

Draagbare schuldenlast voor de armste ontwikkelingslanden ?

Ronald Janssen (ACV-studiedienst)

Nog niet zo lang geleden was een discussie over de buitenlandse schuldenlast van de Derde Wereld voor IMF en Wereldbank een regelrecht taboe. In de ogen van deze gerenommeerde instellingen had een land geen andere keuze dan over te gaan tot een structurele hervorming van de economie (lees: liberalisering en privatisering). Zo'n operatie zou dan resulteren in méér groei en hogere uitvoer, wat het mogelijk zou maken om de schulden tot de laatste cent te betalen. Dat de schuldenlast voor bepaalde ontwikkelingslanden een molensteen kan zijn die de private sector ervan weerhoudt om te investeren en waardoor ontluiking van economische groei nagenoeg onmogelijk wordt, werd niet ingezien.

WIJZIGING IN PARADIGMA

Sinds 1996 is er echter sprake van een wijziging van het paradigma. Het IMF en de Wereldbank ontwikkelden het HIPC-initiatief (*Highly Indebted Poor Countries*) waarmee arme ontwikkelingslanden die een buitenlandse schuldenlast torsen die niet in verhouding staat tot hun uitvoer en/of hun BBP, op termijn en mits bepaalde voorwaarden van een kwijtschelding van de schuld kunnen genieten. Daarenboven kwam een en ander in versnelling naar aanleiding van het Jubileumjaar 2000. Onder publieke druk gaf de G-7 de opdracht aan IMF en Wereldbank

om achter dit HIPC-initiatief vaart te zetten, en vooral om ervoor te zorgen dat de vermindering van de schuldenlast niet verkwanseld zou worden (uitgaven voor nieuwe bewapening!), maar integendeel ten goede zou komen van de armste bevolkingsgroepen.

IMF en Wereldbank van hun kant waren uiteindelijk (!) al zelf tot het inzicht gekomen dat er iets niet in orde was met de 'structurele aanpassingsprogramma's' die ze de laatste twintig jaar zowat overal in de Derde Wereld opdringen. Het officieel 'discours' erkent nu dat het onvoldoende is om te rekenen op de economische groei die 'structurele aanpassing' geacht wordt met zich mee te brengen. Globalisering en privatisering, zo wordt nu gezegd, creëren zowel winnaars als verliezers zodat de economische vruchten ervan niet noodzakelijk bij de armste bevolkingsgroepen terecht komen. Daarom moeten er – *dixit* IMF en Wereldbank – correcties komen, zodat ook de armere bevolkingsgroepen mee kunnen deelnemen. *Pro poor growth* lijkt nu ook hun motto te zijn.

Praktisch komt een en ander erop neer dat arme landen *poverty reduction papers* (PRSP's – aan mooie, maar moeilijke namen geen gebrek in Washington!) moeten opstellen. Die omschrijven de belangrijkste oorzaken van armoede en formuleren een consistente strategie die deze problematiek aan-

pakt. Bij het opstellen van het plan moet de regering overleg plegen met de samenleving als zodanig, zodat de PRSP ook gedragen wordt door de bevolking zelf.

WAAR STAAN WE NU?

Volgens IMF en Wereldbank genieten 22 landen momenteel van lagere schuld- en rentebetalingen die aan het HIPC-initiatief te danken zijn. Over de volgende drie jaar zouden hun schuldbetalingen met 30% verminderen, op termijn zelfs met 66%. Het totale pakket schuldverlichting voor deze landen zou zo'n 20 miljard dollar bedragen. Hoewel IMF en Wereldbank in de loop van 2000 inderdaad heel wat werk verricht hebben om de begunstigden van het HIPC-initiatief uit te breiden van 4 naar 22, blijft het een feit dat het overgrote deel van de 77 landen die voor HIPC in aanmerking komen niet in het proces betrokken zijn. Ofwel heerst er een oorlogstoestand, ofwel kunnen ze niet voorleggen dat ze het laatste jaar een IMF/Wereldbank-aanpassingsprogramma nageleefd hebben.

HOE EVALUEREN?

