onafhankelijke expert over de gevolgen van buitenlandse schuld²³ en het advies uit 2015 van de adviesraad inzake beleidscoherentie ten gunste van ontwikkeling.²⁴ Bovendien verbond de Belgische regering zich in het regeerakkoord van 2011 ertoe om een “audit van de schulden uit te voeren en met voorrang de schulden kwijt te schelden die zijn aangegaan in het nadeel van de bevolkingen”. Dit werd destijds niet gerealiseerd. De vraag wordt nu opnieuw gesteld in het kader van de parlementaire resolutie die in het voorjaar 2021 besproken wordt in de Commissie Buitenlandse Zaken.

Zo'n audit zou niet alleen toelaten om onregelmatigheden van bepaalde schulden aan te tonen, maar zou ook breder toelaten om na te denken over de financiering van “ontwikkeling”. Een dergelijke audit moet immers bepalen welke schulden illegaal, ondraaglijk of ongeoorloofd zijn, bijvoorbeeld omdat ze aangegaan zijn door ondemocratische regeringen of omdat het geleende bedrag niet ingezet werd voor de bevolking. Vervolgens moet zo'n audit leiden tot een annulering van die schulden. België leende in het verleden aan dictators als Mobutu in het toenmalige Zaïre²⁵ of Suharto in Indonesië. Schulden die voor het overgrote deel niet in het belang waren van de bevolking van de debiteurlanden. Om dit proces van schuldopbouw uit te klaren, is een integrale audit van de schuldvorderingen van België aangewezen.

Er bestaan institutionele audits en burgeraudits. Institutionele audits, aangestuurd door de wetgevende, rechterlijke of uitvoerende macht, staan los van de bevolking en vormen een zaak van specialisten. Dergelijke audits beperken zich tot economische overwegingen en focussen op de houdbaarheid van de schuld. Daarbij wordt geen rekening gehouden met het illegale, ondraaglijke of ongeoorloofde karakter van de schuld. Het belang van schuldeisers krijgt zo meer aandacht in een institutionele audit dan het internationaal recht en de mensenrechten. Daarom bepleiten wij dat een schuldenuitvoerend mede opgevolgd wordt door burgers (van crediteur- en debiteurlanden) om zo toezicht te houden op hoe de vrijgekomen fondsen ingezet worden na een mogelijke schuldkwijtschelding. In de nasleep van Covid-19 lijkt het aangewezen dat dat gebeurt in als een antwoord op de gevolgen van de economische crisis. Een dergelijke burgeraudit gaat dus verder dan een boekhoudkundige operatie en moet ervoor zorgen dat het debat over schulden een centrale plaats krijgt in politieke en maatschappelijke discussies.²⁶

Samenvattend, pleiten we voor het uitvoeren van een transparante schuldenuitvoerend voor het resterende deel van uitstaande schulden waarbij debiteurlanden en het middenveld betrokken zijn. Een dergelijke

²² Voorstel van resolutie betreffende de kwijtschelding van de schulden van de minst ontwikkelde landen n°3-1507/6, 29 maart 2007, <https://www.senate.be/www/?Mlval=/publications/viewPub.html&COLL=S&LEG=3&NR=1507&VOLGNR=6&LANG=fr>

²³ <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/IEDebtIndex.aspx>

²⁴ Adviesraad inzake beleidscoherentie ten gunste van ontwikkeling, “Het beheer van de buitenlandse schulden van de ontwikkelingslanden”, 22 december 2016, <http://www.ccpd-abco.be/advise/het-beheer-van-de-buitenlandse-schulden-van-de-ontwikkelingslanden/?lang=nl>

²⁵ België en de Wereldbank handelden in 1960 in strijd met het internationaal recht door aan de DR Congo, op het moment van haar onafhankelijkheid, een door België opgebouwde schuld na te laten waarmee de Congoese bevolking niet had ingestemd (aangezien het land onder Belgisch koloniaal bewind stond). De overdracht van een dergelijke schuld aan een nieuwe onafhankelijke staat is verboden volgens het internationaal recht. Lees É. TOUSSAINT, “Banque mondiale, le Coup d'État permanent”, Luik-Parijs, CADTM-Syllepse, 2008.

