

GJELDS- BREVET

Slett U-landsgjelda – nr. 2 2007



ILLEGITIM GJELD

Utgitt av Slett U-landsgjelda (SLUG)

SLUG, c/o Kirkens Nødhjelp
PB 7100 St. Olavs Plass
0130 OSLO

slug@slettgjelda.no
www.slettgjelda.no

Gjeldsbrevet kommer ut to ganger i året. Bestill abonnement på www.slettgjelda.no eller ta kontakt med SLUG. Det er gratis!

Ansvarlig redaktør: Kjetil G. Abildsnes
Redaktør: Øygunn Sundsbø Brynildsen
Layout: Siv Kristin Herikstad, basert på original layout av Lars Kjelsnes, roggbif.no
Trykk: GRØSET™

Trykksaken er blitt til med midler fra Norad.

Innholdet i artiklene reflekterer forfatterens syn og er ikke nødvendigvis et uttrykk for SLUGs tilsluttede organisasjoner.

Forsidebilde: Landets største ropert overrekkes Erik Solheim når vi feirer ettårsdagen for beslutningen om å slette gjelda etter skipseksportkampanjen 2. oktober.

Forsidefoto: SLUG

LEDER

Det er seks år siden SLUG ga ut vårt første temanummer om illegitim gjeld. Perspektivet var banebrytende i Nord. Fram til SLUG tok utfordringen, var det bare gjeldsbevegelsen i Sør som hadde arbeidet ut fra prinsippet om illegitimitet og rettferdighet. Når Gjeldsbrevet igjen har illegitim gjeld som tema er det i en ganske annen kontekst. Flere og flere organisasjoner også i Nord, har kampanjer om illegitim gjeld. Vi har forstått at gjeldslette ikke bare handler om bærekraftighet og fattigdomsbekjempelse, men at utlånere også har et økonomisk, politisk og moralsk ansvar for uansvarlig långivning.

SLUG har i tillegg snudd på mynten og sagt at hvis det finnes illegitim gjeld, så må det også finnes legitim gjeld. Og når et av problemene er at utlånere handler uansvarlig og kun i egen interesse, og internasjonalt lovverk ikke legger til rette for en rettferdig behandling av fattige land, så må vi endre det. Vi må både ta et oppgjør med fortiden gjennom å slette illegitim gjeld, vi må ha en rettferdig mekanisme som kan vurdere legitimitet, og vi må forsikre at låneavtaler i framtiden inngås på en ansvarlig måte. I Gjeldsbrevet kan du lese om gjeldsrevisjon, en metode for å vurdere låns legitimitet, om illegitime forhandlingsmekanismer og (u)ansvarlig utlån.

Blant utlånere er gjeldens illegitimitet fremdeles et stort tabu og et ikke-tema. Men siden sist Gjeldsbrev har både FN og Verdensbanken gitt ut etterlengtede studier om illegitim gjeld. Disse kan du også lese om i dette bladet.

Det blir en aktiv høst for alle som jobber med illegitim gjeld. I midten av oktober er det global aksjonsuke med krav om gjeldsrevisjon, sletting av illegitim gjeld, åpenhet rundt gjeldslette og slutt på skadelige betingelser. Også parlamentarikere verden over engasjerer seg i spørsmålet om rett og moral i låneprosedyrer. Gjennom et internasjonalt opprop forplikter parlamentarikere seg til å jobbe for å styrke "illegitim gjeld" som anvendbart begrep. SLUG håper at alle stortingsrepresentanter vil signere oppropet.

Når Gjeldsbrevet går i trykken, er SLUG, Changemaker og KN i ferd med å forberede bursdagsfeiring for ettårsdagen etter beslutningen om å slette gjelda etter skipseksportkampanjen. 2. oktober i fjor kom Erik Solheim med store ord om kreditoransvar og hvilke konsekvenser Norges ansvarlighet måtte få. Vi har hørt lite det siste året, og har derfor laget en svær ropert i bursdagsgave til ministeren. Budskapet vårt er: Bruk roperten, spre ordet om kreditoransvar og la det bli presedens.

Velkommen til bursdagsfeiring og videre utfordringer!

Øygunn Sundsbø Brynildsen
redaktør



SLUG

SLETT U-LANDSGJELDA (SLUG) er en nettverksorganisasjon med over 50 tilsluttede organisasjoner. Aktivister og støttespillere arbeider aktivt med informasjon ovenfor opinion og beslutningstakere, og vi arbeider opp mot regjering og storting for å sette gjeldsspørsmål på dagsorden. SLUG spiller en viktig rolle også internasjonalt, og er en del av den internasjonale gjeldsbevegelsen som har sitt utspring i Jubilee 2000-kampanjen.

SLUGs krav

Utgangspunktet for SLUGs arbeid er følgende krav og prinsipper, støttet av de tilsluttede organisasjonene:

1. Umiddelbar sletting av all illegitim gjeld, og all gjeld som ikke kan betjenes uten å legge byrder på verdens fattige.
2. Gjeldssletting må ikke betinges av strukturtilpasning. Det sivile samfunn og nasjonalforsamlingen i debitorlandet skal være retningsgivende for gjeldslette.

Kravene må gjennomføres etter følgende prinsipper:

- Sletting av gjeld skal ikke redusere bistanden.
- Hensikten med gjeldslette er fattigdomsbekjempelse, samfunnsutvikling og å styrke demokrati og selvbestemmelse i land i Sør. Det må være åpenhet og innsyn rundt bruken av midlene.
- Gjeldssletting må sees i sammenheng med større strukturelle og institusjonelle endringer på globalt nivå som skaper jevnere maktforhold mellom nord sør, samt forhindrer nye gjeldskriser.

For mer informasjon, se www.slettgjelda.no

Har du lyst til å engasjere deg i Slett U-landsgjelda?

Har du lyst til å jobbe for gjeldslette og lære mer om gjeldspolitik og globale økonomiske strukturer? SLUG har aktive lokallag i Bergen og Oslo. Ta kontakt hvis du vil være med. Hvis du har lyst til å starte et lokallag et annet sted, kan du kontakte oss på slug@slettgjelda.no, så hjelper vi deg med å komme i gang. SLUG har også opprettet støttemedlemskap for alle som vil støtte oss økonomisk. Se slipp bakerst i bladet.

INNHOOLD

3. Hva gjør du nå, Norge?
av Gina Ekholt
4. Gjeldslette - ja, men på hvilke premisser? Et eksempel på illegitim gjeld
av Line Simenstad
6. Eksportkreditbyråers mørke historie
av Per Stian Honningsvåg
8. Gjeldsrevisjon. Revisjon av Ecuadors gjeld
av Gail Hurley
10. Ansvarlig utlån og illegitime forhandlingsvikår - land i sør nektes juridiske rammeverk
av Ingrid Harvold Kvangraven
12. FN og Verdensbanken med studier om illegitim gjeld
av Av Cathrin Fløgstad og Kjetil G. Abildsnes
14. På trappene: Rapport om Kina som utlåner i Afrika
av Øygunn Sundsbø Brynildsen
15. Tre på gata
av Lasse K. A. Hansen

HVA GJØR DU NÅ, NORGE?

av Gina Ekholt

En historisk gjeldsslette har funnet sted i Norge, men vi er langt unna en verden uten strukturelle problemer og urettferdighet. Mange land betaler fortsatt ned på gjeld av det slaget SLUG definerer som illegitim. Norge har sagt at kreditorland må ta medansvar for feilslåtte utlån. Dette er sterke ord, men uten handling forblir de tomme løfter. Nå er tiden inne for ta et steg videre.

En topp er besteget

DEN 2. OKTOBER 2006 nådde vi toppen, men å erobre en topp kan gi blandede følelser. Hvor bærer det nå - nedover? Den 2. oktober 2006 besluttet regjeringen å slette gjelda etter skipseksportkampanjen. Det hadde mange ventet lenge på. SLUG ble opprettet på midten av 90-tallet for å jobbe for en slik sletting, så den 3. oktober 2006 befant SLUG seg i en aldri så liten identitetskrise. Hva gjør vi nå? Hvor går veien videre? Det tok heldigvis ikke lang tid før ivrige klatrere så seg om etter nye fjell å bestige. Det ble rotet i skap etter gamle saker og ny inspirasjon, og kampklare entusiaster var klare for nye utfordringer. Det viste seg nemlig å være en hel fjellheim av utfordringer som kom til syne da skipseksporten var besteget.

Hvor går veien videre?

Men før vi fortsetter må vi forsikre oss om at jobben er skikkelig gjort. For det første er det fortsatt en stor andel av skipseksportgjelden som gjenstår, henholdsvis fra Burma og Sudan. Denne gjelden må slettes unilateralt og uten betingelser (jfr utenrikskomiteen, desember 2006) når landene kvalifiserer for gjeldsslette.

For det andre må vi forsikre oss om at det ikke eksisterer utestående lån til Norge av samme karakter som gjelden etter skipseksportkampanjen. Dette må skje ved en såkalt gjeldsrevisjon. Det vil si at norske myndigheter foretar en fullstendig gjennomgang av alle utestående lån, og offentliggjør resultatene. På samme måte som det er nødvendig med en gjeldsrevisjon i Norge er det viktig at dette også skjer i lånerlandene. Norge må derfor støtte gjeldsrevisjoner i Sør, og hvis det der kommer frem saker som

fører til 'repudiation' (at et land erklærer lån ugyldige og derfor nekter å betale) bør Norge også støtte dette politisk og økonomisk.

