

Economische samenwerking in Zuidoost-Azië

E. Bouma

Niet alleen in Europa (EG) en Noord-Amerika (NAFTA) bestaat een tendens tot nauwere economische samenwerking tussen groepen landen, ook elders doet dit verschijnsel zich voor. Het belangrijkste samenwerkingsverband in Zuidoost-Azië is de ASEAN. De samenwerking binnen de ASEAN verloopt nog moeizaam en stuit op vele problemen. Niettemin zijn er zeker perspectieven voor verdere economische integratie.

De laatste jaren besluiten steeds meer groepen landen tot nauwere economische samenwerking. De meest opvallende voorbeelden zijn natuurlijk de EG en de Europese Economische Ruimte (EER) in Europa en de NAFTA in Noord-Amerika¹. Maar ook ontwikkelingslanden sluiten steeds vaker akkoorden voor economische samenwerking en liberalisering van de onderlinge handel. Voorbeelden zijn de Mercosur in Latijns-Amerika, de Maghreb in Noord-Afrika, de Southern-African Development Community (SADC) in zuidelijk Afrika en de Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) in Zuidoost-Azië.

Wanneer in de economisch meest dynamische regio in de wereld, Zuidoost-Azië, initiatieven tot nauwere economische samenwerking plaatsvinden, verdient dat bijzondere aandacht. Dit artikel belicht de economische samenwerking tussen de landen van de ASEAN, het meest gestructureerde economische samenwerkingsverband in Zuidoost-Azië. Aan het slot van het artikel wordt tevens een korte beschrijving gegeven van twee andere samenwerkingsverbanden in Zuidoost-Azië, te weten de East Asian Economic Grouping (EAEG) en de Asian Pacific Cooperation Forum (APEC). Deze beide samenwerkingsverbanden hebben thans alleen nog een (beperkte) politieke betekenis, maar omdat er meer landen bij betrokken zijn dan bij de ASEAN, hebben ze een groter potentieel economisch en politiek gewicht.

De ASEAN

De Association of Southeast Asian Nations (ASEAN), werd in 1967 opgericht door de Filipijnen, Indonesië, Maleisië, Singapore en Thailand. In 1984 trad ook Brunei toe. Tabel 1 geeft een beeld van de bevolkingsomvang, het bnp en het tempo van de economische groei van de grote vier ASEAN-landen in vergelijking met enkele andere landen (groepen) in de wereld.

De ASEAN was oorspronkelijk bedoeld als bondgenootschap tegen het opkomende communisme in Zuidoost-Azië. Ook bood de ASEAN een overlegstructuur waarbinnen potentiële conflicten tussen de lidstaten vroegtijdig bijgelegd konden worden. Ideologische conflicten hadden zich reeds voorgedaan tussen Indonesië en Maleisië, en er dreigde een territoriaal dispuut tussen Maleisië en de Filipijnen.

In de loop van de jaren zeventig verminderde de dreiging van het communisme en verbeterden de betrekkingen tussen de lidstaten. De ASEAN legde door zijn bijdrage aan de politieke stabiliteit de basis voor een succesvolle economische ontwikkeling van de regio. Geleidelijk aan richtten de landen zich ook meer op economische samenwerking. Deze moest met name gestalte krijgen door liberalisering van de onderlinge handel en door het gezamenlijk ontwikkelen van industrieën.

Met deze samenwerking wilden de ASEAN-landen profiteren van schaalvoordelen bij het opbouwen van importvervangende industrieën. Een grotere schaal maakt een snellere groei van de productie en dus meer ruimte voor produkt- en procesinnovaties mogelijk. De liberalisering van de onderlinge handel moest ook de uitwisseling van grondstoffen, industriële halfabrikaten en eindprodukten tussen de lidstaten vergemakkelijken. Industriële samenwerking en een grotere onderlinge handel tussen de lidstaten zouden bovendien de interne politieke cohesie van de ASEAN-gemeenschap en de geloofwaardigheid naar buiten toe versterken.

* E. Bouma is stafmedewerker Internationale Zaken bij het VNO. Hij schreef dit artikel op persoonlijke titel.

1. Europese Economische Ruimte: EG plus landen van de Europese Vrijhandelsassociatie (EVA), die zich hebben aangesloten bij het interne-marktprogramma van de EG. North American Free Trade Agreement: de vrijhandelsovereenkomst tussen de Verenigde Staten, Canada en Mexico.

