Zentralamerika: Verschuldung und internationale Finanzbeziehungen

Von *Mechthild Minkner*

1. Einführung

Im Jahre 1983 entstand in den USA auf Initiative von Senator Jackson eine Zweiparteienkommission mit dem Ziel, ». . . Antworten auf die Herausforderungen in Zentralamerika an die wirtschaftliche und soziale Entwicklung sowie auf die Bedrohung der Stabilität und Sicherheit von innen und außen zu finden.«[1] Die Kommission unter Vorsitz von Henry Kissinger legte im Januar 1984 ihren Report vor, in dem die Auslandsverschuldung als einer der Hauptgründe für die Wirtschaftskrise der Region herausgestellt wird. Der Schuldenberg sei auf die gescheiterte Politik der Länder zurückzuführen, angesichts des Erdölpreisschocks, der steigenden Zinsen und der internationalen Rezession das Wachstum Zentralamerikas durch höhere Auslandsfinanzierung aufrechtzuerhalten. Wenn auch Verschuldung und Schuldendienst Zentralamerikas geringer sind als bei der Mehrzahl der lateinamerikanischen Länder, hat die Region Schwierigkeiten, dem Schuldendienst pünktlich nachzukommen. Alle Länder – außer Nicaragua – haben Stabilisierungsprogramme unter der Regie des IWF begonnen, um die Inflation zu senken, die Zahlungsbilanz zu stabilisieren und die Grundlagen für zukünftiges Wirtschaftswachstum wieder herzustellen. Der Bericht unterstreicht: »Unfortunately, in the short run the programs seem to be more sucessful in achieving the first two than in halting economic decline.« Zur Finanzierungsmöglichkeit der Länder stellt der Bericht fest, daß Zentralamerika mit Beginn der Krise seinen Zugang zu den ausländischen Privatbanken eingebüßt hat und daß offizielle Kredite nur zum Teil die Lücke füllen konnten. Die Verfasser des Berichts halten für unerläßlich, daß jegliches Reaktivierungsprogramm das Problem der Auslandsverschuldung berücksichtigt. Die Kommission empfiehlt den Ländern, abweichend von der bisher dominierenden bilateralen Praxis, multilaterale Umschuldungen zu suchen. Ferner sollte eine Expertengruppe aus Vertretern von Gläubigern und Schuldnern versuchen, die Wiederaufnahme der Kreditvergabe und Umschuldung zu erleichtern und Richtlinien für die einzelnen Fälle zu erarbeiten. Die Kommission schlußfolgert ». . . that debt burden needs to be addressed as part of the emergency stabilization effort.«

1 The Report of the President's National Bipartisan Commission on Centralamerica, New York 1984, s. besonders S. 52 ff. Die nachfolgenden Zitate stammen aus derselben Quelle.

https://doi.org/10.5771/0506-7286-1988-3-278 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Die Bilanz der Jackson-Initiative fünf Jahre später ist ernüchternd. Zwar haben die USA zur außenwirtschaftlichen Stabilisierung und zur Durchführung der Anpassungsmaßnahmen hohe Beträge nach Zentralamerika transferiert, jedoch sind in der Bewältigung des Schuldenproblems keine wirklichen Fortschritte erzielt worden. Im Gegenteil: Die Verschuldung wächst in einem spiralartigen Effekt, indem immer mehr Außenfinanzierung und damit Verschuldung erforderlich ist, um dem Schuldendienst nachzukommen.

Entsprechend der anhaltenden Zahlungsbilanzkrise und Rezession sehen die Urheber des »Sonderprogramms zur wirtschaftlichen Kooperation mit Zentralamerika«, beschlossen von der UNO im Mai 1988, wiederum in der Lösung des Verschuldungsproblems den wichtigsten Bereich für Soforthilfe.[2] Die wirtschaftliche Erholung der Region hängt ihrer Einschätzung nach weitgehend davon ab, ob der Nettokapitalzufluß durch regelmäßige Umschuldungen, verbesserte Konditionen und neue Kredite wieder in Gang kommt.

Angesichts der Schlüsselrolle der Auslandsverschuldung in den Bemühungen, die Wirtschaftskrise unter Kontrolle zu bekommen, sind u.a. folgende Fragen von Bedeutung: a) Welche Größenordnung und Struktur hat die Auslandsverschuldung? Wie und in welchen Etappen hat sie sich entwickelt? b) Welches sind die Hauptursachen der Verschuldungskrise? Welche wirtschaftspolitischen Entscheidungen der Länder haben ihre Eskalation beschleunigt? c) Wie sind die Umschuldungsrunden für die Länder verlaufen? d) Welche Rolle spielen die Hauptgläubiger seit Ausbruch der Krise in der Finanzierung der Länder?

Die nachfolgenden Ausführungen geben einen Überblick über diese Probleme.[3] Materialgrundlage sind Analysen und Statistiken der Länder und der Finanzsituationen;[4] dazu Pressematerial und Interviews mit Vertretern der zuständigen Institutionen (z.B. Zentralbank, Finanzministerium) der Länder.

2 CEPAL/PNUD, Plan especial de cooperación económica para Centroamérica, en: Notas sobre la economía y el desarrollo, No. 463, mayo 1988, S. 1.

3 Siehe dazu auch Mechthild Minkner, Verschuldung in Zentralamerika. Zur Problematik kleiner Schuldnerländer. Arbeitsunterlagen und Diskussionsbeiträge, Nr. 23, Hamburg, Dezember 1987.

