

Twaalf en een half jaar ASEAN

Een tussenstand

PROF. DR. J.N.F. BAKKER*

In 1967 werd de Associatie van Zuidoostaziatische landen (ASEAN) opgericht als een samenwerkingsverband tussen vijf landen op uiteenlopend gebied. Een van de terreinen waarop deze samenwerking vorm kreeg was het gemeenschappelijk optreden ter versterking van de economische structuur. Met hun hoge economische-groei cijfers zijn de ASEAN-landen hard op weg een economische macht van betekenis te worden. Een verdubbeling van het bruto nationaal produkt per hoofd binnen vijftien jaar is niet onwaarschijnlijk. In dit artikel wordt een tussenbalans opgemaakt van de economische samenwerking, die vooral nog door een voorzichtige benadering wordt gekenmerkt.

Algemeen

Op 8 augustus 1967 werd tussen de regeringen van vijf Zuidoostaziatische landen (Indonesië, Maleisië, de Philippijnen, Singapore en Thailand) overeenstemming bereikt over de vorming van de „Association of Southeast Asian Nations” 1). Daarmee werd een nieuwe fase ingeluid in de economische ontwikkeling van een gebied dat al van oudsher westerse belangstelling heeft gewekt door zijn rijkdom aan mineralen en landbouwprodukten en zijn mogelijkheden als afzetgebied voor handel en industrie. Zoals bekend dateren de relaties van West-Europa met deze landen uit de zestiende eeuw. In de loop van de negentiende eeuw kregen de Verenigde Staten vaste voet in dit gebied, enige tijd later gevolgd door het zich ontwikkelende Japan. Dit land poogde in de periode tussen de beide wereldoorlogen belangstelling te wekken voor de oprichting van een gemenebest naar Brits voorbeeld waarin Zuidoost-Azië een soortgelijke economische functie was toegedacht als de Engelse koloniën in de Commonwealth-structuur. In overeenstemming met deze plannen werd het gebied bij het uitbreken van de Pacific-oorlog in 1941 als primair aanvalsdoel van de Japanse strijdmacht beschouwd. Het na de verovering ingestelde gemenebest was echter geen lang leven beschoren. De interesse van Japan voor dit gebied is echter steeds groot gebleven 2). Na 1945 is de economische invloed van de Verenigde Staten, Japan en West-Europa in Zuidoost-Azië blijven toenemen, ook nadat het gebied was gedekoloniseerd.

In de hiernavolgende paragrafen zal eerst een globaal beeld worden geschetst van de economische ontwikkeling van de ASEAN-landen sedert 1967. Daarna volgt een overzicht van de doelstellingen van de Associatie en van de tot dusverre bereikte resultaten.

De economische ontwikkeling van 1968 tot 1980

In de tabellen 1 t/m 8 is een aantal gegevens bijeengebracht over het thans ongeveer 250 mln. inwoners tellende gebied. Deze betreffen de ontwikkeling van het bruto nationaal produkt (BNP), van de bijdrage tot het bruto binnenlands produkt door de sectoren landbouw, industrie en diensten, van de bestemming van dit produkt (particuliere consumptie, overheidsconsumptie en bruto investeringen), van de omvang van de buitenlandse handel per hoofd der bevolking, van de bestemming van de export van goederen en van de herkomst

van de import, en van de kapitaalimport. De gegevens zijn afkomstig van de Asian Development Bank die deze weer ontleent aan uiteenlopende bronnen 3).

Uit tabel 1 blijkt dat ondanks belangrijke verschillen in de hoogte van het BNP per hoofd overal (zeer) bevredigende groeipercentages van dit inkomen werden bereikt. Indien ernstige verstoringen achterwege blijven, is een verdubbeling van het BNP per hoofd in de komende vijftien jaar mogelijk. De verschuivingen in de produktiestructuur (zie tabel 2) vertonen het vertrouwde beeld van een ontwikkeling in de richting van industrialisatie en van een relatief afnemende bijdrage van de landbouw tot het BBP. De investeringsquote lijkt voldoende voor de handhaving van het bestaande groeitempo (zie tabel 3, derde kolom in vergelijking met tabel 1, tweede kolom). Wel valt de hoge marginale kapitaalcoëfficiënt van de Philippijnen op. Het lopende verkeer met het buitenland levert nog in overwegende mate tekorten op die tot kapitaalimport noodzaken (zie tabellen 7 en 8).

De gegevens over de internationale handel (zie tabellen 4 t/m 6) laten een grote mate van openheid van de ASEAN-landen zien. Hun onderlinge handel is nog relatief weinig omvangrijk (met name indien we de handel tussen Maleisië en Singapore buiten beschouwing laten) en is sedert 1968 verhoudingsgewijs weinig toegenomen. Opvallend is de zeer omvangrijke rol die Japan daarbij speelt met afwisselend West-Europa en de VS op een goede tweede plaats.

De handelsbalans van ons land laat in het verkeer met het ASEAN-gebied een groot invoeroverschot zien; het is evenwel waarschijnlijk dat dit mede wordt veroorzaakt door transitio- en veredelingsverkeer met andere Westeuropese landen via de havens van Rotterdam en Amsterdam.

* De auteur is hoogleraar economie aan het Economisch Seminarium van de Faculteit der Sociale Wetenschappen van de Universiteit van Amsterdam.

1) Drie verdragspartners, nl. Maleisië (toen nog Malaya), de Philippijnen en Thailand werkten al sinds 1961 samen in de „Association of South East Asia (ASA)”.

2) Zie b.v. K. Kojima, *Japan and a Pacific free trade area*, Londen, 1971 en S. Okita, *Japan's high dependence on imports of raw materials*, in: J. Crawford en S. Okita (red.), *Raw materials and Pacific economic integration*, Londen, 1978.

3) Asian Development Bank, *Key indicators of developing member countries of ADB*, deel IX en deel X (april 1978 tot en met oktober 1979), Manilla, 1978 resp. 1979. Het mag bekend worden verondersteld dat bij de verzameling van de onderscheidene gegevens zich problemen voordoen zodat aan betrekkelijk kleine verschillen doorgaans kan worden voorbijgegaan.