Tabel 1. Omvang bevolking, bnp en groei van het bnp van de ASEAN4, vergeleken met Japan, de NIC's, China, de VS en de EG, 1990

	Bevolking x mln	Bnp per hoofd in \$ 1990	Reële groei bnp per hoofd 1980-1990	Bnp mrd \$ 1990	Reële groei bnp 1980-1990	Aandeel wereld- bnp 1990
Japan	123,5	25.430	3,5	3.141	4,1	15,1
NIC's	71,9	6.784	7,9	471	8,3	2,3
Zuid-Korea	42,8	5.400	8,9	231	10,0	1,1
Taiwan	20,6	6.800	6,5	140	7,0	0,7
Hongkong	5,8	11.540	5,5	67	7,0	0,3
Singapore	2,7	12.310	5,7	34	7,0	0,2
ASEAN4	316,6	839	3,2	266	5,6	1,3
Thailand	55,8	1.420	5,6	79	7,6	0,4
Maleisië	17,8	2.340	2,5	42	5,1	0,2
Indonesië	181,6	560	4,1	101	6,3	0,5
Filippijnen	61,4	730	-1,5	44	0,9	0,2
China	1134,7	370	7,9	416	9,5	2,0
VS	250,9	21.700	2,2	5.446	3,2	26,1
EG10	292,8	15.667	1,8	5.037	2,5	24,2

Bron: Wereldbank en Asian Development Bank

Belemmeringen voor samenwerking

De economische samenwerking tussen de ASEAN-landen verloopt niet zonder problemen. Verschillende factoren hebben de samenwerking tot nu toe bemoeilijkt.

Politiek en economisch nationalisme

Elk van de ASEAN-landen (met uitzondering van Thailand) is nog maar kort onafhankelijk. De ASEAN-landen zijn met name om politiek-psychologische redenen, zoals nationaal prestige en nationale veiligheid, terughoudend in het aangaan van formele verplichtingen tegenover elkaar en het overdragen van bevoegdheden aan supranationale instanties. Elk ASEAN-land hecht nog zeer aan het volledige zelfbeschikkingsrecht in politieke en economische aangelegenheden.

Dit politiek en economisch nationalisme heeft verhindert dat de de industriële structuren van de landen in de loop van de tijd beter op elkaar zijn afgestemd, zoals de bedoeling was. Het beperkt bovendien nog steeds de bereidheid tot het overdragen van bevoegdheden aan supranationale instanties. De industriële samenwerking is dan ook beperkt gebleven tot slechts enkele projecten, waaronder kunstmestfabrieken in Maleisië en Indonesië. Bovendien kregen deze projecten te maken met problemen als gevolg van slechte planning en overcapaciteit doordat in verschillende lidstaten concurrerende industrieën werden ontwikkeld.

Tabel 2. Gemiddelde invoertarieven ASEAN-landen

Land	Tarief ^a
Brunei	nb
Filippijnen	27,9
Indonesië	17,4
Maleisië	13,7
Singapore	0,3
Thailand	31,0
Totaal ASEAN	18,0

a. Gem. invoertarieven in % CIF-waarde 1986; bron: N. Sophee e.a. (red.) *ASEAN at the crossroads*, Institute of Strategic International Studies, Kuala Lumpur, 1986

Protectie en belangentegenstellingen

De vier grote ASEAN-landen hebben in inwoners uitgedrukt een omvangrijke markt: meer dan 300 miljoen mensen (zie tabel 1). Dit werd in de jaren zestig en zeventig beschouwd als een goede uitgangspositie voor het destijds gevoerde beleid van imports substitutie. Er leek immers veel ruimte te zijn voor schaal- en synergievoordelen, als er onderlinge afstemming zou plaatsvinden bij de ontwikkeling van belangrijke economische sectoren. Daarmee zou ook een aanzienlijke besparing van deviezen worden bereikt. De ASEAN-landen voerden dan ook gedurende een aantal jaren een importvervangend industrialisatieprogramma uit.

De imports substitutiestrategie heeft de eerste fase van de industrialisatie, de productie van eenvoudige consumentenprodukten, vergemakkelijkt. In de zware industrie en de productie van kapitaalgoederen, waar schaalvoordelen veel belangrijker zijn, bleken de markten van de ASEAN-landen afzonderlijk echter veel te klein. Er ontstonden grote monopolistische en inefficiënt opererende kapitaalintensieve bedrijven, die alleen door blijvende protectie konden blijven voortbestaan².

