

ASEAN – en förebild för regionalt samarbete i tredje världen?

ASEAN-länderna har under senare år utvecklats mycket snabbare än tredje världen i allmänhet. Man kan därför fråga sig i vilken mån organisationen bidragit till den gynnsamma utvecklingen i medlemsländerna. I denna artikel hävdar H C Blomqvist att ASEANs direkt ekonomiska betydelse har varit relativt marginell. Viktigast förefaller den uppnådda politiska stabiliteten och det gemensamma uppträdandet utåt ha varit.

Idén om regionalt ekonomiskt samarbete mellan u-länder som ett medel för att stärka dessas ställning i världsekonomin och för att påskynda utvecklingen är inte ny. Frågan återkommer dock till dagordningen med mer eller mindre jämna mellanrum. Ofta uppfattas samarbete som något nästan definitionsmässigt positivt. I själva verket är emellertid de erfarenheter som finns ganska nedslående. Många regionala ekonomiska organisationer har grundats med stora förhoppningar, men de flesta har med tiden fallit sönder eller förvandlats till betydelselösa papperskonstruktioner.

Denna artikel behandlar utvecklingen inom ASEAN (the Association of South-east Asian Nations). Denna organisation – som i år fyller 25 år – är intressant inte minst därför att den ekonomiska utvecklingen har varit mycket mera uppmantrande i Sydostasien än i flertalet

andra u-länder. Den positiva utvecklingen gör det lätt att ställa upp arbetshypotesen att ASEAN som organisation har varit framgångsrik. I vilken mån detta har varit fallet, och i så fall varför, är den fråga jag syftar till att belysa.

Några teoretiska synpunkter på ekonomiskt samarbete i tredje världen¹

Termen "samarbete" mellan länder ges sällan en klar definition. Ofta sammanblandas den med termen "integration", eller också används dessa bägge termer parallellt. I denna artikel avses med integration frånvaron (eller avskaffandet) av diskriminering mellan inhemska och utländska varor, tjänster eller produktionsfaktorer. Ekonomiskt samarbete kan i sin tur vara i princip vilket avtal som helst som avser att befrämja de deltagande staternas ekonomiska intressen. Därmed kan ekonomisk integration ses som en speciell form av samarbete.

De "produkter" som internationella avtal och organisationer i princip framställer är övernationella kollektiva (eller delvis kollektiva) varor av typ miljöpolitik, för-

HANS C BLOMQVIST är docent vid Svenska handelshögskolan i Helsingfors och för närvarande Visiting Fellow vid Institute for Southeast Asian Studies i Singapore. Han har forskat bl a i makroekonomi, utvecklingsekonomi och beteendekonomi.

¹ Teoridelen av denna artikel stöder sig på Blomqvist m fl [1992].

svar, forskning och utbildning, hälsovård och infrastruktur. Samarbete på dylika områden är inte sällan mycket lönsamt – ur helhetens synvinkel – men stöter ändå ofta på svårigheter på grund av konflikter om fördelningen av kostnaderna, på grund av särintressen eller brist på incitament för det enskilda landet att vara med.

Oberoende av om den internationella organisationen är till fördel för den regionala välfärden totalt eller ej, kommer det enskilda landets anslutning att vara beroende av den nationella välfärdseffekten. Av detta följer givetvis att avtalet inte kommer till stånd, eller att organisationen inte bildas, ifall de sistnämnda effekterna inte upplevs som tillräckliga. Detta fenomen är det så kallade fripassagerarproblemet. Om organisationens "produkt" är en rent kollektiv vara kan man inte hindra en medlem att ta del av den utan att betala sin del av kostnaden – samtidigt som en medlems konsumtion inte minskar den tillgängliga mängden av "varan". För mindre extrema fall kan man visa att det föreligger ett incitament för den enskilde medlemmen att bidra till organisationens upprätthållande med mindre än vad som skulle kravas för att upprätthålla en för organisationen optimal produktionsnivå (jfr Olson & Zeckhauser [1966]). Detta potentiella problem är möjligen en anledning till att små länder i regel har ett oproportionerligt stort inflytande i internationella organisationer, både per capita och i förhållande till vad de betalar av de gemensamma kostnaderna (jfr Langhammer [1991]).

Ett problem vid utvärderingen av en internationell organisations prestationer är att den "produkt" den står för oftast är både oklart definierad och svår att mäta (jfr Frey [1984, s 151]). Inte minst är det fördelningen mellan medlemsländerna som är svår att slå fast. Bl.a. på grund av denna allmänna ogripbarhet har organisationens förvaltningsbyråkrati en tendens att svälla, som en följd av att de som är engagerade i organisationen har ett eget

intresse i att denna växer. Detta medför att organisationens "nettoproduktion" sannolikt minskar över tiden (givet att förvaltningens marginalproduktivitet är avtagande).

Slutligen kan prioriteringen av olika uppgifter för organisationen (t ex liberalisering av den intraregionala handeln, handelspolitik gentemot icke-medlemmar, rationalisering av den regionala industriproduktionen, försvarssamarbete etc) vara besvärlig, eftersom prioriteringarna i de olika länderna inte behöver sammanfalla. Vi får då en situation som den som beskrivs i Arrows "omöjlighetsteorem", dvs det kan bli omöjligt att konstruera en kollektiv nyttofunktion på nationsnivå som producerar en transitiv rangordning av alternativen. Lösningen måste i så fall bli någon form av diktat, men internationella organisationer saknar vanligen instrument för detta. Därtill krävs uppenbarligen någon form av kompensationsmekanismer för de medlemmar som körs över, eftersom dessa annars skulle lämna organisationen.