²⁶ Er bestaan concrete instrumenten uitgewerkt door middenveldsactoren die eerder al gebruikt werden in het kader van een burgeraudit. Zie <https://www.cadtm.org/Audit-Citoyen-de-la-Dette>.

audit identificeert welke schulden illegaal, ondraaglijk of ongeoorloofd zijn, leidt tot een annulering van die schulden en draagt bij tot verantwoorde schuldpraktijken in de toekomst. Schuldverlichting is geen doel op zich, maar moet samengaan met een meer globale reflectie over de financiering van de ontwikkeling en de verhoudingen tussen Noord en Zuid.

4. IN BELGIË HANDELEN OM INTERNATIONAAL TE HANDELEN

We lijsten hier op welke rol België kan spelen op verschillende niveaus:

- De bilaterale schuldvorderingen van België: Door een annulering van de Belgische schuldvorderingen zouden op korte termijn budgettaire middelen vrijkomen voor landen uit het Zuiden om de noden als gevolg van de pandemie en de economische impact ervan te financieren. Het Noorse voorbeeld kan ter inspiratie dienen voor de beslissingen van de regering en de bespreking door de Commissie Buitenlandse betrekkingen van de Kamer van de resolutie van 3 juni 2020 over de schuldkwijtschelding van de ontwikkelingslanden. In de huidige crisiscontext, die alle landen treft maar de ongelijkheden verscherpt, vragen wij België om zijn stem te laten horen en te kiezen voor internationale solidariteit.
- De Belgische expertise over aasgierfondsen: België moet zijn expertise op dit vlak delen, gezien de voortrekkersrol die we speelden door een wet goed te keuren in 2015 zoals minister van ontwikkelingssamenwerking Meryame Kitir in haar algemene beleidsnota ook aangeeft.²⁷ België zou er voor moeten pleiten dat andere landen van de Europese Unie gelijkwaardige wetten aan die van de Belgische wet van 12 juli 2015 tegen deze fondsen goedkeuren. Het Belgische voorzitterschap van de Europese Unie, dat in januari 2024 van start gaat, vormt in dit verband een belangrijke gelegenheid om de discussie hierover te voeren.
- Steun aan unilaterale schuldannulering: België kan ook steun verlenen aan unilaterale schuldannuleringsinitiatieven die landen uit het Zuiden zelf nemen. Het gaat over initiatieven genomen in overeenstemming met internationaal recht, op grond van het argument van overmacht, noodtoestand en de fundamentele verandering in de omstandigheden zoals hoger beschreven en op basis van de aanbevelingen van de UNCTAD²⁸.
- Een proactieve aanpak door België op vlak van haar bilaterale schuldvorderingen moet gepaard gaan met een pleidooi voor schuldverlichtingsinitiatieven binnen de Club van Parijs en de internationale financiële instellingen. Anders gezegd, de unilaterale acties die België zou nemen zijn niet onvereenigbaar met het zoeken naar oplossingen in een multilateraal kader gericht op de kwijtschelding van onhoudbare schulden volgens een nieuwe gemeenschappelijke benadering van schuldhoudbaarheid.²⁹

²⁷ Algemene beleidsnota, 5 november 2020, <https://www.dekamer.be/flwb/pdf/55/1580/55K1580018.pdf>

²⁸ Entraide & Fraternité (2020), *8 questions/réponses sur la dette du Sud et le coronavirus*, <https://www.entraide.be/8-questions-reponses-sur-la-dette-du-sud-et-le-coronavirus#nb26>

²⁹ Zie hiervoor de nota over de kwijtschelding van multilaterale schulden.