Forebyggende arbeid

Å slette illegitim gjeld er avgjørende for fattigdomsbekjempelse, men like viktig er det å hindre at lignende utlån skjer igjen. Gjeldsslette uten forebyggende arbeid er nærmest meningsløst fordi historien vil kunne gjenta seg. Ved å jobbe videre med begrepet om kreditors medansvar kan Norge hindre at nye uansvarlige utlån finner sted. Men retningslinjer for ansvarlig utlån må også eksistere internasjonalt. Norge kan derfor ta medansvaret et hakk videre og jobbe for internasjonale mekanismer som sørger for at fremtidige utlån følger regler for ansvarlig långiving. En viktig kanal for dette er gjennom FTAP (Fair and Transparent Arbitration Process), en forhandlingsprosess hvor låntager og utlåner kommer til enighet om en gjeld som er mulig å tilbakebetale. I fremtiden kan slike forhandlingsmekanismer legges til en gjeldsdomstol i FNs regi, og som vurderer om fordringene er illegitime.

Spre budskapet!

På tross av gjeldssletten i 2006 har Norge altså flerfoldige utfordringer når det kommer til gjeldsproblematikk. Hvem så en bedre mann til å fronte disse nye utfordringene enn nettopp gjeldssletteren selv – utviklingsminister Erik Solheim? Hans oppgave for fremtiden bør være å følge opp egne utsagn om medansvar for politiske feiltrinn. Hans kamp må bli å ta initiativ overfor andre ledere for å arbeide frem retningslinjer om ansvarlig utlån. På grunn av manglende bruk av kontroversielle begrep som illegitim gjeld fikk ikke gjeldssletten i fjor de store medieoppslagene internasjonalt. Men det er fortsatt en anledning for Norge å være et foregangsland innen gjeldsspørsmål og skape presedens hva gjelder illegitim gjeld og ansvarlig långiving.

Den 2. oktober i år fikk utviklingsministeren en bursdagsgave av SLUG, Changemaker og Kirkens Nødhjelp i forbindelse med ettårsdagen for slettingen av skipseksportgjelda. Gaven var symbolsk nok en ropert, og oppfordringen er selvfølgelig: rop ut budskapet!

Inspirer andre land til å bestige sine fjell.



FOTO: SIRI AMALIE HOLTE WINGAARD

GJELDSSLETTE – JA, MEN PÅ HVILKE PREMISSE?

Et eksempel på illegitim gjeld

av Line Simenstad

”Det er vanskelig å forstå hvordan svenskene kan tviholde på at lån til en diktator for kjøp av svenske tjenester for å bygge en kraftledning som aldri har gitt strøm til området den skulle forsyne, er et bistandsbudsjett.”

I januar i år tropper svenske Attac-aktivister opp på den norske ambassaden i Stockholm og leverer sine søknader om norsk statsborgerskap. Aksjonen er en protest mot den svenske regjeringens bistandspolitikk, blant annet dens fornektelse av at det finnes illegitim gjeld, noe Norge har gått langt i å innrømme. Premissene rundt Sveriges nylige sletting av Kongos gjeld illustrerer skillet mellom Norge og Sverige på dette området.

En gjeld bygges opp

Da diktator Mobutu Sese Seko styrte Zaire (i dag Den demokratiske republikken Kongo) ble det satt i gang flere store industri- og infrastrukturprosjekter. Et av disse prosjektene var byggingen av to vannkraftverk med tilhørende dammer i området Inga, ved Kongoelvens utløp. Svenske ASEA (i dag ABB) var leverandør av materiale og ingeniørarbeid til kraftledningen som skulle strekke seg 170 mil fra Ingadammen til Shabaprovinsen i den sørøstre delen av landet. Som forsikring i tilfelle ASEA ikke skulle få pengene selskapet hadde krav på av Zaire, fikk de en eksportgaranti av den svenske Eksportkredittnemden (EKN) på 263 millioner svenske kroner (se rammen). Da Zaire ikke innfridde lånet begynte EKN i 1977 å betale erstatninger til ASEA, og lånet ble en sak mellom Zaire og den svenske stat. Rentene begynte å løpe, og da Zaire ikke betalte på lånet, ble ubetalte renter lagt til totalbeløpet, og nye renter beregnet på grunnlag av det. I 2003 skrev Sverige av 1,5 milliarder kroner av denne gjelden, resten er satt av i årets statsbudsjett og skal slettes når Kongo når slutt punktet i Hipp-prosessen. Denne saken har flere tvilsomme sider, både når det gjelder forutsetningen for utlån til Mobutu, prosjektet

i seg selv, gjeldssletten i etterkant og mer generelt bruken av eksportkreditt.

Illegitim gjeld

Gjelden fra kraftledningene i Inga er skoleeksempelet på illegitim gjeld. En vanlig definisjon er at gjeld karakteriseres som illegitim hvis den på en og samme tid 1) er inngått av styresmakter hvis makt ikke har demokratisk base, 2) ikke har kommet befolkningen til gode og 3) lånegiverne visste om dette.¹ For det første kom Mobutu til makten ved et militærkupp i 1965 og satt som diktator frem til han ble styrtet i 1997. I fjor hadde Kongo sitt første demokratiske valg siden selvstendigheten i 1960. Folket hadde ingen innflytelse på pengebruken under Mobutus styre. Hvilke prosjekter som ble satt i gang ble bestemt av hans nærmeste medarbeidere, og ble nøye overvåket av diktatoren. For det andre kom Inga-prosjektet på ingen måte folket til gode. Innbyggerne i Shabaprovinsen måtte fortsette med fotogenlamper og vedfyring, mens Mobutu fikk mer makt til å kontrollere strømforsyningen til gruvene i området. Vannkraftverkene har lav kapasitet og i dag akutte behov for kostbare reparasjoner. Kraftledningene skulle ta seks år å ferdiggjøre og koste 250 millioner USD, men pga væpnet opprør i Shabaprovinsen, vanskelig terreng og korrupsjon, tok byggingen i stedet nesten 10 år og fikk en endelig prislapp på over 1 milliard USD. For det tredje var det heller ikke mangel på informasjon om Mubutus despotiske og korrupte regime; så korrupt at IMF's utsending i 1978 trakk seg fra stillingen i protest og uttalte at *”Det er ingen sjanse, og jeg gjentar, ingen sjanse, for at Zaires mange kreditorer noen gang vil få betalt tilbake sine lån.”* Sverige var ikke det eneste landet som lånte til Zaire på denne tiden. I løpet av sent 70- og tidlig 80-tall fikk Zaire låne 3 milliarder USD av vestlige land, til tross for den ekstremt korrupsjonen. Dette hang sammen med at Mobutu ga politisk lojalitet til USA i kampen mot kommunismen, og åpnet sine kobber- og koboltgruver for utenlandske selskaper.

Gjeldsslette, men på feil premisser

Gjennom HIPC-initiativet vedtok Sverige å slette gjelden fra kraftledningene. For nesten et år siden slettet Norge gjelden fra skips-eksportkampanjen, en gjeld som bygger på de samme prinsippene som Kongos gjeld til Sverige; et offentlig organ overtar gjelden til et privat eksportfirma. Den svenske gjeldssletten skiller seg imidlertid fra den norske på to viktige punkter. For det første ble det ikke innrømmet kreditoransvar. Det vil si at gjeldssletten for Sverige handler om en gavepakke, ikke om å gjøre opp for dårlige vurderinger i fortiden. Riktignok ble ikke illegitim gjeld brukt som begrunnelse for den norske gjeldssletten, men regjeringen gikk langt i å innrømme kreditoransvar. I pressemeldingen i forbindelse med gjeldssletten, sier Utenriksdepartementet at *”Skipseksportkampanjen var feilslått utviklingspolitikk”* og at *”Norge har som kreditor et medansvar for den resulterende gjelden. Ved å slette fordringene tar Norge ansvaret for at disse fem landene skal slippe å betjene den gjenværende delen av denne gjelden.”*

For det andre belaster Sverige bistandsbudsjettet med denne gjeldssletten. Da skips-eksportgjelden ble slettet innrømmet Norge at lånene var gitt på feil premisser; prosjektet hadde handlet om å fremme norsk eksportindustri, ikke om utvikling, og slettingen gikk dermed ikke over bistandsbudsjettet. Det er vanskelig å forstå hvordan svenskene kan tviholde på at lån til en diktator for kjøp av svenske tjenester for å bygge en kraftledning som aldri har gitt strøm til området den skulle forsyne, er et bistandsprosjekt. Ikke nok med at bistandsbudsjettet belastes, i tillegg sparer Sverige penger på dette. I bistandsbudsjettet for 2007 er 1,5 milliarder svenske kroner satt av til gjeldsslette, hvorav 1,3 skal gå til Kongo. Det tilvarer det opprinnelige lånebeløpet pluss renter; penger som skal gå til å betale ut eksportkredittbyrået. Siden dette er gammel gjeld som EKN lenge ikke har regnet med å få tilbake, har den i dag mye mindre verdi. For

Kongos gjeld vil EKN motta 48 millioner, de resterende pengene som er satt av til gjeldslette til Kongo vil føres som bistand, men vil tilfalle statsbudsjettet og kan brukes på hvilke som helst poster.