4 Zur Auslandsverschuldung und damit zusammenhängender Indikatoren existiert eine Vielzahl von Quellen mit zum Teil stark abweichenden Angaben. Hauptgründe sind: unterschiedliche Definition. Erfassungsmethoden und Parameter bei Schätzungen; unterschiedliche Berechnungen der Länder selbst je nach Institution bzw. Verwendungszweck; dazu Korrektur der offiziellen Daten der Länder durch internationale Institutionen. Nachfolgend werden fast ausschließlich Daten der Weltbank (The World Bank, World Debt Tables, Edition 1987–88, Vol. II, Washington 1988) und der UN-Wirtschaftskommission für Lateinamerika (CEPAL, Balance preliminar de la economía latinoamericana 1987, in: Notas sobre la economía y el desarrollo, No. 455/56, 1987) verwendet, die ebenfalls aufgrund der Einbeziehung kurzfristiger Schulden und Kredite des IWF (CEPAL) unterschiedlich sind.

https://doi.org/10.5771/0506-7286-1988-3-278 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

2. Größenordnung und Entwicklung der Auslandsverschuldung

Die gesamte Auslandsverschuldung[5] Zentralamerikas erhöhte sich nach Schätzungen der CEPAL von $ 5,6 Mrd. 1978 auf etwa $ 18 Mrd. 1987. Damit nahm sie innerhalb einer Dekade um mehr als das Dreifache zu, macht aber nur 4,4 % der Verschuldung Lateinamerikas bzw. 15 % der Brasiliens aus. Die absolute Verschuldung von $ 18 Mrd. im Vergleich zu $ 309 Mrd. der vier größten Schuldnerländer (Brasilien, Mexiko, Argentinien, Venezuela) sowie die Erfahrungen im Schuldenmanagement der vergangenen Jahre bestätigen die Ansicht Brasiliens, daß im Hinblick auf das Verhalten der Gläubiger eine geringe Verschuldung problematischer ist als eine hohe Verschuldung, da kein Druckmittel gegenüber den Gläubigern vorhanden ist, um diese zu günstigeren Konditionen oder zügigeren Verhandlungen zu bewegen. Selbst wenn alle kleinen Länder gemeinsam ein Moratorium erklären würden, sind sie mit rund $ 5 Mrd. Zinsen gegenüber $ 22,2 Mrd. der großen Länder keine Bedrohung für die Kapital- oder Rentabilitätslage der Banken. Reservenbildung, stark eingeschränkte Kredittätigkeit und starre Konditionen gegenüber den kleinen Schuldnern haben auch die Verhandlungsposition der privaten Banken weiter gestärkt. Außerdem sind sie nur mit einem Drittel an der langfristigen Verschuldung Zentralamerikas beteiligt.

Die Auslandsverschuldung – per se nichts Negatives, sondern eine gerade für kleine, kapitalschwache Länder unentbehrliche Grundlage für Wachstum und Entwicklung – hat sich im Durchschnitt und nach Ländern in unregelmäßigen Schüben, aber immer mit steigender Tendenz entwickelt. Vier Phasen lassen sich bis heute unterscheiden, die je nach Land zeitlich verschoben und mit unterschiedlicher Intensität abgelaufen sind:

a) Explosionsartiges Wachstum der Auslandsschuld 1979–81 mit rund 19 % p.a., das seinen Schlußpunkt in der Eskalation der Krise in Costa Rica hatte.
b) Höhepunkt der Zahlungsbilanzkrise 1982–83 und leicht eingeschränkter Zufluß an Auslandskrediten mit 16,4 % p.a.
c) Merklicher Rückgang im Zuwachs der Auslandsverschuldung 1984–85 auf rund 5 % p.a.
d) Stagnation im Rhythmus der Auslandsverschuldung 1986–87 mit im Durchschnitt 4,5 p.a. aufgrund der abwartenden Haltung von IWF und Weltbank, des hohen Anteils an Schenkungen in der Finanzierung von AID sowie des weitgehenden Rückzugs des privaten Kapitals.

In 1988–89 dürfte die Verschuldungsrate im Durchschnitt pro Jahr wieder steigen, wenn die Länder verstärkt Anpassungen vornehmen und die internationalen Finanzquellen mit neuen Abschlüssen und Auszahlungen reagieren.

Wenn auch die absolute Auslandsverschuldung Zentralamerikas aus Gläubigersicht und im lateinamerikanischen Kontext gering ist, übersteigt das Wachstum ab 1979 den

5 Wenn nicht wie hier ausdrücklich angemerkt, handelt es sich immer um die ausgezahlte staatliche und staatlich garantierte Auslandsschuld. Quellen: s. Angabe in Schlußnote 4.

https://doi.org/10.5771/0506-7286-1988-3-278 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

lateinnamerikanischen Durchschnitt. In der Pro-Kopf-Verschuldung nähert sich die Region auch dem lateinamerikanischen Durchschnitt. Zudem ist Costa Rica das pro Einwohner am höchsten verschuldete Land in Lateinamerika. Verschuldung und Schuldendienst sind für diese kleinen Länder mit geringer Wirtschaftskraft und Diversifizierung ein entscheidendes Hemmnis, um über eine rezessive Stabilisierung hinaus einen Durchbruch in der Strukturanpassung und Erholung der Wirtschaft zu erzielen.