Det är också sannolikt att politiska och nationalistiska motiv kan sätta käppar i hjulet för regional samverkan. Många u-länder söker annu efter sin nationella identitet. Detta tenderar att höja barriärerna mot omgivningen snarare än sänka dem.

Den teoretiska diskussionen om regional *integration* av u-ländernas ekonomier går i huvudsak tillbaka till den första efterkrigstiden. Argumenteringen stöder sig i hög grad på två fundament. Å ena sidan spelade den diskussion som pågick i Latinamerika, till stor del inom FN:s ekonomiska kommission för Latinamerika (ECLA), en stor roll (väl exemplifierad av Prebisch [1950]). Å andra sidan utgjorde de teoretiska resultat som uppnåddes av Viner [1950], senare kompletterade av främst Meade [1955] och Lipsey [1957, 1960] viktiga referensramar för den debatt som fördes.

Den centrala tesen i den latinameri-

kanska strukturalistiska skolan var att världshandeln, om den lämnas att sköta sig själv, har en inneboende tendens att förstärka ojämlikheten mellan i- och u-länder. Underutveckling blir då inbyggd i systemet, så att den följer av, och är en förutsättning för, utveckling i den industrialiserade världen. Utveckling förutsätter att beroendet av i-länderna bryts. Man rekommenderade därför importsubstituerande industrialisering som ett sätt för u-länderna att gradvis frigöra sig från importbehovet och tvånget att sälja råvaror till "orättvisa" världsmarknadspriser. Eftersom u-landsmarknaderna ofta är små sågs regionala frihandelssammanslutningar eller tullunioner som ett medel att uppnå skalfördelar. (Se Blomqvist & Lundahl [1992, s 48 och 98–101].) På senare år har argumentet fått stöd av idén att det visserligen är möjligt för några länder att basera sin utveckling på export till utvecklade länder, men att denna strategi kollapsar om alla länder försöker göra samma sak (se t ex Watts [1991, s 590]).

Viners studie var viktig främst därför att den introducerade ett verktyg för att utvärdera tullunioners² effekter i ett komparativt-statistiskt perspektiv. Han myntade begreppen *handelsalstring*, dvs ersättning av inhemsk produktion med billigare produkter från integrationspartners, och *handelsomfördelning*, eller substitution av import från tredje land med dyrare produkter från integrationspartners. (Import från tredje land blir ofördelaktig på grund av tullmurar och andra handelshinder.) Meades och Lipseys roll i utvecklandet av integrationsteorin bestod i att den förre gjorde distinktionen mellan produktions- och konsumtionseffekter på välfärden av en tullunion, och den senare relaterade teorin till *second best*-kriteriet, samt definierade de faktorer som inverkar på välfärdseffekterna av ekonomisk integration.

Enligt traditionell analys är det balansen mellan handelsalstring och handelsomfördelning som avgör om det finns för-

utsättningar för ekonomisk integration. Ju större de inhemska varornas inhemska marknadsandel är och ju mindre de "utomstående" ländernas andel av medlemsländernas import är, desto större potentiella välfärdseffekter finns det att hämta. Delvis sammanhängande med föregående argument gäller att ju högre tullskyddet är före integrationen desto större välfärdseffekter kan man förvänta sig att uppnå.

Integrationens effekter kan dock inte begränsas till enbart de komparativt-statistiska. Ännu viktigare kan de *dynamiska* effekterna vara. Det är här fråga om mera långsiktiga effekter, som sammanhänger med faktorer som stordriftsfördelar, effekter av intensifierad konkurrens, inombransch-specialisering, och intensifierad investeringsaktivitet. (Se här t ex Balassa [1961, Del II], Corden [1972] och El-Agraa & Jones [1981, kap 6].) Gängse neoklassisk teori kommer dock till korta då det gäller att analysera dessa effekter, varför deras betydelse har förblivit kontroversiell i kvantitativ mening trots att den i princip är allmänt erkänd.

Intuitivt vore man kanske benägen att tro att det är till fördel om ländernas industristruktur kompletterar varandra. Så är dock inte fallet. Ett land importerar givetvis de varor det inte själv producerar. En tullunion omfördelar åtminstone en del

² Jag använder här begreppen tullunion och integration synonymt. Det finns dock skillnader – som vi inte kan gå in på här – beträffande frihandelsområden och tullunioner, som har att göra med att de förstnämnda kan ha olika tullmurar mot tredje land. Detta kan leda till att det land som har den lägsta tullmuren producerar för de länder som har höga tullmurar, samt "fyller" på för sin inhemska efterfrågan med import. De komparativt statistiska effekterna är i regel fördelaktigare för frihandelsområden än för tullunioner. (For en översikt, se t ex Robson [1987, s 23 ff].) Ännu längre gående marknadsintegration berörs inte här, då sådan sällan är aktuell i praktiken, åtminstone inte för u-lander.

av denna import från tredje land till medlemsländerna. Detta innebär en handelsomfördelning, eftersom importen hade kommit från ett medlemsland även utan tullunion ifall detta hade producerat effektivt. En likartad industristruktur ger däremot möjligheter till inter- och intraindustriell specialisering och handel vilket både ger möjligheter att utnyttja skalfördelar och en mångsidigare uppsättning produkter för konsumenterna att välja mellan.