Tabel 1. Hoogte en groei van het reëel produkt per hoofd in US \$ in prijzen van 1976/1978

	Bruto nationaal produkt per hoofd (1978)	Gem. jaarlijkse groei van het BNP in procenten a)	Gem. jaarlijkse bevolkingsgroei in de periode 1968-1979 in procenten	Gem. jaarlijkse groei van het BNP per hoofd in procenten
Indonesië	360	8,0(1968-1978)	1,9	6,0
Maleisië	1.090	8,0(1971-1979)	2,7	5,2
Philippijnen	510	5,9(1969-1978)	2,8	3,0
Singapore	3.260	10,3(1968-1978)	1,5	8,9
Thailand	480	6,9(1968-1978)	2,8	4,1

a) Tussen haakjes is vermeld de periode waarop het groeicijfer betrekking heeft.

Tabel 2. Samenstelling van het BBP naar sectoren in 1968 en 1978 in procenten

	Landbouw		Industrie		Overige sectoren	
	1968	1978	1968	1978	1968	1978
Indonesië	49,0 a)	34,1	8,8 a)	12,3	42,2 a)	53,6
Maleisië	32,0 b)	24,8	12,2 b)	19,1	55,8 b)	56,1
Philippijnen	30,0	26,4	22,5	24,4	47,5	49,2
Singapore	3,0	1,4	16,7	21,7	80,2	76,9
Thailand	31,5	27,1	15,9	21,3	52,6	51,6

a) 1969.

b) 1970.

Tabel 3. Bestemming van het bruto binnenlands produkt in 1968 en 1978 in procenten

	Particuliere consumptie		Overheidsconsumptie		Bruto investeringen		Netto export en statische verschillen	
	1968	1978	1968	1978	1968	1978	1968	1978
Indonesië	83,1 a)	71,9	7,9 a)	11,4	9,8 a)	24,2	-0,8 a)	-7,5
Maleisië	61,6 b)	55,8	16,4 b)	18,5	20,3 b)	23,9	1,7 b)	1,8
Philippijnen	75,3	63,8	7,8	10,4	23,0	28,1	-6,1	-2,3
Singapore	73,7	64,3	10,4	11,0	24,9	31,1	-9,0	-6,4
Thailand	68,3	64,5	10,9	13,3	26,6	27,8	-5,8	-5,6

a) 1969.

b) 1970.

Tabel 4. Import (c.i.f.) en export (f.o.b.) per hoofd der bevolking in 1978 in US \$

	Bruto nationaal produkt per hoofd a)	Import	Export
Indonesië	360	55,1	54,2
Maleisië	1.090	552,8	460,8
Philippijnen	510	70,0 b)	108,8
Singapore	3.260	4321,0 b)	5565,7
Thailand	480	89,6 b)	118,0

a) Zie ook tabel 1.

b) Waarvan tussen 20% en 30% petroleum en petroleumprodukten.

Tabel 5. Verdeling van de export in 1977 naar bestemming (in mln. \$)

	Indonesië	Maleisië	Philippijnen	Singapore	Thailand
ASEAN-landen	1.154,9	1.150,6	124,7	1.534,6	627,6
Japan	4.360,8	1.244,9	732,0	787,4	687,7
Verenigde Staten	3.011,4	1.104,6	1.113,6	1.279,5	340,2
West-Europa	931,1	1.227,1	617,7	1.244,4	818,4
(waarvan Nederland)	372,1	401,0	282,1	164,0	468,8)
Overig a)	1.394,0	1.356,6	563,0	3.399,9	1.015,2
	10.852,2 b)	6.083,8	3.151,0	8.245,8	3.489,1

a) Waarvan in totaal \$ 830 mln. naar het Midden-Oosten, voor meer dan de helft uit Singapore.

b) Waarvan \$ 7.298 mln. aan petroleum en petroleumprodukten.

Tabel 6. Verdeling van de import in 1977 naar herkomst (in mln. \$)

	Indonesië	Maleisië	Philippijnen	Singapore	Thailand
ASEAN-landen	889,1	663,7	272,1	1.723,4	197,5
Japan	1.689,0	1.065,0	1.073,0	1.836,3	1.493,6
Verenigde Staten	777,3	560,4	880,7	1.323,6	572,0
West-Europa	1.377,9	867,7	570,4	1.324,4	783,0
(waarvan Nederland)	259,4	36,6	49,8	99,1	58,3)
Midden Oosten	292,4	369,2	746,7	2.486,5	746,5
Overig	1.203,8	1.020,7	726,8	1.776,9	822,5
	6.229,5	4.546,7	4.269,7	10.471,1	4.615,1

Tabel 7. Internationale hulpverlening aan ASEAN-landen in de periode 1969-1977 in mln. \$

	Netto hulp van multilaterale instellingen a)	Netto hulp van DAC-landen b)	Netto hulp van OPEC-landen c)	Totaal
Indonesië	1.221,8	10.118,4	59,1	11.399,3
Maleisië	423,0	1.243,7	15,4	1.682,1
Philippijnen	643,6	3.035,8	17,0	3.696,4
Singapore	145,6	1.114,9	-	1.260,5
Thailand	449,5	962,9	75,9	1.488,3
	2.883,5	16.475,7	167,4	19.526,6

a) Wereldbank, Asian Development Bank, EG, UN enz.

b) Via overheid en particuliere sector.

c) 1974-1977.

Tabel 8. Opgenomen leningen op internationale kapitaalmarkten 1971-1979 a) in mln. \$

Indonesië	4.678,2
Maleisië	2.385,5
Philippijnen	6.394,9
Singapore	629,3
Thailand	609,9

a) Het tweede halfjaar 1979 is niet in de opstelling begrepen.