Die Länder Zentralamerikas sind auf Kapitalzufuhr von außen angewiesen. Das strukturell bedingte Defizit der Leistungsbilanz wird mit offiziellen und privaten Krediten sowie mit Direktinvestitionen finanziert. Zahlungsbilanzengpässe sind besonders bei großen Entwicklungsvorhaben oder Preiseinbrüchen der Exportprodukte unvermeidlich. Das Dilemma setzt dann ein, wenn bei steigender Verschuldung sich einerseits durch eine fehlgeleitete Wirtschaftspolitik die Performance der Länder nicht verbessert, andererseits durch Veränderungen im externen Kontext die Leistungsbilanzlücke größer und gleichzeitig Kapital knapper und teurer wird. Diese Konstellation führte 1981/82 in Zentralamerika zur Eskalation der Zahlungsbilanzkrise. Parallel zur steigenden Auslandsfinanzierung hatte die Verschuldungskapazität abgenommen. Das heißt, die Liquiditäts- und Solvenzindikatoren verschlechtern sich. El Salvador und Guatemala haben Einbußen in der Solvenz hinnehmen müssen. Guatemala steht im zentralamerikanischen Vergleich hinsichtlich seiner langfristigen Verschuldungskapazität relativ gut da. Die Gesamtverschuldung zu Exporten bzw. zum Bruttoinlandsprodukt beträgt bei El Salvador 166% bzw. 44% für 1986, bei Guatemala 216% bzw. 36%. Die Verschlechterung der Exportleistung im Verhältnis zur Gesamtverschuldung setzt bei Guatemala 1984 ein. Beide Länder hatten seit 1985 zeitweilig Liquiditätsprobleme. Honduras, Costa Rica und Nicaragua kämpfen seit Ausbruch der Krise sowohl mit Solvenz- als auch mit Liquiditätsschwierigkeiten. Die Solvenzindikatoren haben bei beiden Ländern Größenordnungen erreicht, daß man von einer Nichtrückzahlbarkeit der Kredite ausgehen muß. Nicaragua macht aufgrund der Kriegssituation sowie des Boykotts der USA und anderer Gläubiger eine katastrophale Solvenzkrise durch. Die scheinbar positiven Liquiditätsindikatoren (Schuldendienst bzw. Zinsen zu Exporten und zu Kreditauszahlungen) sind verzerrt. Die Daten der Weltbank beziehen sich allein auf den tatsächlich gezahlten Schuldendienst. Nicaragua hat jedoch seit langem ein einseitiges Moratorium erklärt. Zwischen Liquiditäts- und Solvenzsituation eines Landes besteht kein zwangsläufiger Zusammenhang. Hohe Verschuldung zu weichen Bedingungen bei offiziellen Gläubigern kann aufgrund langer Laufzeiten und sehr niedriger Zinsen mit guter Liquidität gekoppelt sein und umgekehrt. Je nach wirtschaftlicher Performance und Verschuldungsstruktur können sich die Indikatoren gegenläufig entwickeln. Das heißt, sämtliche Indikatoren der Verschuldungskapazität sind nurn Anhaltspunkte und erst mittels einer Analyse der Wirtschaftspolitik und -entwicklung aussagekräftig.

https://doi.org/10.5771/0506-7286-1988-3-278 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

3. Struktur der Auslandsverschuldung (1970–1986)

Die Struktur der Auslandsverschuldung gemäß Finanzierungsquellen hat entscheidenden Einfluß auf die Entwicklung der Liquidität sowie die Notwendigkeit von Umschuldungen. Die staatliche bzw. staatlich garantierte Verschuldung machte 1986 rund 96% (1980: rund 84%) der gesamten langfristigen Auslandsschuld aus. Ihre Struktur, über die Daten vorliegen, stellt somit einen brauchbaren Näherungswert dar.

Im Jahre 1970 entfiel von insgesamt $ 1,3 Mrd. Auslandsschuld bei Guatemala, Honduras und Nicaragua jeweils etwa die Hälfte ihrer Verschuldung auf den staatlichen und den privaten Sektor. Costa Rica verzeichnete einen höheren Anteil des Privatsektors. El Salvador war überdurchschnittlich hoch mit dem staatlichen Sektor verschuldet. Rund 64% der staatlichen und staatlich garantierten Auslandsschuld waren aus offiziellen Kreditquellen finanziert worden; 36% an privaten Quellen waren überwiegend am privaten Kapitalmarkt plazierte staatliche Obligationen mit Laufzeiten von 5 bis 8 Jahren und fester Verzinsung.[6]

Ab 1975 bahnten sich verschiedene Veränderungen an. Die gesamte Verschuldung nahm absolut und relativ stark zu: rund 25% p.a. zwischen 1973 bis 1978. Der Anteil des staatlichen Sektors stieg überproportional und machte 1975 rund 55% und 1979 rund 68% der Gesamtverschuldung aus. Die Finanzierung der staatlichen Verschuldung aus privaten Quellen erhöhte sich beträchtlich und erreichte 1975 im Durchschnitt etwa 38%. Die Schuldendienstlasten stiegen für die staatliche Auslandsverschuldung von 7,4% auf etwa 9,4% der Exporterlöse. Bis 1979 vertiefte sich die Differenzierung zwischen den Ländern gemäß Höhe und Struktur und damit Belastung der Auslandsverschuldung. Der staatliche und parastaatliche Sektor von Costa Rica deckte bei wachsendem relativen Anteil an der Auslandsverschuldung die Finanzierung zunehmend aus privaten Krediten ab. Das gilt zeitlich verschoben und in geringerem Umfang auch für Honduras, Nicaragua und El Salvador. Guatemala behielt seine konservative Verschuldungspolitik bei. Auch wenn die Veränderung in Struktur und Höhe zu steigendem Schuldendienst führt, hielt sich dieser bis 1979/80 in Grenzen (Honduras, Costa Rica, Nicaragua: rund 20% der Exporte; El Salvador 11% und Guatemala 7% der Exporte).

Ab 1979 nahm die staatliche und parastaatliche Auslandsverschuldung in Zentralamerika explosionsartig zu (1978–81: 31,5% p.a.; 1981–82: 21% p.a.). Gleichzeitig stieg die Finanzierung aus privaten Quellen auf 37% an. Entsprechend der sich schon Anfang der 70er Jahre anbahnenden unterschiedlichen Verschuldungssituation nach Ländern stand Costa Rica 1981 mit 60% Anteil an privaten Krediten an der Spitze, gefolgt von Nicaragua mit 40%, Honduras mit 30%, Guatemala mit 8% und El Salvador mit 1,5%.