Uansvarlig eksportkreditt

At Kongos gjeld endelig er slettet er vel og bra, men gjeldsletten vil ha lite for seg hvis den ikke fører til en videre gransking av hvordan slik gjeld oppstår, og hvordan man kan forhindre det i fremtiden. Eksportkreditt er en svært viktig kilde til finansiering i utviklingsland, og det er på tide å få til en link mellom ansvarlig utlån og eksportkreditt. I tillegg til EKN har Sverige et annet statsstyrt eksportkredittbyrå, AB Svensk Exportkreditt (SEK). På SEK sine hjemmesider kan vi lese at selskapet *vill bidra till en positiv samhällsutveckling* ved at deres foretak skal preges av *socialt ansvarstagade och god moral*. Selskapet har bl.a. introdusert egne standarder for miljø- og korrupsjon. Forsøket på en sosial profil blir likevel lite overbevisende når man vet at SEK sto for 73% av all eksportkreditt i første halvdel av 2006, da Pakistan fikk kreditt til å importere Saab militærutstyr til 1,1 milliarder USD. Eksportkreditt bidrar altså her til å trappe opp våpenkappløpet mellom India og Pakistan, to land som til sammen har 840 millioner mennesker som lever under FN's fat-

tigdomsgrense.ⁱⁱ Det kan vanskelig forstås som positiv samfunnsutvikling, sosial ansvarstagning eller god moral. I tillegg publiserer SEK få opplysninger om transaksjonene sine, særlig hvis det gjelder garantier for våpeneksport. Dette gjelder ikke bare SEK, men er flere steder vanlig praksis fordi det kan se dårlig ut for fremtidige handelspartnere å ha deltatt i en handel der det må stilles statlige garantier. Eksportkredittbyråene har også mange miljøsnyder på rullebladet. I følge ECA-watch, en NGO-kampanje for å skape engasjement rundt eksportkreditt, har halvparten av alle nye industriprosjekter som slipper ut drivhusgasser noe form for eksportkreditt. Dette kan være prosjekter som selv Verdensbanken avviser på grunn av potensielle ødeleggende konsekvenser.ⁱⁱⁱ

På tide å ta ansvar

Mangel på innrømmelse av kreditoransvar og belastningen av bistandsbudsjettet er to helt vesentlige punkter som gjør den svenske gjeldsletten til et spørsmål om snillhet, ikke rettferdighet. Kampen om gjeldslette skal ikke handle om å tigge om godvilje hos vestlige styresmakter, men er en kamp om rettferdighet. Gjeld inngått av diktatorer som aldri har kommet det folket som tilbakebetaler gjelden til gode skal heller ikke tilbakebetales av det samme folket. Dessverre

er det den svenske modellen for gjeldsletting som er normalen, ikke den norske. Nettopp derfor har Norge en viktig rolle å spille for å påvirke fremtidige gjeldsletteprogram i en verden der begrepene ansvarlig utlån og illegitim gjeld fortsatt er politisk uspiselige.

I og med at SEK og de fleste andre lands eksportkredittbyråer er drevet av det offentlige, burde det være mulig å forlange en større grad av samfunnsansvar og langsiktig tenkning. Som et minimum burde det kunne forlanges åpenhet om hvilke prosjekter som støttes av statlig eksportkreditt, slik at disse kan bli gjenstand for debatt.

Attac-aktivistene venter fortsatt på svar på søknaden om norsk statsborgerskap og nøyer seg i mellomtiden med å feire 17.mai. Vi venter på at Norge vil gå foran for å fremme kreditoransvar internasjonalt. Første stopp Stockholm?

i: Hentet fra Noreena hertz, *Gjeldens Historie* (2005)

ii: <http://www.enaat.org/publications/ECA-ArmsTrade.pdf>

iii: http://www.eca-watch.org/eca/ecas_explained.html

FAKTA

Eksportkreditt

Export credit agencies (ECAs) er (oftest) statlige drevne institutter som skal gjøre det lettere for private investorer å investere i risikofylte prosjekter i utlandet, ved å stille med en forsikring. Det innebærer at hvis investoren ikke får den avtalte betalingen av handelspartneren vil eksportkredittbyrået overta som kreditor. Hvis det er en handelspartner i privat sektor vil det ofte stilles krav om en "motavtale" av den andre parten i handelen, slik at myndighetene i landet tar på seg betalingsansvar hvis selskapet ikke skulle innfri avtalen. På den måten blir altså gjeld mellom to private aktører til en sak mellom to stater.



Svenske aktivister på vei til den norske ambassaden i Stockholm for å søke norsk statsborgerskap i januar 2007. De svenske Attac-medlemmene ville berømme den norske regjeringen for å gå i riktig retning innen globale spørsmål.

FOTO: ATTAC STOCKHOLM

EKSPORTKREDITTBYRÅERS MØRKE HISTORIE

av Per Stian Honningsvåg

I 1970 var fattige lands gjeldsbyrde til rike land på 70 milliarder dollar. Gjelden økte til 540 milliarder dollar i 1980, og i dag er gjeldsnivået på 2800 milliarder dollarⁱ. Størsteparten av gjelden – 65 % – er til private banker, mens resten er bilateral og multilateral gjeldⁱⁱ. Omtrent 40 % av den samlede offentlige gjelden er til eksportkreditbyråer. Denne typen gjeld er mangedoblet de siste 20 årene.

Hva er eksportkreditbyråer?

Eksportkreditbyråer er offentlige (eller delvis offentlige) institusjoner som tilbyr statlige lån, garantier, kreditter og forsikring til bedrifter som investerer i utlandet. Norges eksportkreditbyrå er Garanti-Instituttet for Eksportkredit (GIEK) og ligger under Nærings- og handelsdepartementet. GIEK sier på sin hjemmeside at ”vår hovedmålsetning er å fremme norsk eksport av varer og tjenester og norske investeringer i utlandet.” USAs Export- Import Bank har også som eksplisitt uttalt mål å bidra til flere amerikanske arbeidsplasser og en sterkere nasjonal økonomi.ⁱⁱⁱ

Privat gjeld blir statlig

Eksportkreditbyråer er i all hovedsak en forsikringsordning for private aktører, også de som investerer i fattige land med høy risiko. For at en investor eller bedrift skal få eksportkreditgaranti, må staten i landet de investerer i stille motgaranti. I praksis betyr det at hvis et prosjekt mislykkes, for eksempel fordi kjøperen ikke klarer å betale den norske eksportøren, tar staten i kjøperlandet over gjeldsbyrden. Dermed blir et lån som opprinnelig var mellom to private aktører, omgjort til bilateral gjeld.

Eksportkreditbyråer og illegitim gjeld

En slik garantiordning er positiv i de tilfellene hvor begge land tjener på en investering som ellers ikke ville vært satt i gang. Det er likevel

en stor utfordring at en slik praksis lett kan føre til at private aktører tar større risiko i sine investeringer og velger andre handelspartnere enn de ellers ville ha gjort. I flere tilfeller ser vi at dette går ut over befolkningen i fattige land som til syvende og sist blir sittende igjen med store lån. Muligheten for stor gevinst er til stede, og om det skulle gå galt står staten som garantist for at investor får igjen mesteparten av pengene. Denne forsikringen mot tap er en av grunnene til at lån fra eksportkreditbyråer eksploderte på 1990-tallet.

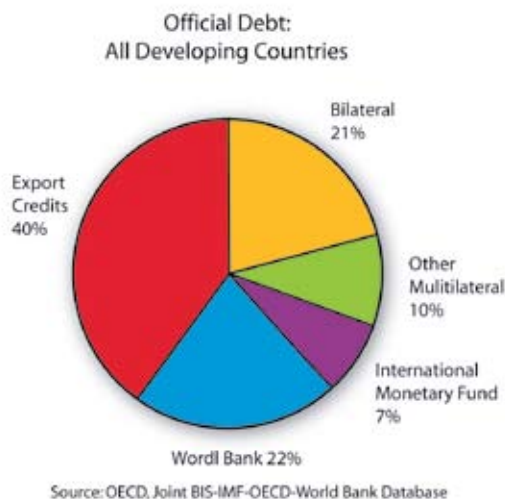
OECD har utarbeidet retningslinjer for utstedelse av garantier for prosjekter i utviklingsland, og i Norge har GIEK mulighet til å legge fram saker for Norad dersom byrået er usikre på den utviklingsfremmende effekten. Men til tross for retningslinjer som skal sikre at prosjekter ikke går på tvers av landenes egne utviklingsplaner, finnes det mange eksempler som viser at nasjonale ønsker overkjører hensynet til utviklingslands behov.

Verdensbanken har fått mye kritikk for prosjekter de støtter i utviklingsland, ofte begrunnet med at vestlige interesser står først i køen, ikke ønskene til utviklingsland. Det er derfor svært tankevekkende at prosjekter Verdensbanken avviser begrunnet med at de ikke er utviklingsfremmende, blir tatt opp fra søppelkassa av eksportkreditbyråer.^{iv} Verdensbanken støtter ikke våpeneksport eller konstruksjon av atomkraftanlegg, men eksportkreditbyråer har i flere tilfeller støttet nettopp slike prosjekter.

Noen eksempler

Det britiske eksportkreditbyrået Export Credits Guarantee Department (ECGD) støttet eksport av våpen til Sør-Afrika, Indonesia, Saudi-Arabia og Tyrkia. Alle disse landene har eller hadde autoritære eller diktatoriske regimer, eller demokratiske regimer som undertrykte deler av egen befolkning.

Våpeneksport kan potensielt bli brukt mot befolkningen som senere må betale for kjøpet av våpnene som undertrykker dem. Det var nettopp dette som skjedde i Sør-Afrika da våpen ble solgt til Apartheid-regjeringen, med støtte fra ECGD. Etter



apartheid har Sør-Afrika brukt store summer på å betale ned dette og flere lignende lån, selv om dette er et av de klareste eksemplene på illegitim gjeld. Indonesia brukte våpen kjøpt fra Vesten, blant annet støttet av ECGD, til å utføre massakrer mot befolkningen på Øst-Timor under Suharto^v.

Amerikanske EXIM ga 900 millioner dollar i støtte til bygging av atomkraftanlegget Bataan på Filippinene da general Marcos regjerte^{vi}. Lånet ble gitt for å støtte atomkraftindustrien i USA. Da atomkraft ble mer og mer upopulært blant befolkningen i USA, så man seg om etter utenlandske markeder. Atomkraftverket ble aldri ferdigstilt fordi det ble bygd over forkastninger i jordskorpa, og dermed var utsatt for jordskjelv. Det amerikanske selskapet Westinghouse har tjent store penger på det mislykkede prosjektet.

Er dette bistand?