Een tweede bron van protectionisme is de vrees van de grote ASEAN-landen dat belangrijke binnenlandse sectoren, met name in de arbeidsintensieve landbouw en kleinschalige industrie, bij handelsliberalisering niet kunnen concurreren tegen import uit andere ASEAN-lidstaten. In deze sectoren is een groot deel van de bevolking werkzaam. De productiewijze in deze sectoren is vaak verouderd. Voor de werkgelegenheid zijn ze echter onmisbaar. Gevreesd wordt dat het verlies aan werkgelegenheid bij liberalisatie tot grote sociale onrust zou leiden. Voor het beschermen van de landbouw gelden daarnaast nog specifieke overwegingen, zoals het streven naar nationale onafhankelijkheid in de voedselvoorziening, en het afremmen van de urbanisatie.

Op grond van deze factoren handhaven met name de vier grote landen nog hoge invoertarieven (zie tabel 2). Op het eerste gezicht is een indrukwekkende lijst van goederen in de onderlinge handel vrijgesteld van tarieven. Bij nadere bestudering blijkt het echter vooral te gaan om goederen die niet of nauwelijks onderling verhandeld worden. Sneeuwschuivers zijn daarvan een legendarisch voorbeeld.

Het afbreken van de onderlinge tarieven en non-tarifaire belemmeringen wordt voorts nog bemoeilijkt door het grote verschil in welvaart en ontwikkeling tussen vooral de vier grote ASEAN-landen enerzijds en Brunei en Singapore anderzijds. Het inkomen per hoofd van het rijkste land, Brunei is met naar schatting circa \$ 16.500, bijna dertig keer zo hoog, en dat van Singapore met \$ 12.310 ruim twintig keer zo hoog als dat van het armste land, Indonesië. De grote landen, die hoge invoertarieven hebben, vrezen importlekken via de kleine landen die veel lagere tarieven hebben, en vinden dat zij relatief grote tariefconcessies moeten doen.

2. Zie bij voorbeeld M.P. Todaro, *Economic development in the third world*, Longman, New York, 1989.

Overlappende structuur van de export

De vier grote ASEAN-landen schakelden in het begin van de jaren tachtig over op een strategie van exportbevordering en het aantrekken van buitenlandse investeringen. De concurrentievoordelen en het specialisatiepatroon van deze landen in de internationale handel vertonen echter grote overeenkomsten. Het exportpakket is nog grotendeels gebaseerd op een grote hoeveelheid dezelfde of onderling substitueerbare tropische landbouwproducten en delfstoffen, en veel goedkope arbeidskrachten (zie tabel 3). Alleen Singapore heeft, met veel elektronica en geraffineerde olieproducten, een duidelijk afwijkende exportsamenstelling³. Bovendien richten de ASEAN-landen zich grotendeels op dezelfde afzetmarkten (Japan, VS, Europa).

Wel is er de laatste jaren duidelijk sprake van een verbreding van de exportbasis. De minder ontwikkelde landen, zoals de Filipijnen, Indonesië en Thailand, streven ernaar hun exportpakket aan te vullen met de meer hoogwaardige producten die Maleisië en vooral Singapore reeds exporteren, zoals verwerkte grondstoffen en elektronica.

Behalve op de internationale exportmarkten concurreren met name de grote ASEAN-landen elkaar ook bij het aantrekken van buitenlandse investeringen, in verband met de daarmee gepaard gaande overdracht van kapitaal, kennis en werkgelegenheid.

Ontwikkeling van de onderlinge handel

Vanwege de bovengenoemde problemen is de onderlinge handel tussen de ASEAN-lidstaten nog slechts zwak ontwikkeld (zie tabel 4). Van de totale handel van de ASEAN-landen, vindt niet meer dan twintig procent plaats met andere ASEAN-landen. Ter vergelijking: van de totale handel van de EG-landen, speelt zich circa zestig procent binnen de EG af.

De handel tussen de lidstaten bestaat bovendien nog steeds voor ruim twee derde uit de handelsstromen tussen Singapore en Maleisië en tussen Singapore en Indonesië. Het betreft hoofdzakelijk primaire exportproducten uit Maleisië en Indonesië, die in Singapore bewerkt worden (voornamelijk ruwe olie)

Tabel 4. Ontwikkeling van de interne en externe ASEAN-handel^a

	ASEAN		
	1975	1984	1988
ASEAN	12,9	19,3	17,7
Japan	24,6	22,4	20,0
USA	17,0	17,7	21,7
EG	14,3	10,7	13,9
NIC's ^b	6,3	7,2	9,0
Overige	24,9	22,7	17,7
Totaal	100,0	100,0	100,0

a. Omvang van de bilaterale handelsrelatie als percentage van de totale interne en externe handel van de ASEAN

b. In casu Zuid-Korea, Hongkong, Taiwan.