De mate van afhankelijkheid van de exportopbrengst van enkele produkten is ondanks pogingen tot diversificatie nog steeds aanzienlijk. Indonesië ontving in de jaren 1974-1977 uit de verkoop van ruwe olie en petroleumprodukten een bedrag dat ruim 70% van de totale waarde van de export omvatte. Maleisië, de Philippijnen en Thailand ontlenden hun inkomsten voor ongeveer een derde deel aan de verkoop van respectievelijk ruwe olie, petroleumprodukten en rubber (Maleisië), suiker en cocosolie (Philippijnen) en rijst, mais en tapiocaproducten (Thailand). Met uitzondering van Singapore (dat zoals we nog zullen zien door zijn afwijkende economische structuur in een uitzonderingspositie verkeert en daarom steeds uit de boot dreigt te vallen) hebben deze landen een groot belang bij prijsgaranties voor hun landbouwprodukten en stabilisering van de exportopbrengst uit landbouw, bij voorbeeld via een Stabexsysteem.

De z.g. „debt service ratio“ (de verhouding tussen rente en aflossing van buitenlandse openbare schuld enerzijds en exportopbrengst van goederen en diensten anderzijds) bedraagt ongeveer 3% voor Thailand en Singapore, 9% voor Maleisië en 13% voor de Philippijnen en Indonesië (oktober 1978).

Ten slotte kan worden vermeld dat de ontwikkeling van de werkgelegenheid en het prijsniveau van consumptiegoederen gedurende het laatste decennium overwegend gunstig is geweest. Laten wij de jaren 1973 en 1974 buiten beschouwing (toen de sterke prijsstijging van olieprodukten op de wereldmarkt ging doorwerken in het algemeen prijspeil in het binnenland) dan blijkt dat uitsluitend Indonesië het tempo van de geldontwaarding niet beneden 10% per jaar kon houden. De beroepsbevolking nam doorgaans sterk toe zonder dat de geregisteerde werkloosheid boven 8% daarvan uitkwam, met uitzondering wellicht van Indonesië waarvoor geen gegevens beschikbaar zijn. Gegevens met betrekking tot

de inkomensverdeling in de ASEAN-landen ontbreken eveneens.

De doelstellingen en resultaten van de Associatie tot 1976

De Associatie werd opgericht door aanvaarding van een gemeenschappelijke regeringsverklaring, de z.g. „ASEAN Declaration”, ook wel als „Bangkok Declaration” aangeduid. De geformuleerde doelstellingen waren de volgende:

1. To accelerate the economic growth, social progress and cultural development in the region through joint endeavours in the spirit of equality and partnership in order to strengthen the foundation for a prosperous and peaceful community of South East Asian Nations;
2. To promote regional peace and stability through abiding respect for justice and the rule of law in the relationship among countries of the region and adherence to the principles of the United Nations Charter;
3. To promote active collaboration and mutual assistance on matters of common interest in the economic, social, cultural, technical, scientific and administrative fields;
4. To provide assistance to each other in the form of training and research facilities in the educational, professional, technical and administrative spheres;
5. To collaborate more effectively for the greater utilization of their agriculture and industries, the expansion of their trade, including the study of the problems of international commodity trade, the improvement of their transportation and communication facilities and the raising of the living standards of their peoples;
6. To promote South East Asian studies;
7. To maintain close and beneficial co-operation with existing international and regional organizations with similar aims and purposes, and explore all avenues for even closer co-operation among themselves.”

Duidelijk blijkt dat het in de eerste plaats gaat om een vorm van intergouvernementele samenwerking die niet beperkt blijft tot economische en sociale gebieden en, blijkens de ontwikkelingen tot dusverre, daartoe ook niet beperkt is gebleven. Het gemeenschappelijk optreden op deze terreinen was bovendien nog weinig duidelijk en concreet omschreven; uit de tekst krijgt men de indruk de samenwerking voorale te willen richten op het tot stand brengen van infrastructuurle voorzieningen (onderwijs, wetenschappelijk onderzoek, vervoer, verbindingen enz.). Van een vrij verkeer van goederen en/of produktiefactoren tussen de ASEAN-landen is geen sprake. Het gemeenschappelijk optreden op de wereldmarkt kwam nog niet duidelijk uit de verf. Van de „ASEAN Declaration” kon dan ook geen krachtige stimulans uitgaan tot meer economische samenwerking. Deze impuls is eerst in 1976 door het gezamenlijk aanvaarden van de „Declaration of ASEAN Concord” en de „Treaty of Amity and Co-operation in Southeast Asia” tot stand gekomen.

Dit wil echter niet zeggen dat de periode tot 1976 werd gekenmerkt door gebrek aan activiteit van de partnerlanden. Deze lag echter in hoofdzaak op politiek terrein en stond veelal in verband met de situatie in Vietnam (o.a. kan de instelling worden genoemd van een „Zone of Peace, Freedom and Neutrality” die het gebied van de vijf partnerlanden zou omvatten). Voorts werd de opbouw ter hand genomen van een vrij omvangrijke organisatie waarin de onderlinge samenwerking op bepaalde gebieden wordt voorbereid en de besluitvorming plaatsvindt 4). Bovendien is een aanvang gemaakt met een aanzienlijk aantal gemeenschappelijke projecten van uiteenlopende aard en omvang, meestal op specifieke terreinen 5).

De samenwerking op monetair gebied heeft tot dusverre geleid tot een „swap arrangement” (dat thans US \$ 200 mln. bedraagt) tussen de centrale banken van de partnerlanden. Tevens zijn regelingen in voorbereiding op het gebied van de exportkredietverzekering en de clearing van wederzijdse vorderingen en schulden van de centrale banken volgens een aangepast BIB-model (het z.g. „ASEAN Clearing Arrangement”) 6).

De ontwikkeling binnen de ASEAN sedert 1976

De ontwikkeling van de intergouvernementele samenwer-

king sinds 1976 is in sterke mate beïnvloed door een rapport van de Verenigde Naties, dat in het kader van de activiteiten rondom het Tweede Ontwikkelingsdecennium (1971 – 1980) is tot stand gekomen 7). De groep deskundigen die zich daarmee heeft belast 8) stond voor de moeilijke opdracht wegen aan te geven die zouden moeten leiden tot een nauwere economische samenwerking tussen vijf landen met sterk uiteenlopende historische en culturele achtergronden, een bevolkingssamenstelling die wordt gekenmerkt door een zeer grote mate van etnische en religieuze verscheidenheid en door een onderling handelsverkeer dat (met uitzondering van de handel tussen de voormalige Britse gebieden) relatief van weinig betekenis was. De geografische structuur van het ASEAN-gebied leidt er bovendien toe dat de ontwikkeling van de handel sterk afhankelijk is van die van de scheepvaart. Voor Thailand geldt bovendien het nadeel dat de buurlanden Birma en Laos relatief arm en dunbevolkt zijn en over land niet steeds gemakkelijk bereikbaar.