Eksemplene over er alle helt klart illegitime, og det kan ikke være den sørafrikanske, indonesiske eller filippinske befolkningens ansvar å betale disse lånene. Etter betydelig internasjonal press har en del gjeld blitt slettet de siste årene, blant annet gjennom G8 og Paris-klubben. Ifølge OECD kan gjeldsslette rapporteres som bistand (ODA), og dette er vanlig praksis i de aller fleste land.^{vii} Irak er et talende eksempel på hvor ironisk dette er. I 2004 ble 80% av landets gjeld slettet etter Saddam Husseins fall. Store deler av gjelden stammet fra eksportkreditter og hadde ingen utviklingsfremmende konsekvenser. Til tross for dette ble gjeldssletten rapportert som bistand. Europeiske bistandsbudsjetter ble slik blåst opp av sletting av gjeld som aldri bidro til utvikling for den irakiske befolkningen.^{viii} Bygging av flotte palasser med gullbelagte kraner kan neppe ses på som utvikling. Ett av unntakene er Norge, som ikke teller gjeldsslette som bistand.

Denne dobbelføringen, både gjeldsslette og bistand, fører til at bistandsbudsjettene blir

misvisende. Det gis et inntrykk av at rike land gir mer til fattige land enn hva som faktisk er tilfellet. I tillegg blir eksportkredittlån – som ofte er av illegitim natur – både overført fra privat til offentlig sektor, og rapportert som bistand når lånene blir lettet eller slettet.

Veien videre

Selv om det i dag finnes enkelte retningslinjer for hvordan eksportkredittbyråer bør opptre i forhold til utviklingsland, er det lite åpenhet om garantiene som utstedes. Dokumentasjon av hva som er illegitim gjeld og ikke, kan derfor være problematisk. Offentlig innsyn må sikres gjennom at eksportkredittbyråene blir mer transparente.

Som vi så med Skipseksportkampanjen fungerte norske retningslinjer dårlig, og de norske behovene trumfet utviklingslandenes. For å forhindre en ny gjeldskrise og forhindre at den eksisterende blir forverret, er det viktig å få på plass bindende retningslinjer for utlån. Ikke bare for de internasjonale finansinstitusjonene som Verdensbanken og IMF, men også for eksportkredittbyråene. Et internasjonalt regelverk må forsikre at ikke fattige lands befolkninger blir sittende igjen med regningen etter mislykkede investeringsprosjekter. Det er ikke rettferdig at store selskaper og rike investorer i vestlige land kan gå inn i høyrisikoprojekter i fattige land, med visshet om at de får igjen mesteparten av pengene av eksportkredittbyråer dersom det går galt. I praksis er dette en subsidiering av spekulativ kapital i fattige land, og har ofte negative konsekvenser for landets innbyggere.

SLUG mener:

- Det internasjonale samfunnet må få på plass retningslinjer for utlån både fra de internasjonale finansinstitusjonene og fra eksportkredittbyråer.
- Eksportkredittbyråer må bli mer transparente slik at det offentlige får innsyn i hva slags prosjekter de støtter og detaljene i avtalene.

KILDER

i: Network Institute for Global Democratization (NIGD). *The global debt campaign: what are the next steps?* <http://www.nigd.org/world-public-finances/debt/enkku-1.pdf>.

ii: EURODAD. *Private debt*. <http://www.eurodad.org/debt/?id=116> [14.09.07].

iii: EXIM. *Mission*. <http://www.exim.gov/about/mission.cfm> [14.09.07].

iv: Food First – Institute for Food and Development Policy. *Worse than the World Bank? Export-Credit Agencies – The Secret Engine of Globalization*. <http://www.foodfirst.org/pubs/backgrdrs/2003/w03v9n1.html> [14.09.07].

v: Ifølge CIA var massakrene på Øst-Timor sammenlignbare med dem fra Hitler, Stalin og Mao. http://www.motherjones.com/news/special_reports/east_timor/comment/chomsky.html [14.09.07].

vi: EURODAD. *Skeletons in the Cupboard: Illegitimate Debt Claims of the G7*. http://www.eurodad.org/uploadedFiles/Whats_New/Reports/Eurodad%20SkeletonsCupboardG7Report.pdf

vii: ECA Watch. *Debt*. <http://www.eca-watch.org/problems/debt/index.html> [18.09.07].

viii: EURODAD. *Iraqi debt cancellation inflates Europe's aid figures*. <http://www.eurodad.org/aid/article.aspx?id=122&item=0840> [18.09.07].

GJELDSREVISJON

Revisjon av Ecuadors gjeld

av Gail Hurley
oversatt fra engelsk av Line Simenstad

I juni 2005, da G8-landenes statsoverhoder annonserte at noen av verdens fattigste land ville få slettet gjeld på til sammen 40 milliarder USD, husker jeg at bestemoren min ringte meg begeistret for å fortelle at “gjelden har blitt slettet”. Som gjeldsaktivister hadde vi ‘klart det!’. Forestill deg hennes forvirring to år senere, når jeg fortsatt ser ut til å jobbe med akkurat det samme.

JEG SNAKKET MED henne nylig da jeg skulle reise til Ecuador for å delta i en ny kommisjon satt ned av ecuadorianske myndigheter for å revidere nesten 11 milliarder USD i gjeld til utenlandske kreditorer. “Slettet de ikke gjelden likevel?” spurte hun. “Ecuador var ikke på listen”, svarte jeg. “Landet ble vurdert som for rikt”. “Det høres ikke veldig rettferdig ut”, sa hun.

Det virker som det er mange andre som er enig med henne. Noen som ikke synes det er rettferdig er regjeringen til Ecuadors nye og karismatiske president, Rafael Correa. Denne er en av en ny bølge av venstrevridde og mer handlekraftige regjeringer i Latin-Amerika som utfordrer Verdensbankens og IMF’s økonomiske ortodoksi, og til og med går i retning av å sette opp sin egen rivaliserende regionale finansarkitektur, Banco del Sur.

Scenarioet Correa overtok var et statsbudsjett hvor 38% var satt av til gjeldsbetjening. 23. juli 2007 lanserte han en “gjeldsrevisjon-kommisjon”. Et dusin lokale og internasjonale eksperter – meg selv inkludert –, fra akademia, organisasjonsliv, urbefolknings- og miljøbevegelser, er invitert til å jobbe med den ecuadorianske staten i de neste tolv månedene for å undersøke landets

gjeld til utenlandske kreditorer på et lån-til-lån basis. Medlemmene i kommisjonen skal gjennomføre en omfattende gjennomgang av lånene. Vi er ikke bare bedt om å gi en enkel finansteknisk vurdering av kreditter, men også se på juridiske spørsmål, finansielle vilkår og betingelser og alle sosiale og miljømessige konsekvenser av lånene. Gruppen vil rapportere sine anbefalinger til myndighetene.

Selv om gjeldsrevisjon ikke er et nytt konsept – med erfaringer fra Brasil, Argentina, Uruguay og Filippinene – er dette noe nytt fordi det er verdens første kommisjon for gjeldsrevisjon med full støtte og involvering fra myndighetene.

Jeg har møtt blandede reaksjoner på initiativet. Mange i NGO-miljøer har forventninger om at det vil generere en internasjonal debatt om konseptet illegitim gjeld. Illegitim gjeld har blitt beskrevet som lån gitt til å finansiere såkalte ‘white-elephant’-prosjekter (som Bataan atomkraftverk på Filippinene som ble bygget i et område utsatt for jordskjelv); lån som inneholdt urettferdige vilkår og betingelser (for eksempel urettferdig rentenivå); eller lån som var gitt til korrupte og diktatoriske regimer som aldri brukte midlene i folkets interesse, og kreditorene var klar over

at det kunne skje. Under dagens system må debitor-land alltid betale tilbake gjelden, selv om folket aldri har fått noe igjen for lånet og kreditoren har opptrådt feil.

I privat sektor og politikerkreter er det forvirring rundt hvorfor en gjeldsrevisjon har blitt satt i gang i det hele tatt. En vanlig reaksjon hos mange har vært at “dette er ikke 1999, da Ecuador virkelig ikke kunne betale gjelden sin. Nå er Ecuador i en posisjon hvor landet kan betale, så hvorfor gjeldsrevisjon nå?” Til forsvar av denne hypotesen vises det til Ecuadors økte oljeinntekter (opp fra 2,18 milliarder USD i 2000 til 5,2 milliarder USD i 2006) og at gjeld utgjør en relativt liten del av BNP (38%). Da er det viktig å huske på at revisjonskommisjonen ikke har blitt etablert for å vurdere om Ecuador kan betale, men om Ecuador bør betale. Å påstå at Ecuador har råd til å bruke sine økte oljeinntekter til å betale utenlandske kreditorer, indikerer at gjeldsbetjening bør være en prioritert bruk av inntekter fra slike ressurser.

Å tenke på dette spørsmålet, slik jeg gjorde da jeg ble tatt med rundt i slummen utenfor Guayaquil – hjem for over en million mennesker – får deg til å innse hvor vanskelig det ville vært å fortelle folk som sliter på et

FAKTA



Gjeldsrevisjon er en gjennomgang og analyse av låneavtaler. Gjeldsrevisjon er et verktøy for å dokumentere konsekvenser av lån, og hvordan gjeldsnedbetaling påvirker fattige lands utvikling. Ecuador har satt ned en offentlig kommisjon som skal gå gjennom alle Ecuadors lån. Disse skal vurderes i forhold til økonomiske, juridiske og politiske indikatorer. *–Lån som viser seg å være illegitime, må ikke bli betalt. Lån som er legitime må tilbakebetales,* sier Ricardo Patiño, tidligere finansminister i Ecuador og initiativtaker til gjeldsrevisjonen.

Gail Hurley arbeider med gjeld i Eurodad –European Network on Debt and Development. Hun sitter i Ecuadors offentlige kommisjon for gjeldsrevisjon, med ansvar for analyse av bilaterale lån.

Red.

Bildet: Fra venstre: Ecuadors president Rafael Correa, artikkelforfatter Gail Hurley og Ecuadors daværende finansminister Ricardo Patiño under innvielsesseremonien til Ecuadors kommisjon for gjeldsrevisjon

FOTO: GAIL HURLEY

par dollar dagen at myndighetene har råd til å bruke 38% av statsbudsjettet på å betale utenlandske kreditorer.