Bron: *ASEAN at the crossroads*, op.cit., *UN international trade statistics yearbook 1990*, VN, New York, 1992; en *Republic of China statistical yearbook 1991*, Directorate General of Budget, Accounting and Statistics, Taipei, 1991.

Tabel 3. Aandelen van de tien belangrijkste categorieën exportprodukt in de totale export, 1988

	Filipp.	Indon. ^a	Maleisië ^a	Singap.	Thail. ^a
Ruwe olie en aardgas		43,4	18,1		
Geraff. olieproducten	1,7	6,5	1,8	11,6	
Hout en prim. houtproducten	3,7	13,4	15,1		
Rijst, groente en fruit	5,8				18,6
Plantaardige oliën	5,8	1,4	7,5		
Rubber		5,6	8,7	2,9	6,9
Ertsen en prim. metalen	9,6	3,2	1,9		
Textiel en kleding	3,9	1,3		1,2	16,3
Halfgeleiders	6,6		15,3	8,1	5,1
Elektronica			3,8	30,0	3,6
Totaal	37,1	74,8	72,2	53,8	50,5

a. 1987.

of die via Singapore worden verkocht en verscheept. De toename tussen 1975 en 1984 van het aandeel van de intra-ASEAN-handel in de totale handel van de ASEAN wordt dan ook bijna geheel veroorzaakt door de stijging van de olieprijs en ook de daling van dit aandeel tussen 1984 en 1988 hangt samen met de gedaalde olieprijs. De reële toename van de intra-ASEAN-handel is in de beschreven periode klein geweest.

Perspectieven

Ondanks het feit dat de onderlinge handel vanwege de bovengenoemde problemen nog niet erg groot is en de industriële samenwerking nog tot weinig resultaten heeft geleid, zijn er goede perspectieven voor nauwere economische samenwerking in de toekomst.

Op 28 januari 1992 hebben de ASEAN-landen een nieuw akkoord gesloten voor liberalisering van de onderlinge handel, de Singapore Declaration. Hierin zijn afspraken gemaakt die moeten leiden tot een vrijhandelszone, de AFTA (ASEAN Free Trade Area). Overeengekomen is dat de onderlinge tarieven op bepaalde produktgroepen tussen 1993 en op zijn laatst 2008 moeten worden afgebouwd tot percentages tussen de 0 en 5. Het gaat daarbij om diverse fabrieken, verwerkte landbouwproducten en kapitaalgoederen. Voor een aantal producten zullen binnen vijf jaar ook de quota en andere non-tarifaire belemmeringen worden afgeschaft. De lidstaten hebben echter ontsnappingsmogelijkheden als de liberalisering van de import te veel schade toebrengt aan de binnenlandse economie. Welk effect de liberalisering zullen hebben, hangt sterk af van de mate waarin de lidstaten zich blijven beschermen met de ontsnappingsclausules.

De ASEAN-landen blijven terughoudend met het verlenen van toegang tot elkaars afzetmarkten. De meest succesvolle samenwerking tussen ASEAN-landen heeft tot nu toe plaatsgevonden in regionale projecten die niet zijn gebaseerd op toegang tot elkaars

3. De export van Brunei bestaat voor 98% uit ruwe olie, aardgas en geraffineerde olieproducten.

afzetmarkten, maar op gezamenlijk gebruik van elkaars productiefactoren. Singapore, Maleisië en Indonesië bij voorbeeld vullen elkaar goed aan als het gaat om technologische kennis en beschikbaarheid van grond en goedkope arbeid. In Singapore, waar de kosten voor arbeid en grond hoog zijn, vinden in toenemende mate kennisintensieve activiteiten plaats, zoals R&D, financiële dienstverlening en coördinatie van de activiteiten in de omliggende gebieden. Vanuit Singapore worden veel investeringen gedaan in arbeidsintensieve productieprocessen in de Maleisische bondsstaat Johore en op het Indonesische eiland Batam, waar de lonen nog laag zijn en er nog ruim voldoende grond beschikbaar is. De complementariteit in concurrentievoordelen verschaft deze grensregio een grote economische dynamiek en een belangrijk exportpotentieel. De met de handelsliberalisering toenemende mogelijkheden om alle ASEAN-landen vanuit één productielocatie te bedienen, wordt voor steeds meer bedrijven van buiten de ASEAN een belangrijke motief om in lokale productie te investeren. Een groot aantal Japanse en ook enkele Europese bedrijven hebben zich reeds om de bovengenoemde redenen in deze 'groeidriehoek' gevestigd.