Bis 1986 verringerte sich der Anteil der privaten Gläubiger auf durchschnittlich 31% der Verschuldung der Region. Das geringe Engagement der Banken und die Streichung von

6 Rómulo Caballeros, La deuda externa en Centroamérica, in: Revista de la CEPAL, No. 32, agosto de 1987, S. 131 ff.

https://doi.org/10.5771/0506-7286-1988-3-278 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Lieferantenkrediten einerseits sowie die Bemühungen zur Verbesserung der Verschuldungsstruktur durch weiche Kredite aus bilateralen und multilateralen Quellen andererseits führten zum Abbau der privaten Finanzierungsquellen (z.B. Costa Rica auf 53%; Nicaragua auf 25%; Honduras auf 10%). Bei Guatemala erhöhte sich der Anteil auf 33% der staatlichen und staatlich garantierten Finanzierung, um der Rezession entgegenzuwirken.

Mit der wachsenden Inanspruchnahme der Handelsbankenkredite ist auch der Anteil der variabel verzinslichen Schulden gestiegen: z.B. bei Costa Rica von 29,5% (1975) auf 50,2% (1980–82) und 57,8% (1986). Diese Strukturveränderung der Auslandsschuld, zusammen mit dem steigenden Zinsniveau Anfang der 80er Jahre, bewirkte durchschnittlich kürzere Laufzeiten (1982, 3,5 Jahre) und steigende Zinsen (1982: 15,6%), die die Zahlungsfähigkeit des Landes erheblich beeinflußten. Ab 1985 fällt der durchschnittliche Zinssatz leicht, um 1986 entsprechend dem anziehenden internationalen Zinsniveau bei wesentlich verlängerten Laufzeiten der Kredite wieder anzusteigen.

4. Ursachen der Verschuldung

Die hohe Verschuldung Zentralamerikas und der anhaltenden Krise sind in verschiedenen Artikeln[7] untersucht worden. Methodisch besteht bei allen Untersuchungen das Problem der Gewichtung und Zurechnung der verschiedenen internen und externen Faktoren. Das bedeutet, die Untersuchungen spiegeln nur tendenzielle Entwicklungen wieder.

Alle Länder haben mit mehr Verschuldung hohe Defizite in der Leistungsbilanz kompensiert, deren Hauptursachen Handelsbilanzdefizite sowie steigende Zinskosten waren. Der Zufluß von langfristigem Kapital in Form von Direktinvestitionen in diese Region relativ geringer wirtschaftlicher Attraktivität und politischer Instabilität war zu gering, um das sich ausweitende Leistungsbilanzdefizit zu kompensieren. Zwar wurde auch die Kapitalflucht in Ländern wie El Salvador, Guatemala und Nicaragua mittels erhöhter Auslandsverschuldung finanziert; jedoch scheinen dafür überwiegend internationale Reserven aufgelöst worden zu sein.

Die Wirtschaftspolitik der Länder hat entscheidend dazu beigetragen, die verursachenden Faktoren der Auslandsverschuldung zu einem kritischen Punkt zu treiben. Gemäß Cáceres ist der Rückgang der inländischen Sparrate entscheidend für das Leistungsbilanzdefizit. Auch mit negativen Zinssätzen waren die Länder nicht in der Lage, die rückläufige private Investition aufzuhalten. Sie wurde durch steigende staatliche Investitionen, finanziert durch Auslandskredite, ersetzt. Mit dieser Substitution gingen drei Entwicklungen einher: Übernahme der staatlich garantierten Schulden des privaten Sektors, Erhöhung des Haushaltsdefizits und Finanzierung durch Auslandsverschuldung bzw.

7 Vgl. z.B. Luis René Cáceres, Ahorro, inversión, deuda externa y catástrofe, in: El Trimestre Económico, Vol. 52, julio-septiembre 1985; José Roberto López, La deuda externa en Centroamérica: Lecciones de la teoría y práctica de su administración reciente, San José, agosto 1987 (hekt.).

https://doi.org/10.5771/0506-7286-1988-3-278 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Notenpresse sowie Überbewertung der Währungen durch Spekulationen und Devisenknappheit.

5. Die Rolle der Hauptgläubiger in der Verschuldungskrise Zentralamerikas

Die Länder Zentralamerikas sind seit Ausbruch der Verschuldungskrise in eine neue Phase ihrer Beziehungen zu den multilateralen Finanzinstitutionen, zu Regierungen und Banken der Gläubigerländer getreten.

Der Internationale Währungsfonds ist als Finanzierer, aber auch als Katalysator in der Mobilisierung von Finanzmittel für die kleinen zentralamerikanischen Länder wenig hilfreich gewesen. Kleine Länder benötigen erfahrungsgemäß für die Strukturanpassungen und zur Verbesserung ihrer Zahlungsbilanz einen langen Zeitraum und erhebliche Mittel im Vergleich zu ihren Quotenansprüchen. Ihre aufgrund der Größe, Wirtschaftskraft und Ressourcenausstattung inhärente Zahlungsbilanzschwäche macht sie besonders anfällig selbst gegen leichte externe Schocks, gegen Devisenspekulationen und Kapitalflucht. Entsprechend sollte man vermuten, daß kleine Länder wie die Zentralamerikas eine präferentielle oder zumindest gleiche Behandlung wie die großen Länder erhalten. Wie aus Untersuchungen hervorgeht,[8] werden die kleinen Länder, wenn man das Verhältnis von Quote zu Kredithöhe betrachtet, tendenziell weniger großzügig als große Länder behandelt. Die akkumulierten IWF-Kredite der zentralamerikanischen Länder zwischen 1981 und 1986 entsprechen der Finanzierung zwischen 1947 und 1980.