Ett typiskt dilemma då det gäller ekonomisk integration i u-länder är fördelningen av nytta och kostnader mellan medlemmarna. Frihandel tenderar att koncentrera nyinvesteringar till de mest utvecklade delarna av sammanslutningen (Lewis [1980], Vaitsos [1978]). Detta är den sk *polariseringseffekten*. Ett mycket utvecklat land med liten industriproduktion har svårt att tillgodogöra sig handelsalstrande effekter av någon betydelse. Också de dynamiska effekterna uteblir lätt eftersom det är mer attraktivt att förlägga produktionen till områden med mer utvecklad infrastruktur och högre utbildningsnivå, givet att marknaden i de mindre utvecklade områdena ändå kan exploateras. Därmed tenderar de mera utvecklade länderna att vinna på de övrigas bekostnad. För att fungera kräver systemet någon form av kompensationsmekanismer. Problemet är dock å ena sidan att de behövliga inkomstöverföringarnas storlek är svår att beräkna på ett någorlunda tillförlitligt sätt och å andra sidan att de politiska svårigheterna att hantera situationen ofta är stora.

ASEAN som ett exempel på ekonomiskt samarbete

ASEAN bildades 1967 av Filippinerna, Indonesien, Malaysia, Singapore och Thailand. (Brunei anslöt sig då landet fick full självständighet 1984.) Organisationen hade ursprungligen främst säkerhetspolitiska målsättningar, även om den sk

Bangkokdeklarationen, som markerar dess grundande, betonade ekonomiska framsteg samt social och kulturell utveckling (se tex Ariff [1988b, s 155], Rieger [1989]). Detta är inte förvånande mot bakgrunden av det då pågående Vietnamkriget, som visade spridningstendenser, oroligheterna i Indonesien före general Suhartos militärkupp, territoriella tvister mellan Malaysia, Indonesien och Filippinerna osv.

ASEAN-länderna har traditionellt, med undantag av Singapore, varit viktiga främst som råvaruproducenter. I dag är emellertid samtliga betydande industriländer, dock på mycket olika utvecklingsnivå. Även i de flesta andra avseenden är länderna heterogena. De förenas dock av det faktum att de samtliga är marknadsekonomier med en starkt utåtvänd och exportfrämjande inriktning.

Det är helt givet redan vid en ytlig granskning att länderna kan ses som exempel på en framgångsrik utveckling.³ ASEANs förtjänst i detta kan emellertid diskuteras. Klart är att de sydostasiatiska länderna på det hela taget – och med många undantag – varit mer utåtriktade än länderna i t ex Latinamerika, varför snedvridningar i produktionsstrukturen inte gått lika långt.⁴ Den relativa stabiliteten i området, i kombination med ekono-

³ Filippinerna är det enda tveksamma fallet. Också där har emellertid utvecklingen varit mer positiv än i många andra u-länder.

⁴ Några år gamla tal ger vid handen att tullbarriärerna varierar mellan nästan noll för Singapore till ca 30 procent i Filippinerna och Malaysia. (Jfr även Ariff [1988b, s 30] som ger tal för 1985). Övriga medlemmar befinner sig mellan dessa ytterligheter. Tal för 1978 finns tillgängliga i Dixon [1991, s 154], vilka ger vid handen att betydande sänkningar har ägt rum under det senaste decenniet. Forekomsten av icke-tariffära handelshinder och stora tullvariationer mellan olika varor komplicerar emellertid bilden. För detaljer, se UNCTAD [1987].

misk liberalisering, verkar att ha varit en central anledning till att de utländska direktinvesteringarna varit betydande (jfr Curry [1991], Dixon [1991, s 4]).⁵

ASEAN uppfyller inte kravet på vare sig ett frihandelsområde eller ännu mindre en tullunion, även om möjligheterna att fördjupa integrationen har planerats (Pangestu m fl [1992], jfr även Rieger [1989]).⁶ Man har också konsekvent undvikit att använda termen integration utan föredragit det vagare, men mera omfattande begreppet "samarbete" (Wong [1985]). Organisationens agenda består av ett antal samarbetsprogram. Mycket av innehållet i dessa härstammar från den s k Robinsonrapporten, en FN-initierad utredning som rekommenderade begränsad handelsliberalisering i kombination med en koordination av industrialiseringspolitiken (Arndt & Garnaut [1979], Rieger [1989], Langhammer [1991]). Rapportens rekommendationer gick ut på att skapa "en balanserad handelsexpansion, ett balanserat utbyte av varor och en balanserad allokering av projektpaket" (Rieger [1989]).

För handhavandet av praktiska angelägenheter finns ett permanent sekretariat i Jakarta, men detta har enbart en samordnande roll. Egentligt övernationellt beslutsfattande finns inte i ASEAN, utan konsensusprincipen gäller strikt. Detta anses ha haft den fördelen att fördelningsproblematiken mellan länderna på detta sätt kan kontrolleras (Wong [1985]); å andra sidan är det givet att frånvaron av en takorganisation med beslutanderätt sätter relativt snäva gränser för vilka beslut som kan tas, särskilt med beaktande av den traditionellt mycket starka nationalismen i regionen, samtidigt som processen med nödvändighet blir långsam. (Jfr här även Yam m fl [1992].)