Bovendien kan de economische theorie van de internationale betrekkingen (en i.h.b. de theorie van de economische integratie zoals deze in het voetspoor van Balassa 9) tot ontwikkeling is gebracht) de deskundigen weinig bruikbare aanknopingspunten hebben geboden voor het ontwerpen van een economisch-politieke strategie die op betrekkelijk korte termijn zou kunnen leiden tot een aanzienlijke versterking van de economische samenwerking 10). Uit de tabellen en uit andere gegevens die door de Asian Development Bank zijn verzameld, krijgt men niet de indruk dat door een toeneming van het onderlinge handelsverkeer aanzienlijke comparatieve voordelen in ricardiaanse zin kunnen worden verkregen 11). Doordat (met uitzondering van Singapore dat qua omvang van de beroepsbevolking een relatief bescheiden rol speelt) de economische structuren onderling weinig verschillen vertonen lijkt ook het Heckscher-Ohlin-theorema als uitgangspunt voor de samenwerking binnen de ASEAN niet voor de hand te liggen, dit in tegenstelling tot de handel met Japan, de VS en West-Europa. Balassa's theorie is vooral van belang voor ontwikkelde markteconomieën en vooronderstelt zodanige economische structuren dat ten minste een vrijhandelszone levensvatbaar is. Hoewel Singapore hiertegen waarschijnlijk weinig bezwaren zal hebben, is Indonesië (dat potentieel een voldoende grote binnenlandse markt heeft om op eigen kracht een proces van economische groei in stand te

4) De belangrijkste organen zijn thans de Vergadering van Regeringsleiders („Heads of Government”), die is ingesteld in 1976 en naar behoefte bijeenkomt, de (doorgaans jaarlijkse) Vergadering van Ministers van Buitenlandse Zaken, de Vergadering van Ministers van Economische Zaken (sedert 1976) en andere bijeenkomsten van „vak”-ministers, een „Standing Committee” bestaande uit ambassadeurs e.d., en voorts permanente commissies en commissies ad hoc die werkzaam zijn op uiteenlopende gebieden. Voor een betrekkelijk recent overzicht zie het document *Formation of ASEAN* (op aanvraag bij de schrijver verkrijgbaar). In 1976 is voorts besloten tot de oprichting van een permanent secretariaat dat is gevestigd in Djakarta. Voordien werden de werkzaamheden in verband met de Associatie uitsluitend verricht door de in elk land aanwezige nationale secretariaten die een afdeling vormen van de Ministeries van Buitenlandse Zaken. Ook de particuliere sector heeft zich niet onbetuigd gelaten en inmiddels is een groot aantal gemeenschappelijke organen opgericht, zoals b.v. de „ASEAN Banking Council” en de „ASEAN Trade Union Council”.

5) Een globaal overzicht hiervan is te vinden in de publikatie *10 Years ASEAN*, Djakarta, 1978, blz. 32-36 (verkrijgbaar bij het ASEAN-secretariaat).

6) Bank Indonesia, *Report for the financial year 1976/77*, blz. 61.

7) United Nations, *Economic co-operation among member countries of the Association of South East Asian Nations*, *Journal of Development Planning*, 1974, no. 7.

8) Voorzitter was G. Kansu, terwijl E. A. G. Robinson als belangrijkste adviseur optrad.

9) B. Balassa, *The theory of economic integration*, New York, 1961.

10) Zie b.v. K. Kojima, *Direct foreign investment*, Londen, 1978 en B. Herman, *Over de bruikbaarheid van de theorie van de internationale handel voor het beleid*, *ESB*, 25 juni 1980, blz. 747-749 en de daar genoemde literatuur.

11) Zie ook de dissertatie van B.S.M. Berendsen, *Regional models of trade and development*, Leiden, 1978.

houden) daarentegen sterk geneigd tot het nemen van protectionistische maatregelen 12).

De wegen die de deskundigen van de Verenigde Naties hebben aangegeven, hebben vooral ten doel door een sterkere onderlinge samenwerking de industrialisatie te bevorderen. Deze aanpak roept uiteraard vragen op, omdat de economische betrekkingen van elk van de ASEAN-landen afzonderlijk met de rest van de wereld als geheel genomen zo belangrijk zijn dat deze de verhoudingen binnen de ASEAN wel moeten beïnvloeden. Dit is met name het geval met Singapore dat binnen het gebied een centrale positie inneemt. Doch ook de invloed van het er buiten gelegen Hongkong mag niet zonder meer worden verwaarloosd. Op deze externe aspecten gaan de deskundigen slechts terloops in.

De belangrijkste doelstelling ter versterking van de onderlinge samenwerking is het vergroten van de marktomvang. De deelnemende landen kunnen dan de industrialisatieproblemen zodanig aanvatten dat het mogelijk wordt „to move confidently and effectively into the world of modern technologies and science-based industries and to overcome the obstacles to that transition” 13) zonder te vrezen voor het oprichten en in stand houden van inefficiënte ondernemingen die door hoge tariefmuren tegen de concurrentie van niet-ASEAN-landen moeten worden beschermd. Met het oog daarop zijn een aantal onderling samenhangende technieken voorgesteld en randvoorwaarden voor de toepassing ervan geformuleerd. De technieken zijn:

„a. Co-operation in selective trade liberalization in selected commodities through direct government-to-government negotiations, designed to provide an approximately balanced expansion of trade in such commodities;

b. Co-operation in the form of complementary agreements, negotiated mainly through the initiative of the business communities, but facilitated if necessary by tariff concessions approved by governments and designed to achieve an approximately balanced exchange of products between countries;

c. Co-operation in the form of „package deal” agreements for the allocation of large-scale industrial projects through the initiative and negotiation of governments, designed to achieve a reasonable balance in the allocation of such projects and an approximate balance in the exchange of products between countries;

d. Co-operation . . . in the fields of money and clearing arrangements, the financing of development and insurance and facilities . . . in research services . . . in various ancillary services including shipping services, tourist facilities and standards . . . of national economic plans” 14).