Im Vergleich zu den Kapitalerfordernissen ist der Betrag (SZR 635,6 Millionen) gering. Außerdem hat sich der erhoffte Sekundäreffekt der Abkommen, das Vertrauen der ausländischen Banken in die Länder wieder herzustellen oder zu festigen, nicht erfüllt. Alle Länder mit Ausnahme von Nicaragua schlossen bei Ausbruch der Zahlungsbilanzkrise ein Abkommen mit dem IWF. In sämtlichen Ländern wurden die Auszahlungen unterbrochen bzw. das Abkommen suspendiert. Nur Costa Rica hat sich den langwierigen Verhandlungen von drei weiteren IWF-Abkommen gestellt. Hauptkritik an den mit der Kreditvergabe verbundenen Auflagen ist: a) Allein Maßnahmen der Geld-, Kredit-, Finanz- und Währungspolitik werden den strukturellen Anpassungserfordernissen der kleinen Länder nicht gerecht. b) Die Laufzeit der Kredite ist zu kurz. c) Die Aushandlung ist zu langwierig und aufwendig. d) Weder die Höhe der Finanzierung noch die mobilisierten Finanzmittel kompensieren die soziopolitischen Kosten der Anpassungsprogramme.

Die *Weltbank* hat im Verlaufe der Verschuldungskrise ihr Finanzierungsinstrumentarium flexibilisiert und erweitert sowie eine immer engere Koordinierung mit dem IWF und den Privatbanken in der finanziellen und konditionellen Ausstattung sowie der Bera-

8 John Williamson, IMF Conditionality in Small Countries, Paper presented to the Conference »The External Debt of the Small Latin American Countries«, San José, 9–11 December, 1983 (hekt.).

https://doi.org/10.5771/0506-7286-1988-3-278 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

tung der Länder vorgenommen. Die Strukturfinanzierung der Weltbank ist langfristig und auf sektorale oder gesamtwirtschaftliche Veränderungen der Wirtschaften gerichtet. Die Kreditvergabe der Weltbank in Zentralamerika ist seit 1979 mit rund $ 773 Millionen (3% der Kredite für Lateinamerika) außerordentlich zurückhaltend gewesen. Das gilt besonders im Vergleich zur Interamerikanischen Entwicklungsbank und US-AID. Selbst ab 1983, als die Phase der Reaktivierung in Zentralamerika hätte beginnen müssen, sind keine Kredite (Nicaragua, El Salvador) bzw. Kredite in geringem Umfang vergeben worden.

Das geringe finanzielle Engagement der Weltbank ist auf verschiedene Faktoren zurückzuführen, die aller Wahrscheinlichkeit nach zusammenwirken:

- Seit 1981 haben die USA Zentralamerika – mit Ausnahme von Nicaragua und Guatemala (erst seit 1985) – umfangreiche bilaterale Hilfe mit relativ hoher militärischer Komponente zur Verfügung gestellt. Bei starkem Engagement der USA – auch im militärischen Bereich – in einem Konfliktgebiet, hat sich die Weltbank auch in anderen Fällen z.B. Südkorea oder Vietnam zurückgehalten.[9]
- Die Weltbank kooperiert seit 1977 verstärkt mit dem IWF. Für ein Strukturanpassungsdarlehen (SAL) ist »ungeschriebenes Gesetz«, daß ein entsprechendes Stand-by-Abkommen vorhanden ist, das die interne und externe Stabilisierung über monetäre Maßnahmen absichert. Die zentralamerikanischen Länder zeigten nach der ersten Runde gescheiterter Stand-by-Abkommen 1982/83 wenig »Interesse« an einer weiteren Kooperation des IWF. Allein Costa Rica schloß nach mehrjährigem Anlauf 1985 ein Strukturanpassungsdarlehen über $ 80 Millionen ab.
- Die zentralamerikanischen Länder waren nur sehr zögernd bereit, die Auflagen der Weltbank zu erfüllen; denn im Vergleich zur graduellen Anpassungsmöglichkeit bei AID-Finanzierung zielt der SAL darauf ab, im Verlaufe von drei Jahren eine gesamtwirtschaftliche Strukturveränderung durchzusetzen.
- Die Länder Zentralamerikas haben seit Beginn der 80er Jahre der Entwicklungs- und Zahlungsbilanzhilfe von US-AID den Vorzug gegeben, und zwar aufgrund a) höherer Unterstützung, b) günstigerer Konditionen und hoher Anteile der Finanzhilfe als Schenkung, c) flexibler und unbürokratischer Vergabeverfahren sowie d) größerer Verhandlungsspielräume bezüglich der Auflagen.
- In der Praxis der Kreditvergabe der Weltbank werden tendenziell politisch wichtige Entwicklungsländer mit hohen wirtschaftlichen Wachstumsraten und relativ entwickelter Industrie mit guten Aussichten für private Investoren bevorzugt. Weiterhin spielt die Loyalität eines Landes zur politischen Ordnung der westlichen Hemisphäre eine Rolle.
- Die Weltbank sieht sich als »lender of last resort«; sie begreift sich als zu abhängig von den USA, um mit einer »unerwünschten« Kreditpolitik in Zentralamerika auf Konfrontationskurs zu gehen.

9 Vgl. z.B. Rainer Tetzlaff, Die Weltbank: Machtinstrument der USA oder Hilfe für Entwicklungsländer, München 1980, S. 353.

https://doi.org/10.5771/0506-7286-1988-3-278 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

- Die Reorientierung der Vergabepolitik gegenüber Lateinamerika sowie die Reorganisierung in der Weltbank, dazu interne Veränderungen in den Empfängerländern haben ebenfalls Einfluß auf die Kreditvergabe gehabt.

Die *Interamerikanische Entwicklungsbank* hat, obwohl sie mit geringen Abweichungen den Orientierungsrichtlinien der US-Politik gegenüber der Region folgt und ihre Kredite auf große und mittlere Länder konzentriert, zwischen 1961 und 1986 rund 12% des gesamten Kreditvolumens an Zentralamerika vergeben. Der durchschnittliche Kreditbetrag p.a. ist zwischen 1983 und 1986 mit rd. $ 338 Millionen pro Jahr gegenüber 1961 bis 1982 mit rd. $ 143 Millionen pro Jahr erheblich gestiegen. Allerdings konnte die Bank ihr Ziel nicht erreichen, prioritär soziale Infrastruktur zu fördern: nur 21% der Ausleihungen flossen in diese Projekte. Da in der Strukturanpassung diese Vorhaben geringe Priorität haben, und den Ländern immer weniger Eigenmittel zur Verfügung stehen, versuchte die Bank ab 1986 mit 31% ihres Kreditvolumens für soziale Infrastruktur eine Tendenzwende einzuleiten. Stimmen innerhalb und außerhalb der Bank, die eine Konditionierung der Kredite à la IWF bzw. Weltbank befürworten, konnten sich bisher nicht durchsetzen.