Samarbetsprogrammen

Det dröjde nästan tio år efter grundandet innan ASEANs ekonomiska roll gavs en konkret innebörd. Detta skedde i samband med toppmötena på Bali 1976 och Kuala Lumpur 1977. Vid det senare mötet inrättades fem specialkommittéer för samarbetet inom 1) handel och turism, 2) industri, mineraler och energi, 3) livsmedel, jord- och skogsbruk, 4) transport och kommunikationer, samt 5) finansiering och bankverksamhet (Yam m fl [1992]). Konkret har ASEAN verkat främst⁷ inom fem program (Langhammer [1991], Naya & Plummer [1991]):

- 1) De samordnade industriprojekten (ASEAN Industrial Projects, AIP).
- 2) Industrikompletteringsprojekten

⁵ USAs beslut att diskvalificera NIC-landerna för handelspreferenser enligt GSP-systemet (Generalized System of Preferences) har medverkat till att göra ASEAN-landerna relativt sett mera attraktiva (se Wai [1989, s 71]). Det samma gäller det s k Plaza-avtalet mellan länderna i "Grupp 7" 1985, som bl a innebar en stark appreciering av yenen. Under perioden 1986–89 ökade de japanska direktinvesteringarna med över 50 procent per år (Pangestu m fl [1992]). Även den koreanska wonen och den taiwanesiska dollarn har apprecierat och uppmuntrat till investeringar från respektive länder (Ariff & Tan, E C [1992]).

⁶ Beslutet om att bilda ett frihandelsområde (AFTA) togs vid toppmötet i Singapore i början av 1992. Konkret börjar avvecklingen av handelshinder dock först från 1993, med ett tidsperspektiv på femton år för att nå avtalets målsättningar (Singapore Declaration 1992). Detaljerna finns i *ASEAN Economic Bulletin* [1992, vol 8].

⁷ Det finns även ett antal övriga mindre och mer specifika program (se tex Ariff [1988a, s 158–159], Rieger [1989], Wong [1985]). Lokalt samarbete, främst i form av den s k Singapore–Johor–Riau-tillväxttriangeln spelar också en roll.

(ASEAN Industrial Complementa-
tion, AIC).

- 3) *Joint venture*projekten (ASEAN Industrial Joint Ventures, AIJV), samt
- 4) Dialogpartnersystemet (ASEAN Dialogue Partner System, ADPS).
- 5) Systemet med handelspreferenser (Preferential Trade Arrangement, PTA).

Av de ovannämnda programmen är endast PTA, och i någon mån AJVP medel för ekonomisk *integration*. Programmen 1), 2) och 5) baserar sig direkt på Robinsonrapporten (Rieger [1989]). Årligen återkommande möten med ekonomiministrarna för samtliga medlemsländer styr programmen.

AIP (i kraft från 1976) var avsett att ge regeringarna ett verktyg for en planerad industrialisering i form av statsagda, kapitalintensiva och storskaliga anläggningar i medlemsländerna, enligt principen att i regel endast en anläggning per bransch skulle byggas. Denna skulle sedan betjäna hela regionen. En central målsättning var här, såsom också då det gäller de ovriga industrialiseringsprojekten, tanken att en samordning behövs for att potentiella skalfordelar och komparativa fördelar skall kunna exploateras fullt ut (jfr Arndt & Garnaut [1979]). Av fem planerade projekt har emellertid endast två fullföljts, av vilka ett troligen skulle ha förverkligats oberoende av ASEAN. De nationella regeringarna har inte varit villiga att frånsäga sig friheten att investera i vad de önskar. Ett AIP har t ex inte varit något hinder for andra länder att starta ett konkurrerande projekt (Rieger [1989]). De fem ursprungliga projekten har kritiserats för att ha varit snabbt ihopkomna och illa planerade. Den privata sektorn har undvikit att engagera sig (Ariff [1988b, s 157]).

Anledningen till problemen är ytterst det faktum att denna form av centraliserad industrilokalisering hör hemma i planekonomins värld, förutom att den

skapar regionala monopol med allt vad detta nästan definitionsmässigt för med sig. Det är svårt att komma med goda argument for att ASEAN borde ha hand om industrilokaliseringen i stället för marknadssystemet (eller möjligen de enskilda staterna, ifall mobiliseringen av kapital annars blir ett oöverstigligt hinder).

Samma argumentering gäller i hög grad för kompletteringsprojekten, AIC (från 1981). Detta program var avsett att åstadkomma intra-industriell specialisering i den *privata* sektorn. Tanken var främst att ge möjlighet till rationalisering och arbetsfördelning vid produktionen av t ex olika komponenter. Resultaten har emellertid varit dåliga. En viktig orsak till detta kan utan tvivel sökas i byråkratin. Det var meningen att ASEANs handelskammare skulle identifiera och driva på lämpliga samlarbetsprogram samt verka som en mellanhand mellan staterna och de privata företagen. Dessutom förutsattes att minst fyra av de (ursprungligen) fem medlemsstaterna skulle delta i varje projekt (Wong [1985]). Det är nästan självklart att ett sådant system blir både tungrott och ineffektivt. Ytterligare har marknadsföringen av produkterna i hela ASEAN stött på problem. Det fundamentala kruset är emellertid igen att marknaden borde kunna ta hand om allokeringen, i frånvaro av handelshinder. AIC-programmet är således ett slags centraladministrerat substitut for frihandel. De faktiska resultaten har förblivit obetydliga: ett förverkligat projekt, med ca en procent av den sammanlagda intra-ASEAN-handeln (1985) (Yam m fl [1992]). Den enda del av programmet som i dag har någon betydelse är samarbetet inom bilindustrin, det sk BBC- (Brand to Brand Complementation) projektet, som baserar sig på *quid pro quo*-principen, dvs ett byte av komponenter mellan deltagarländerna.