De randvoorwaarden hebben in hoofdzaak betrekking op de verdeling van de voordelen van de samenwerking (hetgeen reeds blijkt uit de noodzaak van evenwicht in goederenruil enz.), het opbouwen van evenwichtige structuren in de afzonderlijke ASEAN-landen (de deskundigen vrezen niet ten onrechte voor polarisatie van de industriële ontwikkeling) en het voorkomen van een te grote mate van onderlinge afhankelijkheid in de eerste fase van de politieke en economische samenwerking.

De voorgestelde technieken worden vervolgens één voor één uitvoerig toegelicht waarbij veel aandacht wordt geschonken aan industriële projectstudies in een groot aantal sectoren. Bovendien worden de mogelijkheden aangegeven voor samenwerking in de land- en bosbouw, de scheepvaart, de ontwikkelingsfinanciering (waaronder de oprichting van een ontwikkelingsbank), betalingsbalansfinanciering en multilaterale clearing, export(krediet)financiering en assurantie.

Zoals gezegd is het weinig waarschijnlijk dat de groep deskundigen van de Verenigde Naties destijds over een passende theorie of een betrouwbaar econometrisch model heeft beschikt waaruit waardevolle inzichten konden worden verkregen in de relatieve betekenis van de factoren die bijdragen tot een vruchtbare samenwerking tussen zich ontwikkelende landen van de ASEAN. De uitgesproken voorkeur voor het van de grond brengen van bedrijfstakken met potentiële schaalvoordelen bij marktvergroting is mogelijk het gevolg van onderzoeken zoals die van Denison 15). Deze kwam tot de conclusie dat schaalvoordelen meer hebben bijgedragen tot de economische vooruitgang dan het wegnemen van handelsbarrières.

De invloed die het rapport van de Verenigde Naties heeft uitgeoefend is duidelijker merkbaar in de „Declaration of ASEAN Concord” 16) die in 1976 in Bali werd ondertekend en waar de voornemens tot samenwerking op economisch gebied zijn vastgelegd. Deze omvatten een aantal essentiële goederen (i.h.b. voedingsmiddelen en energie), industriële producten, onderlinge handelsbevordering en gemeenschappelijk optreden in mondiaal verband.

Op het terrein van de industriële samenwerking werd afgesproken dat gemeenschappelijke „grootschalige” industriële ondernemingen zouden worden opgericht ter voorziening in de behoeften van de ASEAN-landen aan „basis”-producten. Daarbij zou prioriteit worden verleend aan projecten waarbij wordt gebruik gemaakt van in de lidstaten aanwezige grond- en hulpstoffen en die tevens bijdragen tot de vergroting van de voedselproductie, de deviezenopbrengst en de werkgelegenheid. De onderlinge handel zou o.a. worden gestimuleerd door het verlenen van preferentiële rechten op een in de loop van de tijd toenemend aantal goederen. Een tijdschema voor de verlaging of algehele afschaffing van deze rechten en andere handelsbelemmeringen is niet afgesproken. Voorts zou gemeenschappelijk tegen handelsbarrières in het verkeer met (blokken van) derde landen worden opgetreden, stabilisatie van exportopbrengst worden nagestreefd, maatregelen ter verbetering van de kwaliteit van exportproducten worden genomen, de ontwikkeling van nieuwe exportmarkten ter hand genomen e.d. Het lijkt dan ook nauwelijks te betwisten dat de „Declaration of ASEAN Concord” veel meer concrete uitgangspunten voor onderlinge samenwerking bevat dan de oorspronkelijke „Bangkok Declaration”, die in 1967 werd aanvaard.

Inmiddels is met de uitvoering van de voornemens op verschillende gebieden een begin gemaakt 17). Ten aanzien van de samenwerking bij essentiële goederen verlenen de lidstaten elkaar voorkeursrechten bij de aankoop van rijst en ruwe olie in tijden van crises. Er is een gemeenschappelijke noodvoorraad van 50.000 ton rijst gevormd die in bijzondere omstandigheden kan worden aangesproken.

Voorts is in 1967 een gemeenschappelijke regeling tot stand gebracht volgens welke in het onderlinge verkeer preferentiële rechten kunnen worden verleend (het z.g. „Agreement on ASEAN Preferential Trading Arrangements”). Deze rechten omvatten ook voorkeursbehandeling bij leveringscontracten op lange termijn, preferentiële rentevoeten bij exportkredietverzekering, overheidsopdrachten en vrijstellingen van non-tarifaire handelsbelemmeringen e.d. De „Agreement” is reeds op bescheiden schaal uitgewerkt, o.a. door het elkaar verlenen van tariefconcessies (doorgaans neerkomend op een verlaging van invoerrechten van 10-15%) op 2.327 produkt-„items” 18). In de onderlinge handel tussen Singapore en de Philippijnen, resp. Thailand is een algemene tariefverlaging van 10% afgesproken.

Met het opzetten van gemeenschappelijke industriële projecten is eveneens een begin gemaakt. Daarbij vindt, zoals door de deskundigen van de Verenigde Naties is aanbevolen, een zekere spreiding plaats over de ASEAN-landen. De eerste „package deal” omvat de afspraak dat Indonesië en Maleisië

12) Zie H. W. Arndt en R. Garnaut, ASEAN and the industrialization of East Asia, *Journal of Common Market Studies*, 1979, vol. XVII, no. 3, blz. 193.

13) United Nations, t.a.p., blz. 47.

14) United Nations, t.a.p., blz. 51 e.v.

15) E.F. Denison e.a., *Why growth rates differ*, Washington, 1967, blz. 298-299. Zijn onderzoek betrof de VS en West-Europa.