Hoewel de mogelijkheden voor specialisatie en onderlinge handel tussen de lidstaten thans nog klein zijn, nemen ze toe naarmate de landen hoogwaardigere, internationaal concurrerende producten maken en naarmate ook de eigen markten groeien. Op basis van het bestaande patroon van beschikbare productiefactoren en industriële ontwikkeling (deels historisch en cultureel bepaald, deels gevormd in de periode van imports substitutie), tekenen zich de contouren af van het volgende specialisatiepatroon: Brunei: petrochemie; Filippijnen: metaal, mode, muziekinstrumenten; Indonesië: petrochemie, vliegtuigindustrie, sportartikelen; Maleisië: auto's, consumptienelektronica, kantoormachines; Singapore: financiële en logistieke dienstverlening, computers, R&D; Thailand: voedingsmiddelen, biochemie

Vrijhandel tussen de ASEAN-landen zal de specialisatie, de onderlinge handel en daarmee de internationale concurrentiekracht van de industrie in de ASEAN-landen sterk kunnen bevorderen. Het verschil met vroeger is dat de industriële ontwikkeling niet langer gericht is op imports substitutie, maar gebaseerd op een zich versterkend geheel van concurrentievoordelen.

EAEG en APEC

De East Asian Economic Grouping (EAEG) omvat naast de ASEAN-landen Japan, de NIC's en China. De complementariteit van de concurrentievoordelen tussen deze landen geeft dit samenwerkingsverband in theorie een voordeel boven de ASEAN, waar sterk overlappende concurrentievoordelen bestaan⁴. De betekenis van de EAEG is echter voornamelijk politiek. Binnen de EAEG zijn de meningen over de mate van interne integratie en externe protectie die de EAEG moeten kenmerken, verdeeld. Premier Mahathir van Maleisië wil een sterke EAEG, met sterke formele overeenkomsten die ook als onderhande-

lingsinstrument in het GATT-overleg gebruikt kunnen worden. Indonesië is het meest sceptisch over het EAEG-initiatief. Ook de overige ASEAN-landen achten de inwaarts gerichte handelsblokkering van Mahathir in strijd met hun exportgerichtheid. Bovendien vrezen met name Japan en de NIC's bij een te sterke gerichtheid op de EAEG, vooral de VS voor het hoofd te stoten en tegenmaatregelen uit te lokken.

De Asian-Pacific Economic Cooperation Forum (APEC) omvat de ASEAN-landen, Japan, Zuid-Korea, de VS, Canada, Australië en Nieuw-Zeeland. Deze groep heeft drie doelstellingen:

- het voorkomen van protectie van de NAFTA-landen tegen import uit Azië;
- het openen van met name de Japanse en Zuidkoreaanse markten voor de import van voedselproducten uit de andere landen;
- een gecoördineerde opstelling t.o.v. de EG.

De APEC biedt goede mogelijkheden voor het op vreedzame wijze oplossen van handelspolitieke conflicten, die voortvloeien uit de snel toegenomen export van Oost-Azië naar Noord-Amerika. Daarmee kan de APEC gunstige voorwaarden scheppen voor verdere economische groei van Oost-Azië en versterking van de relatie met de VS. De creatie van een vrijhandelszone is echter zeer onwaarschijnlijk, vooral omdat de politieke stemming in de VS eerder neigt naar meer protectionisme dan naar het verder openen van de grenzen voor import uit Oost-Azië. Ook zou Mexico de relatief voordelige handelspolitieke relatie met zijn NAFTA-partners VS en Canada niet graag verliezen.

De EAEG en de APEC zijn dus beide veel lossere samenwerkingsverbanden dan de ASEAN.

Slot

De economische samenwerking tussen de landen in Zuidoost-Azië is minder vergevorderd dan die in Europa en Noord-Amerika. Het enige economische samenwerkingsverband van belang in de regio is dat tussen de ASEAN-landen. De samenwerking tussen deze landen is tot nu toe bemoeilijkt door het nationale ontwikkelingsbeleid van de lidstaten en doordat de lidstaten veel gelijksoortige producten exporteren.

De snelle ontwikkeling van de concurrentievoordelen en de toegenomen mogelijkheden voor diversificatie in de landen in Zuidoost-Azië, zijn echter een sterke stimulans voor de groei van de onderlinge handel. Wanneer binnen twee of drie decennia naast Japan ook de NIC's het peil van ontwikkeling en productie van de EG en de VS hebben bereikt en ook het ontwikkelingsniveau van de grote ASEAN-landen is gestegen, dan ligt er een basis voor nauwere economische samenwerking, waardoor het handelspolitieke gewicht van de regio sterk kan toenemen.

E. Bouma

4. *Far Eastern Economic Review*, 26 juli 1991, blz. 52-53.