Programmet för *joint ventures* skapades något senare (1983), delvis som en reaktion på de problem som de två tidigare

behandlade programmen hade medfört. Den stora skillnaden är att mindre projektpaket underlättas – det räcker här med två partners från ASEAN (och sammanlagd aktiemajoritet för ASEAN-ägarna) och byråkratin är lättare (Pangestu m fl [1992], Wong [1985]). AIJV-produkterna kvalificerar sig automatiskt för tullpreferenser i alla ASEAN-länder, dock efter en övergångsperiod på fyra år (Rieger [1989]). Programmet har haft en viss, om också knappast överväldigande, framgång.⁸ Byråkratin i samband med godkännande av AIJV-projekt var dock ett problem, speciellt i ett tidigare skede. Vid Manilamötet 1987 överenskom man om att övergå till listor med på förhand godkända produkter, något som underlättar procedurerna väsentligt (Ariff [1988a, s 162]). Detta hindrar emellertid inte att företagen i ASEAN i huvudsak ingår joint ventures tillsammans med företag utanför regionen (Naya & Plummer [1991]).⁹ Även ASEAN-interna joint ventures står oftare utanför programmet än innanför. Byråkratiskt krångel och tidsförlust medför att den nytta man kunde ha av ett AIJV-projekt lätt mer än uppvägs av kostnaden. I själva verket är AIJV naturligtvis också ett frihandels substitut. En handelsliberalisering skulle göra organiserade samarbetsprogram av denna typ överflödiga (Rieger [1989]).

Dialogpartnersystemet (ADPS) fullbordades vid toppmötet i Kuala Lumpur¹⁰ 1977 (Curry [1991]) och går ut på att finna områden av gemensamt intresse för medlemmarna att driva i handelsförhandlingar o dyl med regionens handelspartners. Som i övrigt då det gäller ASEAN accepteras inte övernationellt beslutsfattande heller i detta sammanhang, utan konsensusprincipen gäller (Wong [1985]). Den "produkt" som systemet står till tjänst med är ett forum för diskussioner med regionens viktigaste handelspartners, dvs USA, EG, Japan, Australien och Nya Zeeland. Denna "produkt" är klart övernationell (jfr Langhammer

[1991], se även Rieger [1989]) och kan inte produceras enskilt av varje medlemsstat för sig. Arbetet konkretiseras numera främst i den sk Post-Ministerial Conference (PMC) som hålles efter det årliga utrikesministermötet mellan ASEANs medlemsländer och representanter för organisationens ovan nämnda främsta handelspartners (se t ex Hoon [1990, s 20]). I sak har förhandlingarna rört främst frågan om tillgängligheten till marknader (Ariff & Tan, J L H [1992]).

Samarbetet gentemot omvärlden förfaller genomgående ha fungerat mycket bättre än det interna samarbetet. ADPS har visat sig vara ett nyttigt arrangemang som ett verktyg för regionens utrikeshandelspolitik (se Ariff [1988a, 1988b, s 158]). (En i någon mån avvikande åsikt framförs av Yam m fl [1992].) Att en fortsatt dialog äger rum är viktigt inte minst därför att ASEAN hör till de regioner som har dragit nytta av en relativt liberal världshandel, och att de tecken som finns på ökande protektionism är mycket ovälkomna för området (jfr t ex Albrecht [1990, s 115]). Det finns därför ett stort intresse för en positiv, dvs frihandelsfrämjande, utgång av den sk Uruguayrundan. Recessionen i mitten av 1980-talet visade på ett övertygande sätt på regionens sårbarhet för externa störningar (jfr Ariff [1988a, s 158, 1988b, s 6–8]).

Handelspreferenserna (initierade i Manila 1977) är den del av ASEAN-samarbetet som har direkt med integration att göra. Preferenser i den internregionala handeln är en förutsättning för att de program som är inriktade på industrialise-

⁸ I maj 1988 hade elva projekt givits klartecken (Ariff [1988a, s 163]).

⁹ AIJV möjliggör också utländska partners, förutsatt att ASEAN-ägarna har aktiemajoritet (Rieger [1989]).

¹⁰ Före detta hade samma typ av dialoger förts med EG, Australien och Nya Zeeland (Yam m fl [1992]).

ringssamarbete skall fungera (jfr Langhammer [1991]). Handelspreferensavtalet – som fö innefattar också annat än direkta tullsänkningar (se Wong [1985]) – kan knappast karakteriseras som en stor framgång. En anledning till detta är att tullsänkningarna till en början var anspråkslösa, men täckningen har också varit liten. (Sänkningarna har skett produkt för produkt på basen av Brysselnomenklaturen (BTN), där produktbegreppet är mycket specifikt och "smalt" definierat. Det faktum att ett stort antal produkter,¹¹ definierat på detta sätt berörs betyder alltså inte att andelen i utrikeshandeln behöver vara särskilt stor. Först från och med 1981 övergick man till generella tullsänkningar för varor med ett importvärde under en halv miljon USD; vissa undantag gjordes dock (Ariff [1988b, s 156]). Dessutom har sänkningarna koncentrerats till produkter som är mindre intressanta, medan de enskilda medlemmarna har varit angelägna om att undanta "känsliga" produkter (Ariff [1988b, s 156], Wong [1985]). Av allt att döma har icke-tariffära handelshinder, som kvoter och licenstvång, och restriktiva ursprungsregler också spelat en roll för det jämförelsevis svaga resultatet (jfr Ariff [1988a, s 164], Watts [1991, s 594, 597]). En undersökning från mitten av 1980-talet (se Rieger [1989]) ger vid handen att den handel som skapats av PTA inte var mer än 0,4 procent av den totala intraregionala handeln. Även om detta estimat skulle innehålla grova fel är det klart att storleksordningen säger det mesta. I alla handlingar förefaller utsikterna till dramatiska resultat via PTA-programmet vara små, då ASEAN-länderna även generellt är inne i en period av avveckling av handelshindren, inklusive de icke-tariffära (se World Bank [1992, s 13]).