Die Schulden bei *bilateralen Gläubigern* beliefen sich nach Angaben der Weltbank 1986 auf rd. 41% der Gesamtverschuldung. Gegenüber 1980 (rd. 28%), bei Beginn der wirtschaftlichen und politischen Krise, hat das Gewicht der bilateralen Finanzquellen stark zugenommen. Der größte Zuwachs entfällt auf Nicaragua aufgrund von Lieferungen und Leistungen von sozialistischen und zentralamerikanischen Ländern sowie von Mexiko. In der offiziellen bilateralen Kooperation nimmt die *US-Hilfe* aufgrund ihres Umfanges und ihres Einflusses auf die Wirtschaftspolitik eine herausragende Stellung ein. Die Hilfe impliziert von Seiten Zentralamerikas auf politischer Ebene Wohlverhalten und ist mit einem Verlust an wirtschaftlichem und politischem Handlungsspielraum verbunden. Höhe und besonders konkrete Durchsetzung der Auflagen der US-Hilfe sowie der Grad der Einflußnahme auf die Empfänger hängen von der Stellung der verschiedenen zentralamerikanischen Länder im geopolitischen Interessengefüge der USA ab. Die US-Hilfe an Zentralamerika (Nicaragua erhält keine Hilfe, Guatemala erst seit 1986 in beträchtlicher Höhe) hat sich 1987 im Vergleich zu 1981 verfünffacht. Rund 80% von insgesamt rd. 1,2 Milliarden US$ entfielen 1987 auf die Wirtschaftshilfe; davon wiederum etwa die Hälfte auf Zahlungsbilanzfinanzierung. US-AID hat, zunächst im Windschatten von IWF und Weltbank operierend, seit 1983 massiv in El Salvador und Honduras, in geringerem Umfang in Guatemala und in Costa Rica in Zusammenarbeit mit IWF und Weltbank versucht, Strukturanpassungen durchzusetzen. Trotz umfangreicher quantitativer und qualitativer Auflagen haben die Länder nur langsame Fortschritte in den notwendigen wirtschaftspolitischen Korrekturen gemacht. Vielfach dient die massive US-Unterstützung, deren Auflagen laufend aufgrund geopolitischer Interessen der USA aufgeweicht werden, vor allem dazu, die Strukturveränderungen (Exportausweitung, Privatisierung, Stärkung des Privatsektors, Sanierung der öffentlichen Haushalte, Liberalisierung der Geld-, Kredit- und Wechselkurspolitik sowie der Preis- bzw. Tarif-

https://doi.org/10.5771/0506-7286-1988-3-278 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

und Zollpolitik) hinauszuschieben und überwiegend Krisenmanagement zu betreiben. In El Salvador, Honduras und Costa Rica konnten mittels der US-Hilfe auch Einbrüche im städtischen Konsum abgefangen und Projekte sowie Institutionen zur Exportförderung aufgebaut werden. Große Teile der Zahlungsbilanzhilfe wurden jedoch durch die ausufernde Ausgabenspolitik des Staates, ineffizienten Einsatz von Ressourcen, Aufrüstung, Luxusimporte, Schmuggel und Fluchtkapital verschleudert. Die kritische Zahlungsbilanz- und Haushaltssituation der Länder besteht weiter; ein Abbruch der US-Hilfe könnte einen zweitweiligen Kollaps der Wirtschaft dieser Länder bedeuten.

Die zweitwichtigste Finanzierungsquelle sind seit 1980 die EG und die europäischen Länder für Zentralamerika gewesen. Trotz verstärkten Engagements sind die Beträge im Vergleich zur US-Hilfe gering. Die Unterstützung ist durch die jährlichen Konferenzen der Außenminister Zentralamerikas, der EG und der Contadora-Gruppe vor allem politisch bedeutsam (EG 1976–87: 578 Millionen US$[10]).

Die *privaten Finanzquellen* haben ab 1975, aber besonders ab 1979/80 auch in Zentralamerika stark an Gewicht gewonnen. 1986 machten sie rd. 30% der Gesamtverschuldung aus; Costa Rica rangiert mit davon 41% an der Spitze. Entsprechend stieg auch der Anteil an variabel verzinslichen Schulden, z.B. bei Costa Rica von 29,2% (1975) über 46,8% (1980) auf 57,8% (1986). Bei Honduras als Land mit einer im Vergleich zu seiner Wirtschaftskraft angemessenen Verschuldungsstruktur veränderte sich der Anteil von 2,5% (1975) über 21,5% (1980 auf 22,8% (1981). Er fiel bis 1986 auf 17,6% zurück, da die Handelsbanken keine neuen Ausleihungen tätigten. Folge der steigenden Zinsen auf dem internationalen Kapitalmarkt und der härteren Bedingungen kommerzieller Kredite bei gleichzeitig zunehmender Finanzierung aus diesen Quellen bewirkten, daß sich die durchschnittlichen Konditionen für neu abgeschlossene Kredite 1980/81 gegenüber 1975 verschlechterten. Dabei spielte auch die allgemeine Kreditperformance des jeweiligen Landes eine Rolle. Im Fall von Costa Rica stieg die durchschnittliche Verzinsung 1975 (7,8%) bis 1980 (11,1%) um knapp vier Prozentpunkte. Sie sank aufgrund der Entspannung des internationalen Zinsgefüges und der Verbesserung des Standings von Costa Rica 1983 auf 8,3% und 1985 auf 6,7%. Entsprechende Schwankungen machte sie auch in anderen Ländern durch. Allein bei Costa Rica erhöhte sich das durchschnittliche Zinsniveau aufgrund der sich 1980 anbahnenden internationalen Illiquidität auf über 10%. Honduras folgte mit 9,9% 1981, vor allem aufgrund des Kollapses einer privaten Bank und der damit verbundenen Benachteiligung ausländischer Gläubiger.

