



كان العالم الاقتصادي جون ماينارد كينز، المملكة المتحدة، (في الوسط) هو المهندس المعماري الرئيسي في المؤتمر النقدي والمالي الدولي في عام ١٩٤٤

هل هناك اتفاق بريتون وودز جديد؟

بقلم جيمس م. بوتون
James M. Boughton

باريس، ١٩١٨-١٩١٩

تتمثل نقطة بداية مفيدة لإجراء مسح لهذه الجهود، في مؤتمر باريس للسلام الذي عقد في ١٩١٨-١٩١٩، عقب الحرب العالمية الأولى. وعلى الرغم من أن الغرض الرئيسي للمؤتمر كان هو إعادة رسم الجهود السياسية ووضع مبادئ لتجنب تكرار الحرب، فإن إنشاء إطار لاستعادة التجارة الحرة وتدفق رأس المال كان مطروحا هو أيضا على جدول الأعمال. وقام رئيس الولايات المتحدة وودرو ويلسون بدور القيادة بإعلانه «النقاط الأربع عشرة» باعتبارها «المبدأ الهاد». كانت كل دول الحلفاء المنتصرة حاضرة للاجتماع. وعلى الرغم من أن الدول الكبرى وحدها هي التي كان لها التأثير الأكبر على النتائج، فإن إشراك الحلفاء الآخرين في المؤتمر كان هو الذي أضفى الشرعية على إجراءاته.

كان الهدف الاقتصادي للتجارة والتمويل المفتوحين محل تقاسم كبير بين الحاضرين، ولكن كيفية تحقيقه تم تركها دون حل، نظرا لأنها لم تكن على قمة أولويات المؤتمر. وجرى إغراق سفينة الاتفاق من جراء الخلافات حول تعويضات الحرب، والنواحي العلمية للعودة إلى قاعدة الذهب، والحاجة إلى مؤسسة دولية لها سلطات إشرافية. وامتنع الكونجرس في الولايات المتحدة عن التصديق على المشاركة في هذه المؤسسة العالمية الجديدة. والتي حملت اسم «عصبة الأمم». وقام مؤتمر للمتابعة عقد في بروكسل في عام ١٩٢٠ بإنشاء القسم الاقتصادي والمالي للعصبة، ولكن وظائفه وسلطاته كانتا محدودتين. وقد أسهمت هذه الإخفاقات في بداية عقود من اتباع سياسة الاكتفاء الذاتي، وعدم استقرار العلاقات المالية بين البلدان، والكساد الاقتصادي.

نادى الرئيس الفرنسي نيكولاس ساركوزي ورئيس الوزراء البريطاني جوردون براون في أكتوبر ٢٠٠٨ إلى اتفاق «بريتون وودز جديد»، فإنهما كانا يستعيدان ذكرى نجاح المؤتمر النقدي والمالي الذي عقد في بريتون وودز، في نيوهامبيشير، في يوليو ١٩٤٤. وما كان يستهدفه ساركوزي وبراون هو اتفاق جديد متعدد الأطراف لدعم استقرار التمويل الدولي في القرن الحادي والعشرين، بنفس الطريقة التي حقق بها مؤتمر عام ١٩٤٤، الذي أنشأ صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، استقرار العلاقات المالية بين البلدان في النصف الثاني من القرن العشرين. ومؤتمر القمة لقادة العالم الذي عقد في واشنطن - العاصمة في نوفمبر ٢٠٠٨، بدأ عملية يمكن أن تؤدي إلى مثل هذا الاتفاق. ما الذي يتطلبه النجاح في الوصول إلى هذا الاتفاق؟ وما هو نوع القيادة، وما هو نوع الالتزام اللذان ستكون هناك حاجة إليهما؟ إن التاريخ يقدم بعض الدروس المفيدة.

في عديد من المناسبات في أثناء القرن العشرين، سعى القادة السياسيون في البلدان الرئيسية للوصول إلى اتفاقات دولية بشأن البنين الاقتصادي أو المالي العالمي. وقد أخفق كثير من هذه الجهود، وكانت بريتون وودز استثناء رئيسيا. والدرس الرئيسي الذي يبزغ من هذه الجهود هو أن الإصلاح الناجح للنصدي لأي أزمة يتطلب ثلاثة مكونات: قيادة فعالة وشرعية مصحوبة بمشاركة شاملة، وأهداف محددة بوضوح ويجري تقاسمها على نطاق واسع، وخريطة طريق واقعية للوصول إلى هذه الأهداف.