Samarbetsförutsättningar

De förutsättningar för framgångsrik integration som gått igenom ovan är knappast uppfyllda i fallet ASEAN. Andelen utomregional import är mycket stor varför en betydande omdirigering av handelsströmmarna skulle komma att innehålla mycket stora element av handelsomfördelning. Den intraregionala handeln har varit tämligen betydelselös – i storleksordningen 5 procent av ASEANs totala export eller import – under perioden 1979–1989, om Singapore undantas. (Däremot är Stillahavsområdet som helhet, inklusive Nordamerika, av avgörande betydelse för ASEAN, med över 70 procent som både export- och importandel, se t ex Ariff & Tan, E C [1992].) Talen är mer än dubbelt större om Singapore räknas in, men Singapore är den traditionella stapel- och genomgångsorten för handeln med Sydostasien, och dess roll vore troligen densamma med eller utan ASEAN.¹² Singapores betydelse i sammanhanget visas av att landet stod för närmare hälften av intra-ASEAN-handeln (Brunei oräknat) i snitt under åren 1985–89. Tillsammans med Malaysia svarade Singapore för nästan 73 procent av denna handel (Ariff & Tan, E C [1992]).

Förutom att den intraregionala handeln varit av förhållandevis liten omfattning kan klara trender inte urskiljas. (De förändringar i andelarna som trots allt har skett kan av allt att döma förklaras i huvudsak av prisvariationer på ett litet antal primärprodukter, som råolja (Rieger

¹¹ Enligt Curry [1991] 14462 stycken just efter toppmötet 1988.

¹² Singapores roll är mycket viktigare än vad enbart handelsdata ger vid handen. Speciellt som regionalt finanscentrum och som naturligt administrativt centrum för regionen (p g a högklassig infrastruktur) har landet blivit allt viktigare, något som emellertid har föga med ASEAN att göra (jfr Dixon [1991, s 218–219]).

[1989]). Filippinerna förefaller att vara minst integrerat av de sex länderna (landet stod t ex för bara 3 procent av intra-ASEAN-handeln i genomsnitt åren 1985–89), en slutsats som dock baserar sig på att Singapores roll i detta fall är liten. Historiskt sett har Filippinerna varit orienterat mot USA, medan resten av ASEAN har historiska länkar till Europa (jfr Albrecht [1990, s 116], Arndt & Garnaut [1979]). En viktig orsak till den låga graden av intraregional handel är sannolikt det faktum att en betydande del av industrin i ASEAN är utlandsägd och vertikalt integrerad med moderföretagen (jfr Ariff & Tan, E C [1992]). Detta antyds även av den höga andelen industrivaruexport till NIC-länderna och USA, se nedan.

Industrivarornas andel har ökat kraftigt i ASEAN-ländernas export under de senaste decennierna. Mellan 1970 och 1989 ökade deras exportandel från 11 procent till 58,3 procent. I fråga om USA var denna andel hela 79,8 procent, och då det gäller NIC-länderna (exklusive Singapore) var den 58,4 procent. För intra-ASEAN-handeln är motsvarande siffra 62,5 procent (denna handel är till helt övervägande del intraindustriell, om en tresiffrig SITC-klassificering tillämpas (Ariff & Tan, E C [1992]), en siffra som visserligen inte helt kan tillskrivas ASEANs existens, men där man kan förmoda att organisationen haft en viss betydelse. Däremot dominerar ännu råvarorna ifråga om exporten till Japan¹³ (Ariff & Tan, E C [1992]). De utländska direktinvesteringarna har av allt att döma varit en avgörande faktor bakom den strukturella omvandlingen i ASEANs export. Förutom kapital och teknologi bidrar de utländska företagen även med marknads- och marknadsföringskännedom (jfr Ariff & Tan, E C [1992], Blomström [1990, s 7]).

Slutsatsen av denna genomgång är att det finns uppenbara risker för att de negativa effekterna skall dominera ifall man

går in för en radikalare integrationspolitik, speciellt om detta skulle ske med betydande yttre handelsbarriärer.¹⁴ Ett annat problem är den tidigare nämnda polariseringseffekten, som med tanke på att utvecklingsnivån är så ojämn i ASEAN, både inom och mellan medlemsländerna, sannolikt skulle skapa svåra spänningar. På grund av den starka marknadstillväxten finns det dock möjligheter till betydande dynamiska effekter, ifall de ovan nämnda problemen kan övervinnas.

Andra former av samarbete kan självfallet ha goda möjligheter att lyckas. Det är emellertid inte möjligt att generalisera här. Förutom ADPS-programmet har de samarbetsprogram som beskrivits ovan inte bidragit till att höja ASEANs konkurrenskraft på den internationella marknaden. Snarare har de minskat konkurrensen både från utomstående företag och företag inom ASEAN (jfr Yam m fl [1992]).