Aus den Statistiken von Weltbank und der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich[11] geht hervor, daß sich die Länder Zentralamerikas trotz des wirtschaftlichen und politischen Risikos und der wachsenden Zurückhaltung privater Geldgeber zwischen 1980 und 1985 weiter bei den Banken verschuldet haben. Ihre Verbindlichkeiten stiegen in diesem Zeitraum von $ 2,3 Milliarden auf $ 2,8 Milliarden. Die Gründe dafür waren je

10 Inforpress Centroamericana, 7. 7. 1988.

11 Vgl. Roberto López, La deuda externa en Centroamérica . . . a.a.O., S. 15 f.

https://doi.org/10.5771/0506-7286-1988-3-278 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

nach Land unterschiedlich. El Salvador und Guatemala als Länder mit geringer Verschuldung bei den Privatbanken nutzten den für sie noch vorhandenen Kreditspielraum aus, um der Rezession entgegenzuwirken. Bei Costa Rica schlug besonders die Zinserhöhung der vorhandenen Schulden zu Buche. Außerdem konnte es »frische« Kredite in den Umschuldungen aushandeln. Nicaragua, dessen Kreditmöglichkeiten bei multilateralen Institutionen aus Gründen des Boykotts und durch einseitiges Moratorium weitgehend blockiert waren, versuchte seinen Zugang zu den Banken mittels relativ pünktlicher Zinsbedienung aufrechtzuerhalten.

6. Umschuldung in Zentralamerika

Zentralamerika mit einem vergleichsweise hohem Anteil an multilaterialen Krediten hat relativ weniger Möglichkeiten als die großen Länder, die Schulden umzustrukturieren. Die Schulden internationaler Institutionen wie Weltbank oder Interamerikanische Entwicklungsbank sind nicht Gegenstand von Umschuldungen. Umschuldungen mit *bilateralen offiziellen Gebern* werden multilateral im sog. Pariser Club[12] verhandelt, der von Nicaragua (1985) und Costa Rica (1983; 1985) in Anspruch genommen wurde. Für Costa Rica war beide Male ($ 97 Millionen; $ 166 Millionen) ein Stand-by-Abkommen Vorbedingung. Nicaragua ($ 2,7 Mrd.) dagegen schuldete ohne IWF-Abkommen und bilaterial um. Umschuldungsverhandlungen mit den privaten Banken haben nach Angaben der Weltbank[13] Costa Rica (1983; 1985), Honduras (»agreement in principle«, 1983, 84 und 87) und Nicaragua (viermal zwischen 1980 und 1984) geführt. Costa Rica und Honduras begannen mit Verhandlungen, als schon ein einseitiges Schuldenmoratorium erklärt war bzw. die ersten Privatunternehmen mit staatlich garantierten Krediten ihrem Schuldendienst nicht nachkamen. Beide Länder hatten in der ersten Runde 1982/83 eine besonders schwache Verhandlungsposition (geringe Wirtschaftskraft; politisches Risiko; Moratorium) und erzielten wesentlich schlechtere Konditionen als die großen Schuldner (spread über LIBOR: 0,3 bzw. 0,43 Prozentpunkte mehr als Mexiko). In der Verhandlungsrunde 1984/85 gestalteten sich die Bedingungen (Zinsrate, Laufzeit, Kommission) aufgrund der Entspannung des internationalen Kapitalmarktes und im Windschatten der großen Schuldner günstiger. Mehrjährige Umschuldungen konnten beide Länder nicht erreichen. Nur Costa Rica gelang es, frische Kredite zu mobilisieren. Die langwierigen Verhandlungen, die bei Honduras bisher nicht mit der Unterschrift des Vertrages endeten, haben umfangreiche menschliche und finanzielle Ressourcen gebunden. Nicaragua wurden als einzigem Land zunächst günstigere Bedingungen als dem Rest Lateinamerikas gewährt, da es schon 1980 umschuldete. Diese günstigen Konditionen konnten ab der ersten allgemeinen Runde 1982/83 nicht gehalten werden. Im Fall Nicaraguas scheinen die Banken akzeptiert zu haben, daß sowohl säumige Zinsen als auch Tilgungen ka-

12 Vgl. Mechthild Minkner, Verschuldung in Zentralamerika . . ., a.a.O., S. 42–48.
13 The World Bank, World Debt Tables, 1987–88 Edition, Vol. I, Washington 1988, S. XXXVI ff.

https://doi.org/10.5771/0506-7286-1988-3-278 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

pitalisiert werden.[14] Die relativ gute Verhandlungsposition Nicaraguas bis 1986 war u.a. Folge seiner besonderen politischen Situation und »spezieller« Beziehungen zu den Banken. Auch Honduras hat mit seiner »stop and go«-Politik relativ gesehen erfolgreich verhandelt.[15] Allein Costa Rica sah sich »gezwungen«, ein IWF-Abkommen vorzuweisen und mußte in der dritten Runde 1984/85 schlechtere Umschuldungsbedingungen als Honduras hinnehmen.