Een eerste serie van kanttekeningen bij de operatie 'schuldverlichting voor de armste landen' betreft de financiering. Ondanks vernuftige operaties met de waardering van de goudreserve van het IMF blijkt die financiering niet helemaal rond te zijn. Daarenboven dient er over gewaakt dat de bijdrage die regeringen van het Noorden besteden aan het kwijtschelden van schulden niet opnieuw van het budget van ontwikkelingshulp afgaat. Want in dat geval is er uiteraard geen sprake van een hogere steun aan de arme landen. Verder staat de omvang van de HIPC-operatie in contrast met de schuldverschikking die via

het Brady-plan ten goede kwam aan de landen met een gemiddeld inkomen. In dit plan werd, hoofdzakelijk door de privé-sector en in ruil voor staatsactiva van ontwikkelingslanden, voor ruim 60 miljard schuld kwijtgescholden.

De hamvraag is echter of de schuldverlichting en de nieuwe armoedeaanpak van IMF en Wereldbank wel een echte breuk met het verleden betekenen. Ondanks het feit dat de structurele aanpassingsprogramma's een nieuwe naam krijgen (ze heten nu *poverty reduction and growth enhancing facilities*, PRGF's voor de ingewijden) én met een armoedestrategie aangevuld worden, blijft de toegang tot IMF-leningen en tot schuldvermindering mee afhankelijk van privatisering van overheidsbedrijven en -diensten. Nu zijn we zeker geen onvoorwaardelijk tegenstander van privé-initiatief en kan men inderdaad terecht de vraag opwerpen of de overheid van alles en nog wat eigenaar moet zijn. Maar wanneer het IMF in de laatste *World Economic Outlook* schrijft dat de toegang tot HIPC afhankelijk van het privatiseren van *essentiële publieke diensten*, dan wordt een grens overschreden. Diensten zoals onderwijs, gezondheidszorg, toegang tot water, en vooral de verdeling van deze diensten over de verschillende bevolkingsgroepen, zijn te belangrijk om over te laten aan de grillen van de marktmechanismen of aan een privé-monopolie. Hoe IMF en Wereldbank dit denken te combineren met hun nieuwe filosofie in verband met het aanbieden van instrumenten aan de armen, zodat ook zij aan de groei kunnen deelnemen, is dan ook de vraag.

Ten slotte vermoeden we dat IMF en Wereldbank een verborgen agenda hebben. Met de nieuwe aanpak van armoedebestrij-

dingsplannen alsook met de nadruk op het raadplegen van de samenleving, willen IMF en Wereldbank zich blijkbaar opwerpen als dé autoriteit inzake armoedebestrijding. Zeker voor de Wereldbank is het op zijn zachtst gezegd een merkwaardige zaak dat zij pas meer dan vijftig jaar na haar oprichting ontdekt dat armoedebestrijding een systematische strategie vergt. In ieder geval is het de bedoeling om tot een situatie te komen waarbij het goedkeuren van een armoedebestrijdingsplan door IMF en Wereldbank de weg opent naar internationale hulpverlening, net zoals het goedkeuren van een structureel aanpassingsprogramma een signaal is voor de financiële markten dat het IMF de economie van het land nauw opvolgt. De plotse aandacht van het IMF voor armoedebestrijding zou dan ook wel eens deel kunnen uitmaken van een strategie die ertoe leidt dat IMF en Wereldbank, nog meer dan nu het geval is, onontwijkbaar zijn voor die ontwikkelingslanden die toegang willen hebben tot inter-

nationale financieringsbronnen. In het verlengde daarvan zou het IMF-model van liberalisering en privatisering zelfs een nog grotere financiële ruggensteun verkrijgen...

De eerste ervaringen met de 'nieuwe' IMF/Wereldbank-aanpak wijzen alvast in deze richting. Inhoudelijk blijken de nieuwe PRGF's als twee druppels water te lijken op de vroegere structurele aanpassingsprogramma's en leggen ze net als vroeger de nadruk op (nog) lagere overheidstekorten en (nog) meer privatiseringen. Daarenboven is van het raadplegen van de samenleving weinig sprake. Maatschappelijke groeperingen worden pas op de valreep uitgenodigd, terwijl de basisdocumenten soms zelfs niet eens in de taal van het land beschikbaar zijn. Kortom, wie dacht dat de bureaucratie van IMF en Wereldbank onder druk van de maatschappelijke acties tot inkeer is gekomen, dreigt bedrogen uit te komen. Nauwe opvolging, discussie en druk op beide instellingen blijven noodzakelijk.