Det er store vanskeligheter som møter kommisjonen for gjeldsrevisjon – og kommisjonærene – og de ble synlige allerede på min første dag hos økonomi- og finansdepartementet. Ricardo Patiño gikk av som økonomi- og finansminister den uken kommisjonærene begynte arbeidet. Han ble tvunget til å tre av etter alvorlige beskyldninger (som han benekter) om manipulasjon av obligasjonspriser. Hans avgang reflekterer pågående politiske uroligheter i det lille Latinamerikanske landet som har sett ni presidenter komme og gå de siste ti årene. Det er også et stort antall dokumenter å gå gjennom. Det har vært mangelfull arkivering fra ecuadoriansk side, og menneskelige ressurser blir presset til det ytterste for at den nye regjeringer skal få en slags orden i uklare dokumentasjon. Kreditorene, derimot, er ressurssterke og godt organiserte, enten det dreier seg om Parisklubben eller obligasjonsforhandlere på Capitol Hill.

Jeg har fått ansvar for å analysere Ecuadors bilaterale låneavtaler. Dette inkluderer kreditorland som Spania, Italia, Tyskland,

Frankrike, Storbritannia, Belgia, USA, Canada og Japan. Det jeg oppdaget på min første arbeidsdag, da jeg begynte å bla tilfeldig gjennom ulike kredittavtaler, skulle antagelig ikke ha overrasket meg, men proporsjonene av problemet gjorde så absolutt det. Mens jeg så over låneavtaler mellom Ecuador og Belgia, Italia og Tyskland, så jeg fort at alle kontraktene – tilfeldig plukket ut fra en stor bunke – dreide seg om tvungen bistand av verste sort: Midlene skulle utelukkende brukes til kjøp av materialer fra utlånerlandet. Disse skulle bearbeides i utlånerlandet av deres arbeidere, under rådgivning fra konsulenter fra ulånerlandet, og så transportert til Ecuador gjennom transportselskaper registrert i utlånerlandet, for så å bli betalt for i landets valuta.

Ecuador er overlatt til å betale regningen fra start til slutt, selv om mye av midlene helt klart ender opp hos utlåneren. Til tross for offisiell retorikk om forandringer i denne typen bistand, så jeg lite reelle forandringer mellom kontrakter signert i 1995 og de signert i 2005.

Kanskje disse lånekontraktene per definisjon ikke er illegitime, men de inneholder suspekte klausuler som kan hjelpe oss til å forstå de

kommentatorene som påstår at “bistand ikke fungerer”. Det fundamentale spørsmålet jeg stiller meg selv i forhold til disse lånene er “i hvem sin interesse?” Et av spørsmålene kommisjonærene nå kommer til å stille, er om gjeldende markedspriser har blitt krevd for varene og tjenestene som var med i avtalene.

Et av Rafael Correas valglofter var å redusere årlig gjeldsbetjening fra 38% av statsbudsjettet i 2006 til 11,8% i 2010, for å frigjøre ressurser til investering i den sosiale sektoren, forskning og utvikling. Gjeldsrevisjonskommisjonen kan bli sett på som et viktig skritt mot å holde dette løftet og samtidig utfordre den eksisterende ortodoksien om at all gjeld skal tilbakebetales, uansett hvilke menneskelige kostnader avtalen har påført. Uavhengig av om avtalen har inkludert dårlige vurderinger, svindel, kapitalflukt og korrupsjon.

Siden initiativet er unikt vil prosessen helt klart være en bratt læringskurve for alle de som er involvert. Ecuador tar et historisk steg, og med dette initiativet i tankene burde vi huske det grunnleggende premisset bak det: mennesker foran kreditorer.

Artikkelen stod først på trykk i Guardian Weekly 20. august 2007.

ANSVARLIG UTLÅN OG ILLEGITIME FORHANDLINGSVILKÅR

Land i Sør nektes juridisk rammeverk

Skrevet av Ingrid Harvold Kvangraven

I vårt samfunn er det en selvfølge at banker har en rekke plikter i forhold til utlån, og grundige prosedyrer settes i verk for å avgjøre hvem som får ta opp lån. Økonomisk risiko fungerer som et insentiv til nøye å vurdere låntakers mulighet til å betjene gjeld. Dette skal sikre at pengene kommer til god nytte. Men om låntakere likevel skulle gå konkurs, kan ikke bankene kreve at de må sulte seg for å tilbakebetale lånet. Med mindre låntaker er et utviklingsland.

Illegitime mekanismer og skadeliggjørende lån

De gjeldsmekanismene som eksisterer i dag er illegitime, sier Kjetil Abildsnes, leder for SLUG. Han arbeider for tiden med en rapport om ansvarlig utlån tilknyttet illegitim gjeld. Han forklarer at det bare er kreditorer som har noe å si, og mekanismene er designet for å gi minst mulig gjeldslette. I stedet for fokus på hvor mye et land har råd til å betale tilbake, rettes fokus på hvor mye tilbakebeta-

ling som er mulig, og i denne prosessen blir utviklingslands økonomiske vekst som oftest overvurdert. –Ren torpedovirksomhet overfor fattige utviklingsland, mener Abildsnes. –Bakgrunnen for hvor mye gjeldslette som gis er dessuten elendige analyser utført av IMF fortsetter han. Kunibert Raffer, professor i økonomi ved universitetet i Wien, konstaterer at både Verdensbanken og IMF har påført sine medlemmer i Sør skade.

I Afrika finner man mange tilfeller hvor uansvarlig långivning har ført til store gjeldsbyrder for fattige land. Vitalice Meja fra AFRODAD (African Forum and Network on Debt and Development) mener uansvarlig långivning i Afrika har fremmet og støttet diktaturer, styrket deres makt og dermed undergravd demokratier og indirekte støttet korrupsjon. Inntektsnivåene i mange afrikanske land har blitt betydelig redusert ettersom lån har blitt øremerket prosjekter som i beste fall har vært nyttige, men i mange tilfeller har vært direkte skadeliggjørende for majoriteten av befolkningen.

Ansvar og risiko bæres av fattige land

Raffer hevder denne uregelmessige forskyvningen av ansvar og risiko over på låntaker er unikt for lån til utviklingsland, og at den fremmer handlinger som er økonomisk og moralsk uriktige. Alle kreditorer er under-

lagt juridiske regler for kompensasjon av skade som følge av skadegjørende oppførsel fra lånegivers side. Likevel blir dette juridiske rammeverk nektet land i Sør. Raffer ønsker å etablere et rammeverk hvor uansvarlig långiving fører til at kreditor taper penger, noe som vil skape et enormt insentiv for å oppføre seg ansvarlig. Med et slikt rammeverk ville den hensynsløse utlånsvæksten på 1970-tallet aldri ha funnet sted.

Hvilke forslag eksisterer?

Det har blitt foreslått en implementering av frivillige retningslinjer for ansvarlig utlån, noe Raffer stiller seg veldig kritisk til. For det første mener han interesse for å handle frivillig tydeligvis har vært fraværende ettersom man uansett kunne ha handlet forsvarlig uten et slikt rammeverk. For det andre har rammeverket vært spesielt populært som middel for å dempe forslag om en ordentlig reform.

IMF har også anerkjent nødvendigheten av solvens for nasjonalstater og har foreslått en mekanisme for gjeldsforhandling. Forslaget viser en sterk institusjonell egeninteresse: Mekanismen skal være et IMF -organ som ikke kan utfordre styrets avgjørelser. Det vil med andre ord offisielt sette IMF i en dominerende posisjon i forhold til internasjonal gjeldslette, men institusjonen vil likevel ikke selv være pålagt å være finansielt tilregnelige i sin egen utlånsvirksomhet.¹

om FTAP, krever også at gjeld som alt er tatt opp må gjennomgås og vurderes. Dette skal resultere i redusert gjeldsbyrde eller ugyldiggjøring av gjeld i tilfeller der gjelden viser seg å være illegitim. Raffer vektlegger to hovedaspekter:

1) *Menneskerettigheter eller kreditors krav?*

Kreditors rett til renter og tilbakebetaling går på tvers av et prinsipp generelt anerkjent av alle juridiske system, nemlig at ingen skal tvinges til å oppfylle kontraktkrav hvis det fører til menneskelig nød, truer liv eller krenker menneskelig verdighet. Om utviklingsland hadde blitt behandlet som likeverdige og som mennesker ville de hatt anerkjente rettigheter til redusert gjeld til bekjempelse av fattigdom. Slik er det dessverre ikke, og kreditor bestemmer selv om de vil bevilge ressurser ved etterspørsel eller ikke, og om de gjør det er det på grunnlag av veldedighet og ikke rettferdighet. Raffer mener hans modell fremmer ansvarlig långivning ved å sette menneskerettigheter og håndhevelse av rett fremfor kreditors interesser.

2) *Upartisk dommer.* Som alle juridiske prosedyrer, må insolvens ikke avgjøres ved at kreditor selv bestemmer hva betingelsene for gjeldsslette skal være, og hvilke krav de skal stille til låntaker. Fram til nå har kreditorer internasjonalt fungert som dommer, jury, ekspert og advokat for utviklingslandene. Prosedyrene må styres av nøytrale enheter, og vi kan ikke fortsette å nekte mennesker i Sør retten de har til å nyttegjøre seg av en rettferdig og upartisk dommer. Raffers forslag er å *"ende dette hånet mot rettferdighet ved å sette debitor på lik linje med kreditor også i internasjonale sammenhenger."*

Uvillighet eneste hinder

Til nå har tendensen vært å gi for lite gjeldsslette for sent til fattige land. Det er klart på tide med et nytt system for gjeldsforvaltning, men det er uvisst hvor lang tid det vil ta. "Teknisk sett kan mitt forslag iverksettes umiddelbart", sier Raffer. Forhandling med en nøytral tredjepart er ikke et ukjent fenomen, og om et ad hoc panel kunne fått myndighet til å anvende de grunnleggende prinsippene bak en FTAP er det ikke noe mer som står i veien for en iverksettelse. For at en FTAP skal kunne fungere er det imidlertid helt nødvendig at alle viktige kreditorer er med. Abildsnes mener FTAPs begrensninger først og fremst er politiske, for om man vil få på plass slike prosesser må begge parter ønske det. Raffer mener hovedproblemet ligger i uvillighet fra OECD-lands side. De hindrer håndhevelsen av fundamentale rettigheter som vil komme utviklingslandene til gode. I tillegg må det finnes en straffelov som binder långiver til å kompensere forårsaking av urettslig skade på låntaker.