يظهر التاريخ أن
إصلاح النظام المالي
الدولي يتطلب
القيادة والشمول
على حد سواء

لندن ١٩٣٣

بذلت في وضع خطة واقعية، والقيادة القوية من البلدين المسيطرين، والشريعة التي نجمت عن شمول العملية، وأثر الأزمة الكبرى في حث الإرادة السياسية على العمل.

كان مخطو بریتون وودز يهدفون إلى خلق ثلاث مؤسسات متعددة الأطراف- وليس اثنتين. وقد ثبت أن اقتراح إنشاء منظمة دولية للتجارة كان سيؤدي إلى الفرقة السياسية، ومن ثم فقد تم اتخاذ قرار بتأجيله إلى ما بعد انتهاء الحرب، بما لذلك من آثار قاتلة تقريبا. وكخيار احتياطي، أنشأت مجموعة من البلدان الاتفاق الأقل قوة وهو الاتفاقية العامة للتعريفات والتجارة (الجات) في عام ١٩٤٨. وكان لابد من الانتظار حتى عام ١٩٩٤، لكي تخرج منظمة التجارة العالمية إلى حيز الوجود.

نهاية أسعار الصرف الثابتة ١٩٧١-١٩٧٢

بعد وقوع ضغوط شديدة على أسعار الصرف في الستينيات، والإلغاء الرسمي لقابلية الدولار الأمريكي للتحويل إلى الذهب في عام ١٩٧١، أصبح من الواضح أن الأمر يتطلب نظاما نقديا جديدا. وتولى المدير العام لصندوق النقد الدولي زمام القيادة من خلال اقتراح إعادة تنظيم تعادل أسعار صرف العملات الرئيسية، بما في ذلك تخفيض قيمة الدولار. وانقسمت الدول الصناعية الرئيسية بشأن كيفية التجاوب، بينما قاومت الدول النامية تركها خارج المباحثات. وتولت مجموعة العشرة للدول الصناعية، (بلجيكا، وكندا، وفرنسا، وإيطاليا، وألمانيا، واليابان، وهولندا، والسويد، والمملكة المتحدة، والولايات المتحدة) زمام القيادة من خلال الاتفاق على إعادة تنظيم تعادل العملات في اجتماع عقد في شهر ديسمبر عام ١٩٧١ في مؤسسة سيمثونيان في واشنطن العاصمة. إلا أن الاتفاق سرعان ما وقع تحت الضغط، وعاد محور التركيز مرة أخرى إلى صندوق النقد الدولي. وعلى الرغم من عدم قدرة مجموعة العشرة على التوصل إلى حل بنفسها، فقد وافقت على إنشاء لجنة العشرين (G٢٠)، وهي هيئة وزارية استشارية كانت تمثل- وقتذاك- عشرين بلدا ومجموعة من المجلس التنفيذي لصندوق النقد الدولي.

وكانت للجنة العشرين مزايا تتمثل في وجود إطار مؤسسي سابق على وجودها، وأمانة سر ودعم سياسي من كل البلدان الصناعية النامية. ولكنها كانت تفتقر إلى خطة واقعية لإعادة الاستقرار إلى نظام المدفوعات. وكانت مواقف فرنسا والولايات المتحدة بشأن استقرار سعر الصرف - الأولى تريد

فيما بين الحربين العالميتين، كان أكثر الأحداث العالمية طموحا هو المؤتمر النقدي والاقتصادي العالمي. الذي عقد تحت رعاية عصبة الأمم. وسبق انعقاد المؤتمر اجتماعان ناجحان نسبيا - عقد أحدهما في جنوه عام ١٩٢٢ وأعاد قاعدة الذهب بالنسبة لمجموعة كان معظمها من البلدان الأوروبية، وعقد الآخر في روما عام ١٩٣٠ وتم فيه إنشاء بنك التسويات الدولية. وقد سعى مؤتمر لندن إلى إعادة إنشاء أسعار تعادل ثابتة لنطاق أوسع من العملات. وكما حدث بالنسبة لعصبة الأمم، فقد أخفق هذا المجهود أساسا بسبب عدم دعم حكومة الولايات المتحدة له. وبعد ذلك بثلاث سنوات، وقعت الولايات المتحدة اتفاقا مع كل من فرنسا والمملكة المتحدة بشأن ميثاق تثبيت عرف باسم الاتفاق الثلاثي. وعلى أية حال، فإن هذا الاتفاق كان محاولة فحصة لغرض معين هو تفادي تخفيض تنافس للفرنك الفرنسي. وعلى الرغم من نجاحه وفقا لشروطه، فإن الاتفاق افتقر إلى هيكل مؤسسي وآلية لإنفاذه على نحو مستدام. وهكذا لم يكن له سوى أثر بسيط في منع نشوب النزاعات المماثلة في المستقبل.

بريتون وودز، ١٩٤٤

في أثناء الحرب العالمية الثانية، بادرت خزانة كل من المملكة المتحدة والولايات المتحدة بوضع خطط للتغلب على أوجه الضعف في النهج التدريجية فيما بين الحربين عن طريق إنشاء مؤسسات مالية متعددة الأطراف لفترة ما بعد الحرب. وفي منتصف عام ١٩٤٢، أعد جون مانيارد كينز من المملكة المتحدة، وهاري ديكستروايت من الولايات المتحدة المشروعات الأولية لخطتهما الخاصة بكل منهما، وبدأ في تبادل الأفكار لوضع اقتراح مشترك قبل انتهاء الحرب وبدأت الاستعدادات لما أصبح بعد ذلك مؤتمر بریتون وودز على نحو جاد في منتصف عام ١٩٤٣. واقترح كينز قصر المشاركة على بضع بلدان مع المملكة المتحدة والولايات المتحدة باعتبارهما «الدولتين المؤسستين» للمؤسسات المقترحة. وفي هذه المرة تئبت الولايات المتحدة نظرة أوسع. وأصر وايت على إشراك وفود من كافة دول الحلفاء الخمس والأربعين التي شاركت في الحرب ضد المحور، وعلى إعطائها الفرصة للمشاركة في جلسات الصياغة وفي القرارات الرئيسية. والتقى ممثلون من ثمانى عشرة بلدا في واشنطن، العاصمة، في يونيو ١٩٤٣ لتقديم المقترحات، واجتمع مؤتمر تحضيرى من ١٧ بلدا لصياغة المشروع في اتلانتيك سيتي، في نيو جيرسي في يونيو ١٩٤٤. واجتمعت الوفود الخمسة والأربعون في بریتون وودز بعد بضعة أسابيع.

ويرجع النجاح الفريد لبریتون وودز إلى الظروف الاستثنائية التي تم فيها انعقاد المؤتمر وإلى العناية التي بذلت في الإعداد له. وقد جرى بشكل فعال تبديد القلق لدى البلدان بشأن تهديد السيادة الوطنية بسبب السلطات الممنوحة للبنك الدولي وصندوق النقد الدولي، بفعل الصدمتين الفادحتين للكساد الكبير والحرب اللتين ميزتا فترة ما بين الحربين. وكانت رغبة حكومة الولايات المتحدة في استضافة الاجتماع، وتولى زمام القيادة في تصميم صندوق النقد الدولي، والتزامها بأن تكون المقرض الرئيسي، وتوفير احتياجات البلدان الأخرى (مثل، قبول حكم «العملة النادرة» الذي كان يفرض التزامات على البلد المقرض المسيطر) أمرا حاسما في نجاح بریتون وودز. وكان التعاون الذي استمر عامين ونصف العام بين كينز ووايت قد أنتج كثيرا من المراجعات للمقترحات الأصلية، ليس فقط لتسوية الخلافات بينهما بل أيضا لكي يصبح التصميم أكثر جاذبية للبلدان الأخرى. وقد جاءت الموافقة بالإجماع على الميثاق نتيجة للعناية التي

١٩٧١

العودة إلى أسعار التعادل الثابتة والأخيرة تريد أسعار صرف تحددها السوق - متباينة على نحو لا يسمح بتحقيق توافق فى الرأى. وبعد عامين تم الاستغناء عن هدف استقرار سعر الصرف، وبدلاً من ذلك أعطيت للصندوق ولاية ممارسة «الإشراف الحازم» على ما كان يفترض فيه أن يصبح نظاماً مستقراً من خلال الإشراف الثنائى ومتعدد الأطراف. وتم تكريس هذه الولاية فى نهاية الأمر ضمن التعديل الثانى لاتفاقية صندوق النقد الدولى فى عام ١٩٧٨.

صدمات أسعار النفط فى السبعينيات

نادى وزير خارجية الولايات المتحدة هنرى كيسنجر بعقد ميثاق أطلس جديد لتسويق تصدى الدول الصناعية لصدمة أسعار النفط فى ١٩٧٣-١٩٧٤. واستجاب لهذا النداء كل من صندوق النقد الدولى ومنظمة التعاون والتنمية فى الميدان الاقتصادى، اللتان كانتا تضمان - بصفة رئيسية - الاقتصادات الصناعية الأكثر ثراء، بوضع مقترحات لإنشاء تسهيل تمويلى لإعادة تدوير الفوائض الموجودة لدى البلدان المصدرة للبتروىل. وكانت خطة منظمة التعاون والتنمية فى الميدان الاقتصادى هى إقامة صندوق للدعم المالى عن طريق الاقتراض من البلدان المصدرة للبتروىل وإقراض البلدان أعضاء المنظمة. وبمساندة قوية من كل من الولايات المتحدة والدول الأوروبية الرئيسية، أسرعت المنظمة بالتفاوض على معاهدة لإنشاء صندوق الدعم. ولكن حتى قبل أن تصبح صياغة تسهيل المنظمة فى شكلها النهائى، كان صندوق النقد الدولى قد أنشأ تسهيل النفط الذى كان يقتصر من البلدان المصدرة للنفط الغنية، ويقوم بإقراض البلدان المستوردة للنفط بشروط ميسرة، سواء أكانت من البلدان الصناعية أم النامية. وتبدد الدعم السياسى لاقتراح منظمة التعاون والتنمية فى الميدان الاقتصادى، ولم يجر التصديق على المعاهدة مطلقاً.

نداءات لعقد اتفاقات بريتون وودز جديدة فى الثمانينيات

كان نظام سعر الصرف قد أصبح غير مستقر فعلاً فى الوقت الذى أصبح فيه التعديل الثانى سارياً فى عام ١٩٧٨، وزاد عدم استقرار عن ذلك كثيراً فى بضع سنوات التالية. وفى مناسبات عديدة من عام ١٩٨٢ وحتى عام ١٩٨٥، نادى كبار المسئولين المالىين فى فرنسا والولايات المتحدة ودول أخرى باتفاق بريتون وودز جديد، على الرغم من أحدا لم يوضح علناً أهداف هذا المؤتمر أو خريطة للطريق للتغلب على المحاولات الفاشلة التى جرت فى خلال العقد السابق. وعلى الرغم من مستوى المساندة المرتفع، والتى ضمت الرئيس الفرنسى فرانسوا ميتران، وجيمس بيكر وزير الخزانة المتحدة الأمريكية، فإن الاقتراح لم يعمل به. وبدلاً من ذلك تصرفت مجموعة الخمسة [التي تضم فرنسا وألمانيا واليابان والمملكة المتحدة والولايات المتحدة]-والتي حلت إلى حد كبير محل مجموعة العشرة باعتبارها اللجنة التوجيهية الأولى للبلدان الصناعية- من تلقاء نفسها فى الفترة من عام ١٩٨٥ وحتى ١٩٨٧ لإيقاف الزيادة المستمرة فى سعر صرف الدولار لمدة خمس سنوات، ثم لمحاولة تحقيق استقرار الأسعار حول توازن جيد.

الإصلاحات الحديثة

فى عام ١٩٩٨، بادر الكونجرس الأمريكى بعقد اللجنة الاستشارية لمؤسسات التمويل الدولية، التى أوصت بأن يتوقف صندوق النقد الدولى عن تقديم قروض طويلة الأجل وأن يشطب مطالباته للدول الفقيرة المثقلة بأعباء الديون التى تنفذ استراتيجية تنمية فعالة يوافق عليها البنك الدولى. وقد استحدثت هذه التوصيات

المناقشة العامة - كان أهمها فى مجموعة السبعة [التي تكونت من مجموعة الخمسة مضافاً إليها إيطاليا وكندا] ثم بعد ذلك فى اللجنة النقدية والمالية الدولية؛ والهيئة الاستشارية لوضع السياسات صندوق النقد الدولى، التى خلفت لجنة العشرين. وقد أسفرت تلك المباحثات فى النهاية عن الموافقة على المبادرة متعددة الأطراف لتخفيف عبء الديون، وعلى صك دعم سياسة صندوق النقد الدولى فى عام ٢٠٠٥.

