

# Schuld en boete

Met de lancering van het plan-Brady lijkt het schuldenvraagstuk in een nieuwe fase aangeland. Tot voor kort bleef men vasthouden aan het principe dat aan de schuldenlanden verstrekte leningen volledig moesten worden terugbetaald. De groeiende secundaire markt voor leningen aan ontwikkelingslanden toonde echter al geruime tijd aan dat dit beginsel niet langer houdbaar was. Op deze markt worden de leningen met een aanzienlijke, per debiteurenland verschillende, discount verhandeld. Twee jaar geleden, toen de economie van Brazilië na het mislukken van het Cruzado-plan in het slop raakte en de rentebetalingen geruime tijd werden opgeschort, nam Citicorp als eerste Amerikaanse bank de ingrijpende beslissing om ten laste van de kwartaalwinst forse afschrijvingen te plegen op uitstaande leningen in de schuldenlanden. Daarmee begon het principe van volledige terugbetaling te wankelen. Tegelijkertijd werden de eerste plannen voor schuldvermindering gelanceerd door de Amerikaanse senator Bradley. Deze kregen toen nog weinig steun; de Amerikaanse regering bleef vasthouden aan het plan-Baker, dat er op gericht was een escalatie van de problemen te voorkomen door banken te stimuleren nieuwe kredieten te verschaffen aan landen die een door het IMF of de Wereldbank ondersteund aanpassingsbeleid voerden.

Vorig jaar september ten tijde van de jaarvergadering van het IMF en de Wereldbank in Berlijn kwam de toenmalige Japanse minister van financiën Miyazawa met concrete voorstellen voor schuldvermindering, maar de Amerikanen bleven zich nog steeds tegen het idee verzetten. De recente voorstellen van de Amerikaanse minister van financiën Brady kunnen dan ook als een ommezwaai in het Amerikaanse beleid worden beschouwd. Zij betreffen een vermindering van de schuldenlast en rentebetalingen van een aantal grote Latijns Amerikaanse debiteurenlanden over een periode van drie jaar met ongeveer 20%. Centraal in de voorstellen staat de rol van het IMF en de Wereldbank. Deze instellingen worden geacht tegen een forse korting op de nominale waarde kredieten van de banken over te nemen, dan wel garanties te verschaffen voor terugbetaling door de schuldenlanden.

Zoals gezegd hebben financiële markten het vertrouwen in een volledige terugbetaling van de Latijns Amerikaanse schulden al lang verloren en hebben banken hun strategie gewijzigd. Van officiële zijde echter liet de erkenning dat de economieën van de schuldenlanden niet snel genoeg konden groeien om de rente- en aflossingslast volledig te dragen nog steeds op zich wachten. Natuurlijk, voor een deel kan de te lage groei geweten worden aan mismanagement van de economieën in Latijns-Amerika, maar overheden en banken in de westerse industrielanden hebben net zo goed bijgedragen aan het uit de hand lopen van de problemen. De banken door hun grote zorgeloosheid in het verstrekken van leningen, die na augustus 1982 omsloeg in grote terughoudendheid. De overheden doordat zij in 1979 een restrictief monetair beleid inzetten dat tot hoge rentes en tot een recessie in de industrielanden leidde. Daardoor kelderden de grondstoffenprijzen en zakte de uitvoer van de schuldenlanden in. Voor een duurzame oplossing van de schuldenproblemen zal een beleid gericht op lage rentes en verhoging van de invoer uit deze landen centraal moeten staan.

Gezien de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de problemen is het gewenst dat ook de lasten gezamenlijk gedeeld worden. Dit zal de komende maanden nog tot moeizame onderhandelingen leiden, waarbij westerse overheden, commerciële banken en schuldenlanden ieder vanuit hun eigen invalshoek zullen trachten de geza-

menlijke aanpak te sturen. Voor de crediteuren houdt schuldvermindering verschillende gevaren in. Slecht beleid door schuldenlanden dreigt beloofd te worden. De prikkel om politiek onaantrekkelijke maatregelen te treffen ter bevordering van de structurele groeicapaciteit van de economie zal afnemen. De impliciete beloning voor slecht beleid gaat niet alleen in tegen overwegingen van rechtvaardigheid, maar kan ook de bereidheid van de Latijns Amerikaanse regeringen verminderen om in de toekomst het eigen politieke lot te wagen voor het treffen van impopulaire maatregelen.

Het gevaar dat landen er bewust naar zullen streven om van de last van de buitenlandse schuld af te komen door schuldvermindering is niet denkbeeldig. In de jaren 1930-1932 voerde Duitsland onder Rijkskanselier Brüning bewust een deflatorisch beleid om zodoende Frankrijk, Engeland en Amerika ervan te overtuigen dat het niet in staat was te voldoen aan de na de eerste wereldoorlog opgelegde herstelbetalingen<sup>1</sup>. Deze strategie was succesvol. In 1931 kondigde president Hoover een moratorium af waarbij de VS de oorlogsschulden van Frankrijk en Engeland voor de periode van een jaar opschortten onder voorwaarde dat deze landen hetzelfde zouden doen met de herstelbetalingen van Duitsland. Een jaar later werd overeengekomen de herstelbetalingen volledig kwijt te schelden<sup>2</sup>. Hoewel de oorzaak van de schuldenproblemen nu uiteraard een geheel andere is dan in de jaren dertig zijn er toch wel overeenkomsten met de huidige situatie in Latijns-Amerika. Politieke instabiliteit, weinig vertrouwen in de toekomst van de democratie en grote ontevredenheid bij diverse groepen in de samenleving over de verdeling van de lasten van het aanpassingsbeleid houden grote gevaren in. De recente onlusten in Venezuela tonen nog eens de smalle marges aan waarbinnen de regeringen in Latijns-Amerika kunnen opereren.

In de voorstellen van Brady houdt inschakeling van IMF en Wereldbank in dat beslag gelegd wordt op de schaarse middelen van deze instellingen waardoor uiteindelijk de belastingbetalers in de crediteurenlanden voor de lasten moeten opdraaien. Een aanvullend bezwaar is dat de mogelijkheden om het ontwikkelingsproces te stimuleren in landen die niet voor schuldvermindering in aanmerking komen afnemen. Aan de andere kant is er ook wel een argument dat pleit voor inschakeling van deze instellingen. Laat men de schuldvermindering volledig over aan de vrije marktwerking, dan ontstaat het 'free-rider'-probleem. Banken die niet meedoen aan de schuldvermindering genieten evenzeer de voordelen van een verbetering van de kwaliteit van hun uitstaande leningen als de banken die wel een deel van hun vorderingen kwijtschelden.

Schuldenlanden hebben verklaard dat zij de plannen niet ver genoeg vinden gaan. De komende maanden zullen zij ongetwijfeld terughoudend zijn bij het voldoen aan hun schuldverplichtingen. Binnenlandse politieke druk zal de bereidheid om in afwachting van mogelijke kwijtschelding aan de verplichtingen te voldoen, verder doen afnemen. Het is dan ook van het grootste belang dat de onderhandelingen over hoe de schuldvermindering in praktijk gestalte moet krijgen spoedig tot resultaten komen. Hoewel schuldvermindering zeker bezwaren met zich brengt en zonder aanvullend beleid de problemen niet kan oplossen, lijkt er nauwelijks nog een andere uitweg.

A.J. Wolters

1. S. Haffner, *Van Bismarck tot Hitler. Het Duitse Rijk 1871-1945*, Gotmer/Becht, Haarlem, 1988, blz. 124-126.

2. C.P. Kindleberger, *The world in depression 1929-1939*, Penguin, Harmondsworth, 1987.