Hva bør Norge og SLUG gjøre?

Raffers råd til SLUG er å kjempe for innføring av en FTAP, en internasjonal straffelov, og dermed ansvarliggjøring av de internasjonale finansinstitusjonene (IFI). Raffer ønsker at

vi skal ta opp disse sakene hos vår regjering og videre få dem til å ta det opp for IFIene. "IMF har til nå unngått å sitere meg for å ikke rette oppmerksomhet mot en fungerende løsning som umiddelbart kan implementeres, som de selv ikke liker". Raffer har i flere år argumentert for en slik løsning, og sier han enda ikke har møtt et godt motargument.

Abildsnes er enig i Raffers anbefalinger men legger til at Norge også må støtte opp om gjeldsrevisjoner i utviklingsland. Norge må også gå gjennom hvordan vi gir lån og sjekke om gamle lån er legitime, bidra til mer forskning om ansvarlig utlån og illegitim gjeld og støtte utviklingsland som nekter å betale. Han anerkjenner at Norge har begrenset innflytelse og at man må få flere land med for å virkelig skape endring. Han er imidlertid ikke imponert over Norges innsats internasjonalt når det gjelder fremming av ansvarlig långivning. Han mener målet er å jevne ut det skjeve maktforholdet som eksisterer mellom to ulike parter i enhver lånetransaksjon. Vitalice Meja fra AFRODAD vektlegger at ikke bare må den norske regjeringen og SLUG bidra i diskusjonen om et juridisk rammeverk også for lån til fattige lang, men det er viktig at dette skjer i nært samarbeid med sine partnere i Sør.

Artikkelen er basert på intervju med:

- Kunibert Raffer, forsker ved Universitet i Wien
- Vitalice Meja, Programme Director for Lobby and Advocacy, African Forum and Network on Debt and Development
- Kjetil Abildsnes, leder av Slett U-landsgjelda.

i: <http://ro.unctad.org/dmfas/pdfs/raffer.pdf>

IMF mener at bare private kreditorer skal være gjenstand for gjeldsforhandlingsmekanismer, mens Raffer mener dette burde gjelde for *alle kreditorer*. Kredittmarkedet avhenger, i likhet med andre markeder, av fungerende økonomiske mekanismer og et rammeverk som definerer rettighetene og pliktene til de som deltar. Frem til nå har diskusjoner rundt suverene staters gjeld fokusert på låntakers plikter og hatt manglende fokus på de som låner ut. Abildsnes ser et grunnleggende behov for utforming av internasjonale regler, og kanskje også en mekanisme for å håndheve disse. Selv om et land i prinsippet står fritt til å bestemme hvilke lån det velger å betjene, er det ikke i slik i praksis. Å velge å ikke betjene gjeld kan få store konsekvenser når man ønsker å få nye lån, bistand og investeringer. Han støtter Raffers FTAP (Fair and Transparent Arbitration Process) – modell som er ment å ivareta både lånegiver og låntakers interesser på en rettferdig måte i en forhandlingssituasjon, og han mener den er "lysår bedre enn dagens system".

FTAP – en åpen og rettferdig forhandlingsmekanisme

FTAP vil sikre lik behandling av mennesker uansett hvor på kloden de befinner seg, og uavhengig av hvilket pass de bærer. FTAP innebærer mekanismer som også beskytter låntaker, både når debitor er et land i Sør og i andre tilfeller. Raffer, som har utviklet ideen

FAKTA

Ansvarlig långivning

Långiver både forsikrer seg om at lånet er tatt opp av en legitim myndighet, (f.eks. ikke en diktator) og at det er sannsynlig at midlene vil bli brukt etter hensikten. I neste omgang forsikrer långiver seg om at det er sannsynlig at låntaker vil kunne betale tilbake lånet, altså at prosjektet det gis lån til vil være lønnsomt.

Doktrinen om odiøs gjeld

Alexander Sack skrev i 1937 doktrinen om odiøs gjeld. Doktrinen definerer odiøs gjeld som gjeld som følger disse tre kriteriene:

- Gjelden er tatt opp uten generell samtykket av befolkningen.
- Lånet har ikke kommet befolkningen til gode.
- Kreditorerne hadde informasjon om at lånet ikke kom befolkningen til gode.

Illegitim gjeld er en utvidelse av denne doktrinen, og omfatter blant annet lån som er forsvunnet i korrupsjon, gått til mislykkede og skadelig utviklingsprosjekter, og på andre måter ikke kommet befolkningen til gode.

FN OG VERDENSBANKEN med studier om illegitim gjeld

Av Cathrin Fløgstad Olaniyan og Kjetil G. Abildsnes

Etter initiativ fra Norge har både Verdensbanken og FN nå gitt ut studier med utgangspunkt i doktrinen om odiøs gjeld. Begge åpner for videre debatt og klargjøring av begrepet illegitim gjeld.

FN The Concept of Odious Debt in Public International Law

Klar støtte for deler av begrepet illegitim gjeld og et overgangs-tribunal er blant ingrediensene i den norskstøttede studien om "odiøs" gjeld fra UNCTADⁱ. Hva er hovedtrekk, anbefalinger og svakheter i studien?

STUDIEN ER SKREVET av professor Robert Howse fra University of Michigan Law School og kan lastes ned i sin helhet på: www.unctad.org/en/docs/osgdp185_en.pdf

Nye stater og regimer

Når stater endrer regime ved revolusjon eller det oppstår nye stater, oppheves normalt forpliktelsene til den gamle staten og overføres ikke til den nye. Lån og gjeld er unntak fra denne regelen. Den nye staten blir pliktig til å betjene gammel gjeld. Det er mange argumenter for et slikt unntak: Stabilitet i finansmarkedet, tilgang til lån, samt at effektene av lån f.eks. til veibygging også vil komme den nye staten til gode. Samtidig er det klart at den nye staten/regimet ikke bør være forpliktet til å betjene all gjeld. Åpenbare eksempler er lån tatt opp for å undertrykke eller kolonisere eller for å finansiere en krig man taper. Det er i dette spenningsfeltet i internasjonal rett at doktrinen om odiøs gjeld har dukket opp.

Doktrinen kan, mener Howse, sees på som en omorganisering av en del allmenne rettsprinsipper som er vanlig i en rekke land. Samtidig er ikke doktrinen sterk nok til at det er mulig å bruke den på nasjonalt nivå for å hindre innkreving av odiøs gjeld. Et av problemene med doktrinen og illegitim generelt, er at det er vanskelig å avgjøre på forhånd om en gjeld vil bli odiøs. Man har en saksbasert tilnærming. Kroneksemplet er Zimbabwe og Mugabe – når ble styret der illegitimt? Der-

som man ikke på forhånd kan avgjøre dette risikerer man at tilgangen på nye lån blir mindre og lånene dyrere. Howse mener at dette ikke er avgjørende, og peker på at nasjonal lovgivning om kontraktsrett har utviklet seg fra sak til sak uten at det har hindret finansmarkedene i å fungere.

Praktisk politikk

Howse trekker opp en rekke måter doktrinen kan brukes på i praksis. Mest sannsynlig er det at det vil bli brukt i diskusjoner og forhandlinger i land som er i en politisk omveltning. Dette kan operasjonaliseres ved at det opprettes en spesiell tribunal for behandling av rettslige spørsmål omkring overgangen mellom to regimer. Konseptet odiøs gjeld brukes her som kontekstualisert juss i stedet for en doktrine som står på egne ben. Et viktig prinsipp Howse slår fast er at selv om et regime velger å betale en odiøs gjeld, slutter ikke gjelden med å være odiøs – å ikke benytte seg av en rettighet (for eksempel å nekte å betale odiøs gjeld) betyr ikke at den forsvinner.

Howse mener at man ikke nødvendigvis må anvende Sacks doktrine strengt – altså de tre punktene som må være tilstede for å klassifisere en gjeld som odiøs. Innholdet i doktrinen utgjør noen normative prinsipper som kan brukes på ulike måter på ulike lån i ulike overgangssituasjoner. Stater er, mener Howse, sjelden ute etter abstrakte definisjoner, men å løse konkrete problemer. Dette kan være en grunn til at stater så langt ikke har klart å bli enige om et sett med regler for slike overgangssituasjoner. FN gjorde et forsøk på å utforme en konvensjon i 1983 der odiøs gjeld ble forsøkt definert.ⁱⁱ Konvensjonen ble vedtatt uten denne definisjonen og mangler ennå nok signaturer til å tre i kraft. Likevel, verden og jussen har utviklet seg og enkelte mener at et punkt om odiøs gjeld i dag ville blitt vedtatt.

Eksempler

Studien skisserer en rekke eksempler på overgangssituasjoner der elementer fra doktrinen om odiøs gjeld er blitt brukt. Cuba i 1898 og Costa Rica i 1923 er to klassiske eksempler, og er naturligvis med. Disse er grundig dokumentert mange steder.

Andre eldre eksempler er Polens gjeldslette som kom med Versailles-traktaten i 1919. Der ble det slått fast at kun lån tatt opp før 1. august 1914 skulle videreføres. Testen som ble brukt var, som i tilfellet Cuba, Sacks definisjon av odiøs gjeld. Dette ble fulgt opp av Italia i 1947 der man slo fast at det var utenkelig at Etiopia skulle måtte bære den økonomiske byrden Italia tok på seg for å herske over Etiopia.