Avslutning

ASEAN står i dag inför stora utmaningar. Hur dessa kan mötas är av betydelse inte minst på grund av Stillahavsregionens allt större tyngd i världsekonomin. Samtidigt har det yttre tryck – det kalla kriget – som starkt bidragit till att hålla samman organisationen nu praktiskt taget försvunnit. Ett centralt beslut som måste tas i något skede är huruvida organisationen skall utvidgas, främst till Indokina, vilket har fått förnyad aktualitet efter principlösningen av Kambodjaproblemet. En annan men relaterad fråga är hur organisationens interna utveckling skall se ut. (Det är givet att nya medlemmar, i detta fall klart fattigare länder, försvårar möjligheterna att

¹³ I dessa siffror ingår inte Brunei, vars andel i ASEANs utrikeshandel dock är obetydlig.

¹⁴ Med tanke på handelspolitikens utveckling i regionen är en höjning av barriärerna dock osannolik.

bedriva ekonomiskt samarbete.) Ett tredje problem är vilken roll ASEAN skall spela bland de många andra organisationer som på senare år har grundats i Stilla-havsområdet, t ex APEC (Asia Pacific Economic Cooperation) och PECC (Pacific Economic Cooperation Council) (jfr Blomqvist [1992], Langhammer [1991]).

På det hela taget har ASEAN-länderna varit tveksamma till ett utvidgat regionalt samarbete, kanske främst för att ett sådant tenderar att sudda ut ASEANs egen profil, eventuellt t o m omintetgöra redan uppnådda resultat på det handelspolitiska området (jfr Hoon [1990, s 20–21]; se dock den positiva retoriken i Singapore-deklarationen av år 1992). Positivast har Indonesien varit, något som möjligen återspeglar det faktum att landet är stort i förhållande till ASEAN som helhet (jfr Ariff [1988a, s 167]). Den ökande interdependensen i Stilla-havsområdet som helhet medverkar till att ASEAN i längden har svårt att hålla distansen till andra regionala organisationer. Medlemsländerna är knappast heller i ett längre perspektiv betjänta av en sådan inställning (jfr Yam m fl [1992]).

Slutomdömet blir att ASEAN inte vid första anblicken förefaller att ha åstadkommit spektakulära landvinningar. Det finns kritiska röster som hävdar att ASEANs aktiviteter har gett lite i termer av konkreta resultat och att organisationen inte har lyckats övervinna den nationella egoismen. Inåtvändhet och byråkrati har i alltför hög grad kännetecknat de samarbetsprogram som medlemmarna har gått in för. Enligt denna tolkning kan ASEAN-ländernas framgångar inte tillskrivas ASEAN som konstruktion (se t ex Rieger [1989], Yam m fl [1992]). Detta kan ändå inte tas som att det i princip skulle finnas invändningar mot ekonomiskt samarbete. Man måste medge att framstegen, med tanke på medlemsländernas heterogenitet, ändå är signifikanta, även om de i huvudsak inte har lett

till en förstärkning av *integrationen* mellan de olika ekonomierna. Det sistnämnda kan de facto ha varit en positiv faktor med tanke på utvecklingen i regionen. Även i framtiden är det mer än sannolikt att de viktigaste handelspartners och de utländska investerarna kommer att befinna sig utanför organisationen. Däremot kan man förvänta sig att Stilla-havsområdet som helhet kommer att öka i betydelse.

Som Rieger [1989] framhåller bör man inte heller underskatta den långsiktiga betydelse som samarbetet i ett stort antal arbetsgrupper, kommittéer och ministermöten etc har, t ex i och med att dessa aktiviteter skapar en känsla av samhörighet. Detta kan utgöra ett gott fundament för en vidareutveckling av samarbetet.

En av ASEANs stora förtjänster är att organisationen uppenbarligen bidragit till frånvaron av väpnade konflikter i regionen och till den relativa politiska stabiliteten. Inte minst med tanke på biståndsgivare och direktinvesteringar är detta en omständighet vars betydelse inte kan överskattas (jfr t ex Ariff [1988a, s 154]). ASEANs stabiliserande effekt har även tillåtit medlemmarna att koncentrera sig på den interna utvecklingen mer än vad som annars hade varit fallet. I dagens läge har dock mycket av den säkerhetspolitiska aspekten försvunnit (jfr Ariff & Tan, J L H [1992]). Starkare insatser på det direkt ekonomiska området kan komma att krävas för att organisationen skall överleva som en faktor att räkna med i området. Flera av de konkreta samarbetsprogram som finns i dag är knappast utvecklingsdugliga. Däremot bör det finnas goda utsikter för mera begränsade, konkreta samarbetsprojekt, t ex inom områdena infrastruktur, utbildning och teknologi, livsmedelsförsörjning m m.

Frågan om huruvida ASEAN kan ställas upp som en förebild för regionalt samarbete i andra delar av världen kan knappast ges ett entydigt svar. Givet att de flesta av organisationens medlemmar har

haft en mycket positiv utveckling och givet att mera ambitiösa försök till integration bland u-länder praktiskt taget utan undantag har varit mindre framgångsrika, förefaller ASEANs funktionsprinciper i många stycken vara ett tilltalande alternativ. Samarbete på specifika områden av gemensamt intresse är en attraktiv modell, men detta bör – om man skall dra slutsatser av ASEAN – äga rum på ett sätt som inte diskriminerar hårt mot tredje land.

