

40 jaar na Bretton Woods

„De Bretton-Woods-conferentie, die gehouden werd van 1 tot 22 juli 1944, was een van de succesrijkste conferenties van de twintigste eeuw en een mijlpaal in de internationale economische geschiedenis. Zelfs vandaag de dag kunnen economen, historici en anderen nog verbaasd staan over de visie, de vastberadenheid en het idealisme van degenen die de beide Bretton-Woods-instellingen creëerden”, aldus Margaret Garretsen de Vries, historica van het Internationale Monetair Fonds, in een herdenkingsartikel ter gelegenheid van de veertigste verjaardag van de historische bijeenkomst in het Mount Washington Hotel te Bretton Woods 1). De strijd aan het front - drie weken eerder waren de geallieerden in Normandië geland - en de wanhopige toestand waarin het internationale monetair systeem in de jaren twintig en dertig was komen te verkeren, hadden alle deelnemers aan de conferentie diep overtuigd van de desastreuze gevolgen van economisch en politiek nationalisme. Men was verplicht te slagen, om via internationale economische samenwerking aan een vreedzamer en welvarender wereld te bouwen. In die sfeer bereikten de 44 deelnemende landen na drie weken zeer intensief onderhandelen overeenstemming over de oprichting van het Internationale Monetair Fonds met als voornaamste doel de wisselkoersen te stabiliseren, en de Internationale Bank voor Herstel en Ontwikkeling (de Wereldbank) voor het financieren van de wederopbouw van de door de oorlog verwoeste economieën en de economische groei van de minder ontwikkelde landen.

40 jaar na Bretton Woods zijn van het toen ontworpen internationale monetair systeem eigenlijk alleen de internationale instellingen overgebleven, schrijft H.J. Witteveen in zijn column in dit nummer. Het wisselkoerssysteem van Bretton Woods, dat gekenmerkt werd door vaste pariteiten ten opzichte van het goud en de dollar, een interventieplicht van de lidstaten als de waarde van hun munteenheid op de valutamarkten te veel van de pariteit ging afwijken, onderlinge inwisselbaarheid van de valuta's en van dollars in goud, en aanpassingsprocedures in geval van fundamentele onevenwichtigheden op de betalingsbalans, stortte in het begin van de jaren zeventig ineen toen de convertibiliteit van de dollar in goud werd opgeschort en de overeengekomen aanpassingsprocedures bij betalingsbalansonevenwichtigheden op steeds grotere schaal werden genegeerd. Een periode van grote monetair instabiliteit volgde. Jaren, die gekenmerkt werden door scherpe wisselkoersfluctuaties, omvangrijke speculatieve kapitaalbewegingen, een onbeheerste toeneming van de internationale kredietverlening, een wereldwijde stijging van de inflatie, ongekend hoge rentestanden, een nijpend tekort aan liquide middelen in ontwikkelingslanden en zich steeds hoger opstapelende internationale schuldenproblemen. Jaren ook, die van het vertrouwen en het optimisme inzake internationale samenwerking, waarmee op 22 juli 1944 de Final Act werd ondertekend, niet veel overlieten.

40 jaar na Bretton Woods lijkt het internationale monetair stelsel terug bij af. Wat ging er verkeerd, wat waren daarvan de oorzaken en wat zijn de mogelijke remedies? In een vijftal artikelen in deze *ESB* wordt de stand van zaken op internationaal financieel-monetair terrein geanalyseerd tegen de achtergrond van wat er veertig jaar geleden werd besloten. In twee artikelen staan de inhoudelijke aspecten centraal - het internationale wisselkoerssysteem en de internationale liquiditeitsvoorziening -, in twee de instituties - het IMF en de Wereldbank - en in een slotartikel wordt de vraag besproken of de tijd rijp is voor „een nieuw Bretton Woods”.

Het is natuurlijk niet mogelijk de veranderingen in het internationale monetair systeem aan één oorzaak toe te schrijven. De wereld veranderde en daarmee de monetair instituties. Maar als er één gemeenschappelijke conclusie uit de verschillende bijdragen aan dit nummer naar voren komt, is het dat de gang van zaken op financieel-monetair gebied in de wereld in laatste instantie niet door internationale afspraken en arrangementen wordt bepaald, maar door nationale belangen. Daar hangt het van af welke overeenkomsten er tot stand worden gebracht en welke er stand houden of worden verbroken. Zo wordt in het artikel van A. Szász beschreven dat het wisselkoersregime van Bretton Woods geen einde maakte aan de Amerikaanse betalingsbalanstekorten in de jaren zestig, maar dat in plaats daarvan de voortdurende betalingsbalanstekorten, onder meer samenhan-