Gjelden etter Apartheid-regimet er et av de klareste eksempler på at et land sitter med en enorm illegitim gjeld fra et tidligere illegitimt regime. Internasjonale banker fortsatte å låne ut store beløp til tross for at regimets politikk ble erklært som en forbrytelse mot menneskeheten av FN i 1973. Sør-Afrika valgte å betjene gjelden etter Apartheid-regimet og håpet man ved å gjøre dette ville tiltrekke seg store utenlandsinvesteringer. Men investeringene dukket ikke opp. Ifølge Joseph Hanlon har Sør-Afrika tapt \$10 mrd. på denne politikken. Et tilsvarende eksempel er Kroatia under Franjo Tudjman. IMF kuttet alle lån til landet i 1997 på grunn av den politiske volden og vanstyret av offentlige midler. Private banker lånte \$2 mrd. til helt fram til Tudjman døde i 1999. I begge tilfeller kunne situasjonen vært en annen med en sterkere doktrine om odiøs gjeld.

Utfordringer og beslektede jussbegreper

Rapporten tar også opp de tradisjonelle utfordringene ved doktrinen om odiøs gjeld. En av disse er om långiver var klar over

lånets odiøse karakter. Det er vanskelig å bevise slik subjektiv kunnskap. Spørsmålet blir dermed hva kreditor er forpliktet til å gjøre for å handle ansvarlig. Her kan det være nyttig å se på nasjonal lovgivning og særlig prinsipper som er felles for mange land. Et prinsipp er at den som tar opp et lån må handle på vegne av den som skal betjene det. Dersom det er grunn til å tro at dette ikke vil skje ligger det et ansvar på långiver for å forsikre seg om at det skjer.

Oppmuntrende konklusjoner

Konklusjonen i rapporten kan oppsummeres ved at doktrinen om odiøs gjeld svarer på en mangel innen internasjonal rett ved regime-

endring eller nye stater. Det finnes ingen juridiske motargumenter som effektivt skyter ned doktrinen eller det normative innholdet i den. Tvert om, det slås fast at i en situasjon der en gjeld kan klassifiseres som odiøs vil det være svært vanskelig for en privat eller statlig kreditor å argumentere for at en endring i kontraktsbetingelsene er et juridisk overgrep. Konseptene i doktrinen om odiøs gjeld kan sies å være en del av innholdet i generelle rettsprinsipper for siviliserte stater. Den beste måten å anvende doktrinen på vil ifølge Howse være en internasjonal tribunal som opprettes for å behandle rettighetene for stater i en politisk overgangsfase.

i: United Nations Conference on Trade and Development

ii: Utkastet til Vienna Convention on Succession of States in Respect of State Property, Archives and Debt definerer odiøs gjeld som: (a) all debts contracted by the predecessor state with a view to attaining objectives contrary to the major interests of the successor state or of the transferred territory; (b) all debts contracted by the predecessor State with an aim and for a purpose not in conformity with international law embodied in Charter of the United Nations

VERDENSBANKEN **Odious Debt: Some Considerations**

Initiativet til studien ble tatt i 2004, og nå har den endelig kommet. Hva sier rapporten, Verdensbankens første innlegg i diskusjonen om illegitim gjeld?

Studien er skrevet av Vikram Nehru og kan lastes ned på go.worldbank.org/48MIDC8BHO

Nehru gir liten støtte til bruk av doktrinen om odiøs gjeld, og konkluderer med at andre løsninger trengs for å forhindre uansvarlig långivning og sørge for gjeldslette. Begrepet illegitim gjeld får dessuten hard kritikk for å være for vidt, og Verdensbanken mener det er vanskelig å akseptere og operasjonalisere begrepet. Rapporten skisserer mulige løsninger for hvordan man kan forhindre misbruk av lån, og legger vekt på at det er behov for mer ansvarlig utlånspraksis.

Behov for ansvarlig lånepraksis

Anti-korrupsjonsprogrammer, godt styresett hos lånetaker, og å legge til rette for at utviklingsland kan få tilbake verdier som er stjålet av statsledere, er blant forslagene som legges

fram. Rapporten legger vekt på at långiver bør evaluere og undersøke at lånene faktisk går til planlagte formål. Dette kan påføre långiver ekstra kostnad og dermed svekke interessen for å gi lån, men på den andre siden kan slike vurderinger kan være en god investering for å minske risikoen for mislighold av lånet.

Gjeldsbevegelsen argumenterer for en nøytral og uavhengig mekanisme som et nyttig instrument for å avgjøre gjeldas legitimitet, og støtter betalingsnekt av illegitim gjeld. Verdensbanken sier at en bindende regel, der land kan nekte å betale gjeld, kan føre til at kreditorer trekker seg unna fordi risikoen ved utlån blir for stor. Andre mener at et slikt synspunkt er overdrevet. Dersom et påtroppende regime tar i bruk doktrinen kan det gi signal om at landet ønsker å utøve lovlige, fornuftige rett. Dermed kan kreditorer også forvente at landet ikke misligholder lånet.

Verdensbanken som låneinstitusjon

Rapporten er skrevet på oppdrag fra Verdensbanken og tar i liten grad opp hvordan kreditorer kan ansvarliggjøres. Dette reflekterer at det er problematisk for en låneinstitusjon å lage en studie om dette temaet.

Kilder:

Hanlon, Joseph (2002): Defining Illegitimate Debt. I: Understanding the issues, Norwegian Church Aid.

Khalfan, Ashfac, Jeff King & Bryan Thomas (2003): Advancing the Odious Debt Doctrine. Center for International Sustainable Development Law, Working Paper.

The concept of odious debt: some considerations, Economic Policy and Debt Department of the World Bank

SLUG MENER

Endelig en skikkelig debatt

SLUG og resten av gjeldsbevegelsen har ventet lenge på disse to rapportene. Det er svært bra at de nå endelig foreligger. Begge tar utgangspunkt i en svært begrenset del av begrepet illegitim gjeld. I praksis er det diktatorgjeld som først og fremst diskuteres. SLUG mener at også annen typer gjeld som skyldes korrupsjon, feilslåtte prosjekter og lignende kan karakteriseres som illegitim. Verdensbank-rapporten tar i noen grad tak i dette.

Det kanskje mest fasinerende med de to rapportene er at det er mulig for to institusjoner som Verdensbanken og UNCTAD å nå, stort sett, motsatte konklusjoner. UNCTAD-rapporten slår på sitt stille, juridiske vis fast at gjeldsbevegelsen har en sak. Begrepet illegitim gjeld tar tak i deler av internasjonal rett der det fins mangler, og prinsippene har bred støtte i nasjonal lovgivning i mange land. Den støtter også langt på vei gjeldsbevegelsens forslag om en åpen, rettferdig forhandlingsmekanisme (FTAP).¹

Verdensbankens rapport er ført i pennen av en långiver-institusjon og bruker ikke mange sidene på å avvise konseptet odiøs gjeld og illegitim gjeld som upraktisk, lite anvendbart med liten støtte i internasjonal rett. Samtidig fremheves Verdensbankens

i: Fair and Transparent Arbitration Process

På trappene: Rapport om KINA SOM UTLÅNER I AFRIKA

av Øygunn Sundsbø Brynildsen

Vestlige kreditorer har fått konkurranse på utlånsmarkedet, afrikanske land har fått større valgfrihet i hvem de vil låne fra, G8 har begynt å interessere seg for regler for ansvarlig långivning og Kina sikrer seg tilgang til naturressurser i lang tid framover. SLUG har sammen med Fellestrådet for Afrika, satt i gang en studie om nye långivere i Afrika.

JEG HAR SNAKKET med Martine Dahle Huse som er redaktør for rapporten. Hun skal fram til jul jobbe med å kartlegge konsekvenser for afrikanske land av Kinas utlån.

brudd på menneskerettighetene og manglende demokratisk styre i disse landene.

Ett politisk krav som likevel stilles, er at stater som mottar lån eller bistand fra Kina kan ikke anerkjenne Taiwan som selvstendig stat.

Hva er tradisjonelle utlåneres svar?

Tradisjonelle utlånere som Verdensbanken, IMF og vestlige land er fremdeles desidert størst både når det gjelder lån og bistand. Disse er kritisert for betingelsene som følger med pengestrømmene. Fremdeles legger både Verdensbanken og IMF sterke føringer for fattige lands offentlige budsjetter, og stiller i flere tilfeller privatisering av naturressurser som krav for lån og bistand. Vi kan jo håpe at Kina som alternativ kreditor gir afrikanske land en frihet til å velge annerledes. Alternative kilder for finansiering vil kunne stille låntakerlandene i en sterkere forhandlings-

FAKTA

Her kan du lese mer:

- "China and the end of poverty in Africa - towards mutual benefit?" Diakonia/ Eurodad, september 2007: www.eurodad.org/whatsnew/reports.aspx?id=1654
- Center for Chinese studies: www.ccs.org.za/publications.html
- Pambazuka News: www.pambazuka.org/en/category/afrika_china/
- Kina med ny Afrika-strategi, desember 2006: www.rorg.no/Artikler/1189.html

Liberia er et av landene som tidligere støttet Taiwan. I dag støtter landet opp om Kinas "One-China" politikk. FOTO: JULIANE WESTPHAL



Hvorfor er dette aktuelt i et temanummer om illegitim gjeld?

- Illegitim gjeld handler jo om at noen har lånt eller lånt ut penger på en uansvarlig måte, og mange frykter at Kinas store utlånsvirksomhet i afrikanske land bidrar til å bygge opp en ny gjeldskrise og ny illegitim gjeld. Det er vanskelig å få oversikt over innholdet i låneavtalene Kina gir og betingelsene som stilles – eller ikke stilles. Kina fører en ikke-innblandingspolitikk som betyr at de som utlåner ikke legger seg opp i interne nasjonale forhold. For eksempel mottar både Sudan og Zimbabwe lån fra Kina, til tross for alvorlige

posisjon ovenfor både nye og tradisjonelle långivere. Det finnes eksempler på land som har takket nei til lån fra IMF og heller vendt seg mot Kina for å unngå IMF's pakke med betingelser.