16) Voor de tekst van deze verklaring zie b.v. Ministry of Foreign Affairs, *ASEAN Documents*, Bangkok, 1978.

17) Voor een min of meer volledig overzicht zie Bank Negara Malaysia, *Quarterly Economic Bulletin*, vol. 12, 1979, no. 4, blz. 141 e.v., en het jaarverslag van deze bank over 1979, Kuala Lumpur, 1980, blz. 43-48.

18) Stand per ultimo december 1979. Door onderhandelingen worden steeds meer goederen onder het preferentiële regime gebracht. Overeengekomen is dat bij elke ronde iedere lidstaat concessies voor 150 „items” voorstelt.

een fabriek voor de produktie van ammonia en ureum zouden oprichten, de Philippijnen een superfosfaatfabriek, Thailand een fabriek van „rock salt soda ash” en Singapore een dieselmotorenfabriek 19). Het kader waarbinnen de projecten zullen worden uitgevoerd is eind 1978 vastgesteld op een bijeenkomst van ministers van Economische Zaken (het z.g. „Basic Agreement on ASEAN Industrial Projects”). Geregeld zijn o.a. de verdeling van de aandelenkapitalen, de samenstelling van de directies van de ondernemingen, de financieringsgrondslagen, de wijze van prijsvorming van de produkten, de wijze van dekking van de kosten van de infrastructuur en het belastingregime.

Alvorens een project defintief wordt goedgekeurd, wordt een z.g. „feasibility study” ervan gemaakt. De samenwerking geschiedt in de vorm van een „joint venture”. De gedragslijn die daarbij wordt gevolgd kan globaal als volgt worden geschetst waarbij het Thaise chemische project als voorbeeld is gekozen 20). Er zou een naamloze vennootschap worden opgericht waarbij het gastland voor 60% in het aandelenkapitaal participeert en de overige landen elk voor 10%. Van de genoemde 60% zou een derde door de Thaise overheid worden gefourneerd en de rest worden verdeeld over diverse gegadigden in de particuliere sector; als de belangrijkste gegadigde is een Thais-Japanse onderneming genoemd (de Thai Asahi Glass Company). De kosten van het project worden geraamd op f. 320 mln. De produktiecapaciteit zou ca. 400.000 ton per jaar bedragen 21). De afzet zou worden gegarandeerd door verkoopcontracten met afnemers in de ASEAN-landen. Volgens de verwachtingen zou de fabriek in 1985 volledig in bedrijf zijn 22).

Wat de prijsvorming der produkten betreft is afgesproken dat deze zal geschieden op basis van produktiekosten („full cost”) verhoogd met een winstpercentage dat aan een minimum (bij overproduktie in het ASEAN-gebied) en aan een maximum (bij schaarste in dat gebied) kan worden gebonden. De aldus ontstane prijzen zijn derhalve deels losgekoppeld van die van de wereldmarkt en kunnen alleen in bijzondere omstandigheden worden gewijzigd.

Voor de financiering van de genoemde vijf projecten is in principe van Japanse zijde steun toegezegd tot een bedrag van \$ 1 mrd. in de vorm van „zachte” leningen 23).

Andere projecten die thans worden overwogen betreffen de sectoren chemie, rubber, metaal, grafische nijverheid en visserij. Voorts zijn tien produktgroepen aangewezen voor een voorlopig onderzoek naar de mogelijkheden. De onderlinge handel in produkten die de gemeenschappelijke projecten leveren, zou in principe vrij van rechten en andere belemmeringen kunnen plaatsvinden.

De gemeenschappelijke industrialisatiepolitiek voorziet voorts in „industrial complementation schemes” waarbij wordt beoogd in samenwerking met het particuliere bedrijfsleven tot afspraken te komen omtrent een zekere mate van arbeidsverdeling bij de voortbrenging van tussen- en eindprodukten in sectoren waar belangrijke technische schaalvoordelen kunnen worden gerealiseerd. De bedoeling is in de eerste plaats oneconomische duplicering te vermijden. Samenwerking bij marketing, kwaliteitszorg, standaardisering, gemeenschappelijke inkoop van grondstoffen en materialen, transport e.d. wordt overigens niet uitgesloten. Wat de produkten betreft wordt vooral gedacht aan automobielen, cement, chemische, elektrische en elektronische goederen, pulp en papier, rubberwaren, ijzer en staal, landbouwmachines en petroleumprodukten. Met behulp van de landelijke kamers van koophandel (verenigd in de „ASEAN Chambers of Commerce and Industry of ACCI”) zijn en worden regionale industriële groeperingen („regional industry clubs”) opgericht die behulpzaam kunnen zijn bij de opsporing en uitvoering van geschikte projecten.

Bij projecten die een veel grotere mate van samenwerking vereisen dan bij de „package deals” het geval is (daar blijft immers het fabricageproces volledig in één hand), kan worden verwacht dat tussen de partnerlanden veelvuldig belangen- tegenstellingen en meningsverschillen zullen optreden. Een

voorbeeld hiervan is het verschil van inzicht dat bestaat over de mate van bescherming van de projecten tegen binnenlandse en internationale concurrentie. Vooral Singapore, dat pas na enige aarzeling besloot deel te nemen aan de eerste „package deal” van de „grootschalige” industriële projecten, was weinig gelukkig met de concept richtlijnen die de „ASEAN Committee on Industry, Minerals and Energy” (COIME) voor de steun aan „complementation schemes” had opgesteld. Deze boden de deelnemende ondernemingen een grote mate van protectie. Binnen de „ASEAN Automotive Federation” (de eerste „industry club”) liepen bij de uitwerking van plannen voor een schema van arbeidsverdeling in de automobieliindustrie de meningsverschillen zelfs zo hoog op dat Singapore buiten het schema is gelaten. Door ingrijpen van de raad van ministers is echter goeddeels aan de verlangens van dat land tegemoet gekomen 24).