In sämtlichen Umschuldungsrunden versuchten die verschiedenen Gläubiger die »gekreuzte« Konditionalität zur Anwendung zu bringen. Nur Costa Rica akzeptierte die Verkettung von Auflagen bzw. Abkommen des IWF, der Weltbank, der Privatbanken und AID, die zu Anpassungsprogrammen überwiegend orthodoxer Ausrichtung führten. Honduras »unterwarf« sich bisher nur der bilateralen Konditionalität von AID. Diese ist zwar quantitativ und qualitativ gleichermaßen umfassend, wurde jedoch bisher aufgrund außenpolitischer Interessen der USA nicht konsequent durchgesetzt. Seit 1986 verhandeln Costa Rica und Honduras erneut mit den Privatbanken. Die Liquiditätslage ist bis heute in beiden Ländern stark angespannt. Sie hat sich in Honduras seit Juni 1988 derart verschlechtert, daß man sich, soweit absehbar, den Auflagen von IWF, Weltbank und AID wird beugen müssen, um Zahlungsbilanzstützung zu erhalten. Besonders kontrovers sind in diesem Zusammenhang Abwertung und Haushaltssanierung.

7. Schlußfolgerungen

Die vorangegangenen Ausführungen lassen kaum Zweifel daran, daß zur Lösung der Verschuldungskrise und Reaktivierung der Wirtschaften Zentralamerikas Fortschritte in verschiedenen Bereichen, die wechselseitig in Beziehung stehen, erforderlich sind:

- Mobilisierung zusätzlicher Finanzmittel sowie Durchsetzung von Mechanismen, um die Schuldenbelastung abzubauen. Der Situation dieser kleinen Länder angepaßte Lösungen des Ankaufs und der Umwandlung der kommerziellen Schulden, dazu Flexibilisierung und Verbesserung der Konditionen und Verfahren bilateraler Umschuldung sind erforderlich.
- Fortsetzung der Stabilisierung und verstärkte Anpassung bei gleichzeitigem Wachstum, wobei sowohl selektive Importsubstitution (z.B. Nahrungsmittel), Exportsteigerung (Drittmärkte), Binnenmarkterweiterung (Landverteilung) sowie Wiederbelebung und Reorientierung der regionalen Integration zum Tragen kommen müssen.
- Befriedung in Zentralamerika durch Verhandlungen in der Region und mit den USA, die in einen dauerhaften Frieden mündet, als wichtigste Voraussetzung für Erfolge in den beiden ersten Bereichen.

14 Vgl. Roberto López, La deuda externa . . ., a.a.O., S. 54 f.
15 Vgl. Mechtild Minkner, Honduras: Umschuldungserfahrungen eines kleinen Schuldnerlandes, in: Nord-Süd aktuell, 4. Quartal 1987, S. 240–247.

https://doi.org/10.5771/0506-7286-1988-3-278 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

ABSTRACTS

Conditionality of IMF and World Bank Loans

By *Werner Meng*

Many critics of the role of industrial countries in the international debt crisis are focussing on the role of the International Monetary Fund and the World Bank. If a country needs money to bridge deficits in its balance of payments, these organizations will only give credits if the debtor country agrees to conditions on restructuring the national economy. Such conditions may be very hard for the countries and their citizens.
This practice of conditionality is criticised with regard to its economic wisdom, and sometimes also for its lawfulness. The article describes basic features of the lending practice and then concentrates on the pertinent international law questions. Is there any legal limit to the freedom of the creditor to require specific measures of economic restructuring? The author concludes that such limits cannot be found in international law. The second question concerns the influence of general policy considerations on the credit decision. Here there are some limits within the law of the organizations and even a few in general international law, but their effectiveness is very doubtful. Thus conditionality is not so much a legal problem but more a question of sound economic policy.

Central America: External Debt and International Financial Relationships

By *Mechthild Minkner*

Since the escalation of the debt crisis in Latin America, an extended number of global and case studies have been undertaken. Like the concrete efforts of the creditors to resolve the crisis, these studies concentrate on the highly indebted countries. Not much attention has been paid to the small debtors such as the Central American countries and their special situation, since they neither agreed on a common policy toward the creditors nor do they pose a danger to the banks and the international financial markets. The external debt of the Central American nations – in absolute and relative terms insignificant in comparison with the big debtors – represents a serious problem to the region. Together with the social unrest and the political and military conflicts it is firmly part of the perilous state of the region.

https://doi.org/10.5771/0506-7286-1988-3-278 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

The article deals with the development, volume, structure and causes of the debt as well as the role of the public and private creditors since the beginning of the crisis. The analysis concludes that the dept burden is a decisive handicap in any effort to restore economic growth and to bring lasting improvements by structural adjustment.

Lessons of the Latin American Debt Crisis

By *Jürgen Westphalen*

The author's reflections begin with the admonition delivered by US Treasury Secretary James A. Baker: »We cannot afford to repeat the mistakes of the past!« Ten aspects of the Latin American debt crisis are used to illustrate misjudgments of specific situations and erroneous reactions of politicians in the early years of the crisis. According to the author, the major problem at present and in the future consists in the fact that on the one hand, the structural adjustment required in order to overcome the debt crisis can only be realized in the long term, while, on the other hand, the avoidance of serious socio-political effects of foreign debt calls for a marked alleviation of the crisis as soon as possible. The question of whether it will be possible for the debt crisis bo be overcome before the region suffers a relapse into dictatorship is regarded as open by the author.

Choice of Law and Forum Clauses in Public External Debt Agreements of Latin American States

By *Jürgen Samtleben*

Loan contracts and rescheduling agreements of Latin American states with foreign banks invariably include clauses on jurisdiction and applicable law. Recent events have shown the political and practical importance of such clauses, which usually stipulate the jurisdiction and the law of the bank's home country. The article discusses the validity of such clauses in the light of the Calvo doctrine, of Latin American legislation and of general principles of law. Most of these clauses must be considered unconscionable and therefore invalid. On the other hand, the banks wish to avoid suing the debtor state in its own courts. A solution might be to provide for a forum in a neutral state, or for an arbitral procedure *ex aequo et bono* regardless of the legislation of any given country, such as stipulated in the loan agreements of the Inter-American Development Bank.

https://doi.org/10.5771/0506-7286-1988-3-278 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY