

# I

## De Golf-oorlog en de Amerikaanse economie

In november 1990 publiceerde de OESO haar meest recente rapport over de stand van de Amerikaanse economie. De vooruitzichten waren somber. Afnemende economische groei, een dalende consumptieve vraag en teruglopende investeringen, bij een stijgende werkloosheid en een voortdurende inflatoire druk wezen op een naderende recessie<sup>1</sup>. Sindsdien is de economische ontwikkeling verder afgezwakt. In het laatste kwartaal van 1990 was er sprake van een negatieve groei van 2,1% (op jaarbasis). Zelfs het 'Witte Huis' kon niet langer verbloemen dat de Verenigde Staten in een recessie verkeerden.

De recessie volgt op een lange periode van economische expansie. Deze expansie is echter niet benut om een aantal structurele problemen waarmee de Amerikaanse economie kampt, op te lossen. Integendeel, er is een blijvend hoog en weer stijgend tekort op de federale begroting en een nog immer negatieve handelsbalans. Produktiviteit en investeringen blijven achter bij een relatief lage spaarquote. Aan deze misère hebben zich een zeer hoge schuldenlast van het bedrijfsleven en een algehele fragiliteit van het Amerikaanse financiële stelsel ((spaar)banken) toegevoegd. Een recessie nu komt op een wel heel ongelukkig moment. Nog immer teren de Verenigde Staten op geleend geld en geleende tijd. Klinken hier niet de 'echoes of the 1930s', toen een 'credit crunch' in de Verenigde Staten een mondiale economische depressie inleidde?<sup>2</sup>

Sinds 2 augustus vorig jaar staat dit reeds sombere economische gesternte onder grote invloed van de verwikkelingen in het Midden-Oosten. De Iraakse inval in Koeweit deed aanvankelijk een herhaling van de oliecrisis van 1973 en 1979 vrezen. Maar nu de vijandelijkheden tussen de Verenigde Staten plus bondgenoten en Irak daadwerkelijk zijn uitgebroken, is de

vraag veeleer welke invloed een oorlog zal hebben op de wereldeconomie en op de Amerikaanse volkshuishouding in het bijzonder. Drie punten staan hier centraal: de recessie, de begroting en het Amerikaans leiderschap binnen de wereldeconomie.

### De oorlog en de recessie

De eerste reacties op beurs, in financiële kringen en in officiële gremia deden vermoeden dat de oorlog een positief effect zou hebben op de Amerikaanse economie. Nog nauwelijks was de recessie erkend, of het herstel werd aangekondigd. Dit optimisme werd, behalve door 'wishful thinking', veroorzaakt door berichten over geallieerde successen tijdens de eerste uren van de oorlog, maar vooral door de grootste verrassing tot nu toe: het kelderaren van de olieprijsen.

Een snelle overwinning en dalende olieprijsen vormen de twee belangrijkste elementen van het 'optimistische scenario' voor de Amerikaanse economie. Het eerste zou het geringe vertrouwen van de Amerikaanse consument doen toenemen en de knagende onzekerheid over de economische vooruitzichten verminderen, hetgeen een stimulans is voor bestedingen en investeringen. De snelle daling van de olieprijs was vooral een welkom bericht voor de monetaire autoriteiten. Een, naar verwacht, sterke stijging van de olieprijs zou immers in het bijzonder voor de VS nadeling zijn geweest. De energie-intensiteit is relatief hoog. En bij een stijgende afhankelijkheid van olie-import en zonder het voordeel van de lage dollarkoers zouden de VS in het bijzonder geraakt worden door inflatie en verslechtering van ruilvoet. Een ter bestrijding van de recessie broodnodige renteverlaging zou dan uitgesloten zijn geweest. De externe balans zou verder verslechteren. Netto-resultaat: een verdieping van de inzinking. Nu echter lonkt het perspectief van afnemende inflatie en van lagere rente en van een spoedig einde aan de recessie.

Wat is het realiteitsgehalte van dit optimistische perspectief? De lage olieprijs is inderdaad een welkome meevaller. Gelet op de gunstige situatie op de internationale oliemarkten, de relatief geringe kans op vernietiging van productiefaciliteiten in Saoedi-Arabië en het crisismechanisme van het Internationaal Energie Agentschap (IEA) is de kans op hoge olieprijsen ook niet zo groot. Veeleer

dreigt op termijn een oliecrisis van lage olieprijsen<sup>3</sup>. Maar het optimisme over een snelle en gemakkelijke overwinning is na de eerste dagen getemperd. Het schrikbeeld voor de optimisten, een 'worst-case scenario' van een langdurige, bloedige en kostbare oorlog, tekent zich af. In dat geval zouden onzekerheid en wantrouwen blijven heersen, met negatieve gevolgen voor groei en welvaart. Het belangrijkste kritiekpunt op dit scenario betreft echter de suggestie dat de Golfcrisis dé oorzaak is van de recessie. De afzwakking van de Amerikaanse economie tekende zich ver voor 2 augustus af. Zo daalde de economische groei gedurende de eerste helft van 1990 tot 1% op jaarbasis. Binnen het geheel van (deels structurele) oorzaken van de economische neergang is de Golfcrisis dan ook slechts één (conjuncturele) factor. De gewelddadige beëindiging ervan doet daarom weinig af aan de fundamentele zwakte van de Amerikaanse economie.

### Bestedingsimpuls

Een variant op het optimistische scenario wordt gevormd door de stelling dat oorlog in het algemeen goed is voor de Amerikaanse economie. "Wars cause booms, not recessions", schrijft Paul Krugman<sup>4</sup>. Hij baseert deze stelling op de positieve effecten van de eerste en tweede wereldoorlog en van de Korea- en Vietnamoorlogen op groei en werkgelegenheid in de VS. Paradoxaal genoeg wordt met deze historische verwijzing impliciet hetgeen hierboven als het 'worst case'-scenario is bestempeld, als de grondslag van economisch herstel gezien: namelijk een langduriger en kostbaarder oorlog.

Zo'n oorlog noopt tot hogere overheidsuitgaven, hetgeen tot een bestedingsimpuls leidt. In het geval van de VS lijkt dit verband inderdaad te bestaan. Hoge defensie-uitgaven, veelal samenvallend met oorlog, correleren met periodes van relatief hoge economische groei.

1. OESO, *OECD economic surveys, United States*, Parijs, november 1990.

2. The world economy; echoes of the 1930s, *The Economist*, 5 januari 1991, blz. 17-20.

3. Zie: J.Q.Th. Rood, De oliecrisis van 1990: Irak en de inval in Koeweit, *Internationale spectator*, jg. 45, 1991, nr. 1, blz. 45-49.

4. P.R. Krugman, The economic history lessons of war, *U.S. News & World Report*, 28 januari 1991, blz. 51.

Maar in dit conflict lijkt er vooralsnog weinig reden te zijn om een 'Keynesiaanse' bestedingsimpuls te veronderstellen. Zo is Krugmans vergelijking gebaseerd op oorlogen die verscheidene jaren duurden. Er lijkt op dit moment weinig reden om een zo langdurig conflict met Irak te verwachten. In een door het Congressional Budget Office doorberekende pessimistische variant van het conflict duurt de oorlog maximaal zes maanden. De bestedingsimpuls die van deze variant uitgaat blijkt echter vergelijkenderwijs gering te zijn. De kosten van zo'n conflict zijn + \$ 86 miljard, hetgeen over twee jaren verdeeld (1991/1992) op jaarbasis minder dan 1% van het bnp is. De belangrijkste reden waarom het positieve economische effect van deze oorlog zal tegenvallen is echter dat de bestedingsimpuls reeds heeft plaatsgevonden, namelijk in de jaren 1982-1986, toen Ronald Reagan zijn niet-verklaarde oorlog met de Sovjetunie uitvocht via een sterke verhoging van de defensie-uitgaven. Deze verhoging correleert met een periode van hoogconjunctuur. Het conflict met Irak wordt grotendeels met de toen opgebouwde voorraden en wapens uitgevochten. In die zin is deze oorlog inderdaad, zoals Prowse heeft opgemerkt, 'pre-paid'<sup>5</sup>. De bestedingsimpuls wordt verder verkleind doordat met het einde van de 'Koude Oorlog' de noodzaak om verschoten munitie en verloren gegaan materiaal te vervangen, is afgenomen. Anders gezegd, slechts een deel van de kosten van de oorlog drukt op het (toekomstige) overheidsbudget. Voor zover de kosten wel budgettair zijn, kan ook dat bericht met gemengde gevoelens worden begroet. Het verhaal is bekend. De belangrijkste economische prestatie van de Reagan-jaren is een groot tekort op de Amerikaanse federale begroting geweest. In 1986 bereikte dit tekort een voorlopig hoogtepunt van \$ 221 miljard (5,3% van het bnp). Ondanks herhaalde wettelijk gesanctioneerde pogingen om tot een sluitende begroting te komen, bestaat het tekort nog steeds en is het weer stijgende. Zo voorziet de Gramm-Rudmanwet per 1993 een sluitende begroting. Een in de herfst van 1990 gesloten akkoord over bezuinigingen belooft per 1996 een schoon budget. Voor het lopende begrotingsjaar (1991) is een tekort van \$ 254 miljard voorzien (bijna \$ 200 miljard boven de Gramm-Rudmandoelstelling). Gevreesd wordt dat het feitelijk deficit boven de \$ 300 miljard zal uitko-

men. De oorlog zou dit nog verder kunnen verhogen, maar verschaft de beleidsmakers vooral een alibi om aan terugdringing ervan een minder hoge prioriteit toe te kennen. Daarmee verzwakken zij de positie van de VS op de langere termijn nog verder.

### Het Amerikaans machtsverval

Over deze positie is de afgelopen jaren het nodig te doen geweest onder de noemer van het Amerikaans machtsverval. De VS zouden ernstig aan economische macht hebben ingeboet. Dit proces van verval zou nog eens versneld zijn door te lang vast te houden aan te hoge militaire uitgaven en te grote externe verplichtingen. De VS lijden aan 'imperial overstretch', zo schreef Paul Kennedy in een geruchtmakend werk<sup>6</sup>. De broodnodige ruimte voor produktieve investeringen werd opgesoupeerd door te hoge defensie-uitgaven. De Reaganjaren lijken deze trend te hebben versterkt. Maar is de Golfoorlog niet een eerste teken van een ommekeer ten goede? Kunnen wij inderdaad, zoals president Bush in zijn recente State of the Union aankondigde, "een volgende Amerikaanse eeuw", "een nieuwe wereldorde onder Amerikaans leiderschap" verwachten? Zoveel is zeker, dat zonder het Amerikaanse militaire apparaat en indien de VS niet het initiatief genomen zouden hebben, Irak weinig te vrezen zou hebben gehad. Maar het huidige Amerikaanse ingrijpen kan ook heel wel als een laatste hegemoniale oprisping worden gezien, hetgeen, indien juist, weinig goeds doet verwachten voor en van de komende 'nieuwe wereldorde'. Een zelfde scepsis geldt voor de verwachting van een herstel van het Amerikaans economisch leiderschap. De VS hebben ontegenzeggelijk een cruciale rol gespeeld bij de totstandkoming van de naoorlogse internationale economische orde. Niet ten onrechte draagt deze de naam Pax Americana. Hun vermogen om deze orde vorm te geven was mede gebaseerd op hun economisch hegemoniale positie; zelf in niet geringe mate het resultaat van de tweede wereldoorlog. Maar reeds in de jaren zestig begint dit vermogen af te nemen. Met de ineenstorting van Bretton Woods maakte leiderschap in toenemende mate plaats voor unilateralisme, misbruik van privileges en onvoorspelbaarheid. Steeds vaker gedragen de VS zich dan, zoals ook anderen, als een 'free rider'.

Aan deze ontwikkeling ligt een aantal structurele factoren ten grondslag<sup>7</sup>. De spreiding van economische macht naar andere landen en regio's. De toegenomen economische en financiële kwetsbaarheid van de Amerikaanse economie. De werking van 'de wet van de remmende voorsprong' waardoor het spreekwoordelijke Amerikaanse concurrentievoordeel verloren is gegaan.

Het begrotingstekort heeft de Amerikaanse economie via een relatief hoge rentestand en een aantasting van de ruimte tot produktieve investeringen verder verzwakt. De overheidsgelden zijn bovendien niet gebruikt voor verbetering van de economische infrastructuur en van onderzoek en onderwijs; punten die ook in de laatste *OECD Survey* als negatief worden bestempeld.

Deze oorlog zal de 'normalisering' van de Amerikaanse economie niet tegengaan. De oorzaken ervan zijn van een andere orde. Voor zover dit conflict de aandacht afleidt van het begrotingstekort c.q. dit tekort vergroot, zal het zelfs tot een verdere verzwakking van de intern economische structuur van de VS kunnen leiden en het vermogen tot leiderschap verder aantasten.

In tijden van onzekerheid is de behoefte aan een 'masterplan' groot. De kans dat de VS, gesterkt door deze oorlog, zoals na 1945 bereid en in staat zullen zijn om het economisch leiderschap op zich te nemen is echter zeer gering. De naoorlogse idealen van vrijhandel en monetaire stabiliteit zullen ook de komende jaren door binnenlandse belangen en kwetsbaarheden worden gefrusteerd. Hierbij zij aangetekend, dat er goede redenen zijn om deze oorlog nu te voeren. Maar de suggestie dat hij het herstel van de Amerikaanse economie en een hernieuwd Amerikaans leiderschap zal bewerkstelligen is, kortom, niet gefundeerd.

### J.Q.Th. Rood

De auteur is onderzoeksmedewerker bij het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael' te Den Haag.

5. M. Prowse, Economics of "pre-paid" war, *Financial Times*, 25 januari 1991.

6. P. Kennedy, *The rise and fall of the great powers; economic change and military conflict from 1500 to 2000*, New York, 1987.

7. Zie: J.Q.Th. Rood en J.G. Siccama, *Verzwakking van de sterkste; oorzaken en gevolgen van Amerikaans machtsverval*, Clingendael Cahier 14, Den Haag, 1989.