Samtidig er det en stor frykt for at midler som frigjøres gjennom gjeldsslette skal gå rett inn i nye og kanskje uansvarlige lån fra Kina, og at den nærmest betingelsesløse långivningen fører til en ny gjeldskrise. Dette er noe av bakgrunnen for at G20 nå jobber med å utarbeide retningslinjer for ansvarlig utlån. Disse er riktignok ment å være frivillige retningslinjer og ikke bindende regler og vil

derfor kanskje ikke ha den store effekten, men konkurranse mellom utlånere kan bidra til å sette både skadelige betingelser og uansvarlig långivning på dagsordenen.

Lese mer?

Når Gjeldsbrevet går i trykken, reiser Martine til Zambia for å studere konsekvenser av Kinas utlån nærmere. Bidrar nye långivere til en ny gjeldskrise? Hvordan er lånevilkårene, hvilke betingelser stilles og hvem deltar i låneprosessen? Og hva er tradisjonelle kreditorens reaksjon på Kinas inntreden på låne-markedet? Dette kan du lese mer om i rapporten som kommer ut i desember.

TRE PÅ GATA

av Lasse K. A. Hansen

2. OKTOBER ER DET som kjent ett år siden Erik Solheim annonserte at Norge skulle slette gjelden som flere land pådro seg i forbindelse med den norske skipseksportkampanjen på 70-tallet. Dette er jo absolutt en merkedag for gjeldsbevegelsen, både i Norge og internasjonalt. Men hvor mye vet egentlig Ola og Kari Nordmann om dette?



Vegard Tysdal (20)

tudent samanliknande politikk, UiB

- 1) Ja, det har jeg faktisk hørt. Det var noen kjipe greier hvor Norge ikke hadde sitt helt på det tørre. Hørte om det på folkehøgskolen jeg gikk på i fjor.
- 2) Det som blir sett på som uakseptabelt, ikke bare nødvendigvis det som er ulovlig.
- 3) Ja, så klart! (Og da måtte jo journalisten forklare at i tiden rundt 2. oktober vil slettinga av skipseksportgjelda bli feiret over det ganske land).



Kristina Laastad (19)

går på befalskolen på Madla, Stavanger

- 1) Nei, dessverre.
- 2) Noe som er ulovlig. Legitimt er noe som er lov, så da er vel illegitimt det motsatte...
- 3) Alltid lyst på kake. (så hvis noen skal feire slettinga av skipseksportsgjelda, ta kontakt med Kristina)



Erling Reinholdtsen (21)

selvstendig næringsdrivende, Bergen

- 1) Tja, jo, ja... Høres kjent ut, men jeg klarer ikke helt å sette finger'n på hva det er.
- 2) Illegitimt. Tja, er vel det motsatte av legitimt da... Så det må jo være noe som er ulovlig.
- 3) JA!

FOTO: VEGARD TORKESEN

SPØRSMÅL

1. Har du hørt om skipseksportkampanjen?
2. Hva er din definisjon av illegitimt?
3. Har du lyst på bursdagskake?

SLUG

SLUG har opprettet støttemedlemskap! Har du lyst til å bidra i kampen for gjeldsslette? Da kan du bli støttemedlem i SLUG! Støtte-medlemskapet er beregnet på alle som støtter SLUGs krav og er et tilbud til alle som vil bidra til gjeldsslette. Støttemedlemskapet koster kr 200,- i året. Kontingenten inkluderer abonnement på Gjeldsbrevet samt elektronisk nyhetsbrev med månedlige oppdateringer på gjeldspolitik og SLUGs arbeid. For å bli støttemedlem kan du sende oss en e-post eller fylle ut slippen under. Kontakt oss på slug@slettgjelda.no hvis du har spørsmål.

NAVN

ADRESSE

E-POST

TELEFON

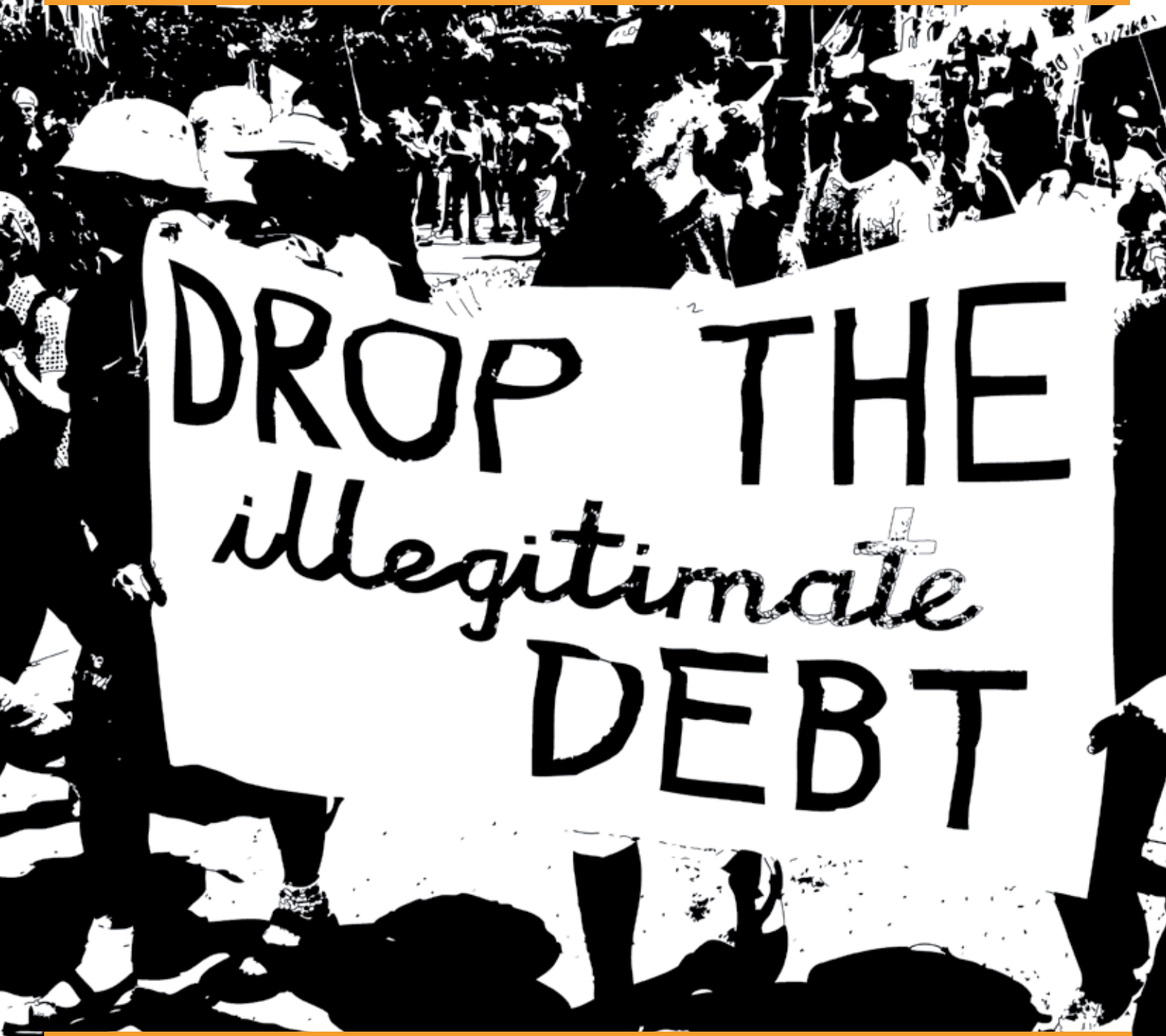
FØDSELSDATO



SLUG
c/o Kirkens Nødhjelp
PB 7100 St. Olavs Plass
0130 OSLO

SLUGere krevde sletting av illegitim gjeld under G8-møtet i Genova i 2001. Seks år senere er kravet det samme, men det har vært mange fremskritt. Noen av seirene vi har vunnet og utfordringene vi står ovenfor kan du lese om i dette Gjeldsbrevet.

FOTO: KJETIL G. ABILDSNES, MANIPULERT



Organisasjonene bak Slett U-landsgjelda

Alternativt nettverk, Arbeidernes Ungdomsfylking, ATTAC, Caritas Norge, Changemaker, De Grønne, Delta Internasjonalt, Diakonhjemmets Internasjonale Senter, Det Norske Misjonsselskap, Det Norske Misjonsselskaps Ungdom, Elfenbenskystenforeningen, Europeisk Ungdom, Fellesrådet for Afrika, Foreningen for internasjonale vann- og skogstudier (FIVAS), FORUT, Framtiden i våre hender, Frikirkenes globale informasjon, Internasjonal kvinneliga for fred og frihet, Kirkens Nødhjelp, KRFU, Kvekerne, Kvinnefronten, Latin-Amerikagruppene, Den norske kirke, Natur og ungdom, Networkers South-North, Norges fredslag, Norges KFUK/KFUM, Norges kristelige studentforbund, Norges naturvernforbund, Norges sykepleierforbund, Norges unge katolikker, Norsk Folkehjelp, Norsk misjonsråds bistandsnemnd, Norsk målungdom, Norsk studentunion, Norsk sykepleierforbund, Norske katolikkers kvinneforbund, Operasjon Dagsverk, PRESS, Psykologer for fred, Redd Barna, Ressursforeningen, Rød ungdom, SAIH, Senterungdommen, SOS rasisme, Sosialistisk opplysningsforbund, Sosialistisk ungdom, Strømmestiftelsen, TenDenS, U-landsforeningen Svalene, Unge Venstre, Utdanningsforbundet, Utviklingsfondet, Venner av Uganda, World View Rights