ماذا تعلمنا؟

تطور البنيان المالى الدولى فى خلال القرن الماضى تجاوباً مع الظروف السائدة حينئذ. وكانت المؤتمرات الرسمية فى بعض الأحيان تمثل عنصراً مهماً فى هذه العملية. بيد أنه فى معظم الحالات، كان التكيف المؤسسى مع التغيرات فى الاقتصاد العالمى يأتى من تفاعل المداولات الداخلية والمبادرات من قبل مجموعات البلدان الصناعية. وعندما كانت المشاكل محددة بوضوح وكانت الدول الرئيسية تتفق على نوع الحل المطلوب، وفرت المداولات فى نطاق مجموعة تلك البلدان عادة القيادة اللازمة للإصلاح. وفى معظم المحاولات الناجحة، كانت القيادة تأتى من مجموعة داخلية صغيرة لديها الرغبة فى إشراك مجموعة واسعة من المشاركين الخارجيين والإنصات إليهم واستيعاب أفكارهم.

وجاءت المحاولات الهامة لمراجعة البنيان المالى الدولى استجابة للأزمات. وعندما كانت هذه المحاولات تنجح، فإنها كانت تنجح جزئياً فقط. وهذه الملاحظة تقود إلى ثلاثة دروس أكثر اتساعاً ولكنها مترابطة فيما بينها عن السياق الذى تجرى فيه محاولات الإصلاح المالى وغيرها.

- من المحتم أن تتم إزاحة بعض الأهداف الهامة جانباً مثلما حدث فى حالة منظمة التجارة فى أثناء اجتماعات بريتون وودز، والقواعد المنظمة لأسعار الصرف فى السبعينيات، بل إن «أفضل اتفاق جديد لبريتون وودز» لن يحل سوى بضع مشاكل. ومهما كان ما تجرى إزاحته جانباً، فمن غير المرجح أن يجرى إتمامه لجبل آخر- أو على الأقل حتى الأزمة الرئيسية التالية.

- إن الأزمات المالية غالباً ما تحدث فى وقت تنافس فيه أزمات أخرى- وربما أكثر خطورة على جذب الاهتمام. وفى العام الماضى، عانى الاقتصاد العالمى من أنواع مختلفة من الأدواء، بما فى ذلك الانهيار المالى، والتذبذبات الواسعة فى أسعار المواد الغذائية، والوقود، وغير ذلك من السلع الأساسية. وفى الأجل الأطول، فإن التغير المناخى واستمرار الفقر المدقع فى كثير من أرجاء العالم النامى يلوحان بالأزمات. وإذا ما كانت مراجعة قواعد التمويل العالمى تسيطر على جدول الأعمال، فإن فرصة التوصل إلى طرق أفضل للتعامل مع الموضوعات الأخرى قد تضيع ربما لسنوات عديدة.

- إن القرارات بشأن البلدان التى يتعين أن يكون مقعد حول مائدة المجلس لها تأثير رئيسى وكبير على ما يتحقق إنجازه وما تتم إزاحته جانباً. والمشاركون الرئيسيون فى الأسواق المالية وحدهم - الدول الصناعية ودول الأسواق الناشئة - هم الذين يمكنهم استنباط قواعد جديدة للتمويل، ولكنهم لا يمكنهم بأنفسهم استنباط قواعد جديدة للتجارة فى السلع الرئيسية. كما لا يمكنهم وحدهم التغلب على مشاكل التغير المناخى أو الفقر المدقع. وكلما كانت المشاركة فى بريتون وودز الجديدة شاملة، ازداد احتمال أن تحقق النتائج منافع طويلة الأجل لخير الإنسانية. ■

جيمس بوتون يعمل مؤرخاً لصندوق النقد الدولى.