Vermeldenswaard is ten slotte het initiatief van de „ASEAN Banking Council” tot de oprichting van een gemeenschappelijk financieringsinstituut met Japanse steun (de „ASEAN Finance Corporation”) die thans wordt overwogen 25). Doel van deze instelling zou zijn het verschaffen van risicodragend kapitaal en financieringsfaciliteiten aan particuliere ondernemingen. Het ligt voor de hand hierbij in de eerste plaats te denken aan projecten die door het particuliere bankwezen bezwaarlijk kunnen worden aanvaard, bijvoorbeeld omdat rekening moet worden gehouden met min of meer aanzienlijke aanloopverliezen die zich over een langere periode kunnen uitstrekken. Indien eenmaal opgericht kan een dergelijk instituut natuurlijk pogen de thans werkzame banken te verdringen. Initiatieven van de regionale „industry clubs” zouden via dit instituut kunnen worden gekanaliseerd, met name indien, zoals de bedoeling schijnt te zijn, managementadviezen en andere diensten zullen worden aangeboden.

Het optreden van de ASEAN-landen naar buiten

Het gemeenschappelijk optreden tegenover derde landen heeft zich niet beperkt tot de internationale organisaties die van belang zijn voor de ASEAN-landen (zoals UNCTAD, ESCAP, EG e.d.) maar omvat tevens individuele landen zoals Japan, de VS, Canada, Australië en meer in het algemeen de staten die het Pacific-bekken omgeven. Ook in dergelijke gevallen is het overleg grotendeels geïnstitutionaliseerd.

Van deze landen zijn de VS en Japan de belangrijkste. Vooral Japan poogt in het betrokken gebied opnieuw een belangrijke rol te spelen, waarbij de overheid en het bedrijfsleven nauw samenwerken, o.a. via de MITI 26). Het Japanse bedrijfsleven is reeds geruime tijd geleden ertoe overgegaan bepaalde bedrijfstakken gedeeltelijk over te plaatsen naar andere Aziatische gebieden (i.h.b. de textielindustrie 27). De Japanse investeringen aldaar zijn qua omvang nog wel geringer dan die van de VS, doch nemen jaarlijks snel toe 28). Uit

19) Voor een summier bespreking van deze projecten zie H. W. Arndt en R. Garnaut, t.a.p., blz. 202-205.

20) Ten tijde van de samenstelling van dit artikel was nog niet bekend of de recente wisseling van het regime in Thailand consequenties heeft voor het genoemde project.

21) Ter vergelijking: het Indonesische chemische project kost ca. f. 600 mln. (waarvan f. 400 mln. te financieren door Japan, f. 120 mln. door Indonesië en 4 x f. 20 mln. door de overige ASEAN-landen) met een produktiecapaciteit van 570.000 ton per jaar. Zie Bank Indonesia, *Report for the financial year 1977/78*, blz. 59.

22) *Bangkok Post*, 4 december 1978.

23) H. W. Arndt en R. Garnaut, t.a.p., blz. 203.

24) Zie S. Awanohara, Keeping the team together, *Far Eastern Economic Review*, 2 mei 1980, blz. 53/54.

25) Zie A. Rowley, Revolutionizing ASEAN industry, *Far Eastern Economic Review*, 1 februari 1980, blz. 34.

26) Zie J. N. F. Bakker, Het economisch beleid op langere termijn in Japan, *ESB*, 15 juni 1977, blz. 569 e.v.

27) Ministry of International Trade and Industry, *Japan's overseas investments, 1977 edition*, BI 24, Tokyo, 1977; blz. 17 e.v. K. Kojima, *Japan and a New World Economic Order*, Londen, 1977.

28) MITI, t.a.p., blz. 7.

de tabellen 5 en 6 bleek dat over het geheel genomen Japan de grootste handelspartner van de ASEAN-landen is geworden. De ontwikkeling van het bruto nationaal produkt van deze landen is dan ook in toenemende mate afhankelijk geworden van de lotgevallen van de Japanse economie, hetgeen vooral in de jaren 1973-1975 duidelijk is gebleken 29). Van de totale bilaterale ontwikkelingshulp van Japan kwam in 1977 43,9% (\$ 1.539 mln. op „net disbursement basis”) ten goede aan de ASEAN-landen 30). Er wordt gestreefd naar verdubbeling van de Japanse overheidshulp vanaf 1981. We zagen reeds dat Japan ernaar streeft een actief aandeel te verwerven in de industrialisatieprojecten die via de eerste „package deal” en mogelijk straks ook via de „ASEAN Finance Corporation” tot stand komen.

Het is dan ook begrijpelijk dat in sommige kringen in het ASEAN-gebied de economische penetratie van Japan met enige terughoudendheid wordt beoordeeld. Wellicht mede daardoor is b.v. Singapore ertoe overgegaan plannen te ontwikkelen voor een gemeenschappelijk financieringsinstituut zonder Japanse steun, dat als alternatief zou kunnen dienen voor de voorgestelde „ASEAN Finance Corporation” 31). Ook de vasthoudendheid waarmee de ASEAN-landen — met succes — hebben gepoogd tot een nauwere samenwerking met de EG te komen, kan wellicht deels worden verklaard uit de vrees voor de gevolgen van een te grote mate van afhankelijkheid van Japan op de langere duur.

De relaties met de Europese Gemeenschap zijn enkele maanden geleden verstevigd door de ondertekening van een samenwerkingsakkoord waaromtrent de Europese Commissie in 1979 een voorstel bij de Raad van Ministers had ingediend, hetwelk door de Raad is aanvaard 32). Het is een in beginsel vijfjarige overeenkomst waarvan het doel is een kader te scheppen om de commerciële, economische en ontwikkelingsamenwerking op flexibele wijze in goede banen te leiden. Beide partijen kennen elkaar meestbegunstiging toe met inachtneming van de GATT-bepalingen — vooral van belang omdat niet alle ASEAN-landen hieraan gebonden zijn — en beloven elkaar het handelsvolume zoveel mogelijk op te voeren en te diversifiëren. Bijzondere preferenties worden niet verleend en het recht van lidstaten van de EG een afzonderlijke samenwerkingsovereenkomst te sluiten met een of meer landen in het ASEAN-gebied blijft onverlet.