Referenser

- Albrecht, A C, [1990], "Economic Cooperation in the Asia-Pacific Region: The Southeast Asia Dimension". I Hardt, J P & Kim, Y C (red), *Economic Cooperation in the Asia-Pacific Region*. Westview Press, Boulder.
- Ariff, M, [1988a], "The Changing Role of ASEAN in the Coming Decades: Post-Manila Summit Perspectives". I Shinohara, M & Lo, F (red), *Global Adjustment and the Future of Asian-Pacific Economy*. Institute of Developing Economies and the Asian and Pacific Development Centre, Kuala Lumpur och Tokyo.
- Ariff, M, [1988b], "Multilateral Trade Negotiations: ASEAN Perspectives". I Ariff, M & Tan, J L-H (red), [1988], *ASEAN Trade Policy Options*, Institute of Southeast Asian Studies, Singapore.
- Ariff, M & Tan, E C, [1992], "ASEAN-Pacific Trade Relations". *ASEAN Economic Bulletin*, vol 8, s 258–283.
- Ariff, M & Tan, J L H, [1992], "Introduction". *ASEAN Economic Bulletin*, vol 8, s 251–257.
- Arndt, H W & Garnaut, R, [1979], "ASEAN and the Industrialization of East Asia". *Journal of Common Market Studies*, vol 17, s 191–212.
- ASEAN Economic Bulletin* [1992], "Singapore Declaration. Fourth ASEAN Summit, Singapore, 27–28 January 1992", vol 8, s 376–85.
- Balassa, B, [1961], *The Theory of Economic Integration*. George Allen & Unwin, London.
- Blomqvist, H C, [1992], "Economic Interdependence in Asia-Pacific – Some Preliminary Results". Working Paper No 237, Swedish School of Economics and Business Administration, Helsingfors.
- Blomqvist, H C, Lindholm, C, Lundahl, M & Schauman, S, [1992], "Some Experiences from Regional Cooperation between Third World Countries". Uppsats presenterad vid en konferens om "Southern Africa after Apartheid", Uppsala, 19–21 maj.
- Blomqvist, H C & Lundahl, M, [1992], *Ekonomisk utveckling*. SNS Förlag, Stockholm.
- Blomström, M, [1990], *Transnational Corporations and Manufacturing Exports from Developing Countries*. United Nations, New York.
- Corden, W M, [1972], "Economies of Scale and Customs Union Theory". *Journal of Political Economy*, vol 80, s 465–475.
- Curry, R L Jr, [1991], "Regional Economic Cooperation in Southern Africa and Southeast Asia". *ASEAN Economic Bulletin*, vol 8, s 15–27
- Dixon, C, [1991], *South East Asia in the World Economy. A Regional Geography*. Cambridge University Press, Cambridge.
- El-Agraa, A M & Jones, A J, [1981], *The Theory of Customs Unions*. Philip Allan, Oxford.
- Frey, B S, [1984], *International Political Economics*. Basil Blackwell, Oxford och Cambridge, MA.
- Hoon, K G, [1990], "The International Politics of Southeast Asia. Issues in 1989". *Southeast Asian Affairs*, s 3–23.
- Langhammer, R J, [1991], "ASEAN Economic Co-operation. A Stock-Taking from a Political Economy Point of View". *ASEAN Economic Bulletin*, vol 8, s 137–150.
- Lewis, W A, [1980], "The Slowing Down of the Engine of Growth". *American Economic Review*, vol 70, s 555–564.
- Lipsey, R G, [1957], "The Theory of Customs Unions, Trade Diversion and Welfare". *Economica*, vol 24, s 40–46.
- Lipsey, R G, [1960], "The Theory of Customs Unions: A General Survey". *Economic Journal*, vol 70, s 498–513.
- Meade, J, [1955], *The Theory of Customs Unions*. North-Holland, Amsterdam.
- Naya, S & Plummer, M G, [1991], "ASEAN Economic Co-operation in the New Inter-

- national Economic Environment". *ASEAN Economic Bulletin*, vol 7, s 261–276.
- Olson, M & Zeckhauser, R, [1966], "An Economic Theory of Alliances". *Review of Economics and Statistics*, vol 48, s 266–279.
- Pangestu, M, Soesastro, H & Ahmad, M, [1992], "A New Look into Intra-ASEAN Economic Co-operation". *ASEAN Economic Bulletin*, vol 8, s 333–352.
- Prebisch, R, [1950], *The Economic Development of Latin America and Its Principal Problems*. United Nations, New York.
- Robson, P, [1987], *The Economics of International Integration*. George Allen & Unwin, London.
- Rieger, H C, [1989], "Regional Economic Cooperation in the Asia-Pacific Region". *Asian-Pacific Economic Literature*, vol 3, s 5–33.
- UNCTAD [1987], *Handbook of Trade Control Measures of Developing Countries*. Geneva.
- Wai, U T, [1989], "ASEAN Financing and Banking Trends in 1988". *Southeast Asian Affairs 1989*, s 66–97.
- Vaitsos, C, [1978], "Crisis in Regional Economic Cooperation (Integration) among Developing Countries: A Survey". *World Development*, vol 6, s 719–769.
- Watts, C, [1991], "Regional Economic Integration, Strategic Industrial Policy and External Dealignment: Alternative Policies for the ASEAN in the 1990s". I *Proceedings of the Twelfth International Symposium on Asian Studies, 1990*. Asian Research Service, Hong Kong.
- Viner, J, [1950], *The Customs Union Issue*. Carnegie Endowment for International Peace, New York.
- Wong, J, [1985], "ASEAN's Experience in Regional Economic Cooperation". *Asian Development Review*, vol 3, s 79–98.
- World Bank, [1992], *Global Economic Prospects and the Developing Countries, 1992*. International Economics Department, februari.
- Yam, T K, Heng, T M & Low, L, [1992], "ASEAN and Pacific Economic Cooperation". *ASEAN Economic Bulletin*, vol 8, s 309–332.