gend met de financiering van de oorlog in Vietnam, een einde maakten aan het wisselkoersregime. En in het artikel van J.A.H. de Beaufort Wijnholds wordt het plan van Keynes gememoreerd voor een nieuw internationaal reserve-middel, de „bancor” genaamd. Dit voorstel werd op de Bretton-Woods-conferentie door de Amerikanen afgewezen, maar toen er in de jaren zestig problemen ontstonden met de dollar als reservevaluta werd wel besloten tot de introductie van een nieuw internationaal reserve-middel in de vorm van bijzondere trekkingsrechten (SDR's); niet omdat de inzichten gewijzigd waren, maar omdat de belangen anders waren komen te liggen. Iets soortgelijks geldt voor de instellingen van Bretton Woods, het IMF en de Wereldbank, zoals in de artikelen van Th. Peeters en F. van Dam wordt beschreven. Niet de statuten of het beleid van deze instellingen bepalen de financieel-monetaire verhoudingen in de wereld; dat doen de lidstaten die op grond van hun nationale belangen vaststellen welke ruimte deze instellingen krijgen om activiteiten te ondernemen. Het is in de internationale monetair wereld niet anders dan op veel andere terreinen: niet de regels bepalen de orde, maar de (gevestigde) orde bepaalt de regels.

Als deze zienswijze juist is, heeft zij ook consequenties voor wat er verder met het internationale financieel-monetaire bestel gebeurt. Als blijkt dat de kosten van de wisselkoersfluctuaties te hoog oplopen, zullen de landen die daar last van hebben voorzieningen treffen om de wisselkoersstabiliteit te vergroten, voor zover deze voorzieningen niet te hoge kosten voor hun binnenlandse beleid met zich brengen. Een aantal Europese landen heeft in dit verband reeds besloten zijn valuta's binnen het EMS te koppelen. Zo ook mag worden aangenomen dat als de schuldenproblemen van ontwikkelingslanden een gevaar gaan vormen voor het financiële bestel in de rijke landen, er maatregelen zullen worden getroffen om een crisis te voorkomen. Deze maatregelen blijven uit wanneer de problemen „slechts” op derde-wereldlanden drukken. Interessant is het voorbeeld van Argentinië, dat met het IMF in de clinch is geraakt over het te voeren binnenlandse beleid. In tegenstelling tot de meeste andere crediteurlanden, die na meer of minder verzet gedwongen worden onder het juk van het IMF te buigen 2), heeft Argentinië zich tot nu toe geen IMF-beleid laten aanmeten. De reden is niet dat er voor Argentinië andere omstandigheden gelden, maar dat dit land door de samenstelling van zijn binnenlandse productie en export, in staat is het IMF meer tegenspel te bieden zonder onmiddellijk in de financiële afgrond te duikelen en in de economische en politieke chaos te belanden. Het gaat er in het internationale financiële bestel om wie de sterkste troeven in handen heeft en de grootste druk kan uitoefenen. Die bepaalt de regels en hoe ze worden nageleefd.

Het is duidelijk dat er zekere gevaren aan deze constellatie kleven. Kortzichtig nationalisme en gebrek aan internationale samenwerking kunnen de overhand krijgen en de wereldeconomie enorme schade toebrengen. Dat leert de geschiedenis van de jaren dertig, toen elk land zich op zijn eigen houtje tegen de internationale depressie en de massale werkloosheid probeerde te verdedigen door de problemen op anderen af te wentelen („beggar my neighbor”). Men stortte zich in een devaluatiewedloop, er allerlei protectionistische maatregelen en internationale deviezen-restricties staken de kop op, met als enige resultaat dat de economische oorlogvoering steeds verder escaleerde. In 1939, vlak voor het uitbreken van de tweede wereldoorlog, was de chaos op internationaal monetair en economisch gebied compleet. Zonder twijfel heeft dit bijgedragen tot de nationale verarming en de internationale agressie, die in een aantal landen een vruchtbare voedingsbodem bleken te bieden voor de opkomst van het fascisme.

Dezer dagen worden de visie en vastberadenheid herdacht van degenen die in Bretton Woods aanwezig waren en er in slaagden orde in de monetair chaos te scheppen. Maar in wezen vereist het méér visie en méér vastberadenheid om het zover niet te laten komen. De opdracht is „een nieuw Bretton Woods” overbodig te maken.

L. van der Geest

1) *IMF Survey*, 2 juli 1984.

2) Zie b.v. de recente rede van de managing director van het IMF, J. de Larosière, *Does the Fund impose austerity?*, IMF, juni 1984.