De belangrijkste bepalingen hebben betrekking op de economische en ontwikkelingsamenwerking in verband met het streven van de ASEAN-landen de EG te betrekken bij de financiering van investerings- en andere projecten en wellicht ook bij de „ASEAN Finance Corporation”. Overeengekomen is o.a. dat het investeringsklimaat zal worden verbeterd, de Gemeenschap steun zal verlenen bij de bevordering van de agrarische en industriële ontwikkeling van de ASEAN-landen en dat ontwikkelingshulp mogelijk is voor regionale projecten van deze landen. Via het bestaande communautaire programma werd reeds op beperkte schaal technische en financiële hulp verleend. Deze zal dus worden vergroot, doch concrete toezeggingen omtrent nieuwe financiële verplichtingen zijn niet in het akkoord opgenomen. Het ligt evenwel voor de hand dat voor het bedrijfsleven in de EG in principe mogelijkheden worden geopend om b.v. naar Japans model ontwikkelingshulp en uitbreiding van commerciële activiteiten en investeringen in de particuliere sector hand in hand te doen gaan.

Conclusie

De ASEAN-landen hebben sedert de oprichting van de Associatie in 1967 geleidelijk een vorm van intergouvernementele samenwerking bereikt die goede kansen biedt voor de toekomst. De onderlinge meningsverschillen als gevolg van belangentegenstellingen konden tot dusverre steeds worden overbrugd. Het gemeenschappelijk optreden ter versterking van de economische structuren heeft zowel betrekking op de onderlinge verhoudingen als op die tot derde landen en internationale organisaties. Het grondpatroon van de onder-

linge samenwerking wordt gekenmerkt door de projectgewijze benadering die enigszins doet denken aan de EGKS doch daarvan wezenlijk verschilt. Van het tot stand brengen van een vrijhandelszone of enige andere vorm van economische integratie is voorlopig geen sprake. Het verminderen van de betekenis van handelsbarrières in het onderlinge verkeer is wel een belangrijke doelstelling. Het tempo waarin deze obstakels worden afgebroken is echter niet hoog. Wat op dit gebied tot dusver is bereikt, kan niet anders dan van beperkte betekenis zijn. Een zelfde voorzichtige benadering kan worden geconstateerd bij het tot stand brengen van „package deals” waarbij „grootschalige” projecten over de verschillende lidstaten worden verdeeld, en bij de „industrial complementation schemes”.

In duidelijke tegenstelling tot deze gang van zaken staat het tempo waarin het inkomen van elk van deze landen afzonderlijk jaarlijks toeneemt en dat binnen vijftien jaar kan leiden tot een verdubbeling van het BNP per hoofd. Het blijft uiteraard de vraag of bij een dergelijke snelle groei van de binnenlandse markt in de grootste ASEAN-landen niet spoedig de situatie zal worden bereikt dat „package deals” overbodig worden en „industrial complementation schemes” blijken te zijn achterhaald. Doch ook in een dergelijk geval blijft er voldoende ruimte voor uitbreiding van de onderlinge handel.

Dat de vooruitzichten voor een verdubbeling van het BNP in de komende vijftien jaar gunstig zijn, kan aannemelijk worden gemaakt op grond van de volgende argumenten:

1. de grondstoffen- en energiesituatie in het Pacific-bekken in het algemeen en in de ASEAN-landen in het bijzonder lijken geen onoverkomelijke belemmering te vormen voor de voortzetting van de in gang gezette industrialisatie, vooral indien de samenwerking met het grondstoffenrijke Australië wordt geïntensiveerd;
2. met uitzondering van Singapore heeft het ASEAN-gebied voorlopig nog de beschikking over grote hoeveelheden arbeidskrachten die met lage lonen genoeg nemen;
3. de binnenlandse spaarquote lijkt overal voldoende om het industrialisatieproces grotendeels met eigen middelen te kunnen financieren. Nemen wij de situatie in 1980 als uitgangspunt, dan zal naar verwachting (uitgaande van een gewogen gemiddeld inkomen van \$ 500 per hoofd en een gemiddelde bruto-investeringsquote van ca. 25% per jaar) dit jaar ruim \$ 30 mrd. beschikbaar zijn voor (her)investering. Dit bedrag zal bij een voortzetting van de groei van het inkomen naar verwachting toenemen. De totale ontwikkelingshulp lijkt kwantitatief te gering van omvang om de investeringsquote zodanig te beïnvloeden dat stagnatie onvermijdelijk is indien deze hulp wordt verminderd (zie ook tabel 7);
4. ten slotte kan worden gewezen op diverse gunstige factoren aan de vraagzijde zoals de verwachtingen t.a.v. de groei van de voornaamste afzetmarkten op langere termijn (i.h.b. Japan, doch ook wel de VS), de economische vooruitgang van China, de komende Japanse herbewapening en de extra inkomsten uit de verkoop van petroleum en petroleumprodukten, die Indonesië en Maleisië zullen toevallen.

J.N.F. Bakker

29) MITI, *White paper on the international trade 1977*, BI 29, Tokyo, 1977, blz. 62. Zie ook idem 1979, BI 37, blz. 97.

30) MITI, *White Paper on the international trade 1978*, BI 30, Tokyo, 1978, blz. 102.

31) A. Rowley, t.a.p., blz. 34.

32) Proposal for a Council Regulation concluding the Co-operation, Agreement between the European Economic Community and Indonesia, Malaysia, the Philippines, Singapore and Thailand — member countries of the Association of the South-East Asian Nations, *Official Journal of the European Communities*, 24 januari 1980, no. C 18/5. De ondertekening vond plaats op 7 maart 1980. In overeenstemming met de beginselen van de „ASEAN Declaration” werd tegelijkertijd besloten de samenwerking op cultureel gebied uit te breiden en is een gemeenschappelijke politieke verklaring van ministers van de EEG en de ASEAN-landen uitgegeven waarin o.a. „grote bezorgdheid” werd uitgesproken over de militaire activiteiten van Vietnam in Cambodja en van de Sovjetunie in Afghanistan.