

คอลัมน์ “เศรษฐกิจทศวรรษที่ ๒๐๐๐”

Corporate Thailand ฉบับเดือนธันวาคม 2539

## MERCOSUR

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

MERCOSUR เป็นคำย่อจากภาษาสเปนว่า Mercado Comun de Cono Sur แปลว่าตลาดร่วมของภูมิภาคส่วนใต้ (Common Market of the South) ก่อตั้งโดยสนธิสัญญา Tratado de Asuncion ซึ่งลงนามเมื่อวันที่ 26 มีนาคม 2534 โดยมีภาคีสมาชิก 4 ประเทศ อันได้แก่ อาร์เจนตินา บราซิล ปารากวัย และอุรุกวัย ภาคีสมาชิก MERCOSUR กำหนดเป้าหมายที่จะให้มีการค้าเสรีภายในตลาดร่วม ไม่เพียงแต่จะทลายกำแพงภาษีศุลกากรระหว่างกันเท่านั้น หากยังต้องขจัดอุปสรรคการค้าที่มีใช้ภาษีศุลกากร (non-tariff barriers) และยกเลิกมาตรการเงินอุดหนุนเพื่อการส่งออก (export subsidy) ทั้งหมดอีกด้วย ทั้งนี้เพื่อให้การค้าภายในตลาดร่วมเป็นไปตามความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ (comparative advantage) ในขณะเดียวกันก็มีการกำหนดพิภคอัตราภาษีศุลกากรร่วมกันสำหรับการค้ากับประเทศนอกตลาดร่วม (common external tariff = CET)

MERCOSUR บรรลุเป้าหมายการเป็นตลาดร่วมของภูมิภาคส่วนใต้ ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2538

แม้ว่าการลงนามในสนธิสัญญาเพื่อจัดตั้ง MERCOSUR เพิ่งกระทำในปี 2534 แต่ความพยายามในการจัดตั้งตลาดร่วมในละตินอเมริกามีมากกว่า 3 ทศวรรษแล้ว เพียงแต่ไม่ประสบความสำเร็จ จนกระทั่งในปี 2528 อาร์เจนตินาและบราซิลเป็นหัวหอกในการทำข้อตกลงการค้าเสรี โดยแยกพิจารณาเป็นรายภาคเศรษฐกิจ และมีข้อตกลงเบื้องต้นถึง 17 ข้อตกลง ซึ่งให้สัตยาบันในปี 2532 ทั้งสองประเทศต่างเล็งเห็นประโยชน์ที่จะได้รับจากการค้าเสรี

MERCOSUR ใช้เวลาเพียงทศวรรษเศษในการจัดตั้งตลาดร่วม จากข้อตกลงระหว่างอาร์เจนตินากับบราซิลในปี 2528 มาเป็นตลาดร่วมในปี 2538 ความพยายามในการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจอื่นๆ ทั้งในอเมริกากลางและอเมริกาใต้ ล้วนแล้วแต่ล้มเหลวหรือยังไม่ประสบผลสำเร็จ ไม่ว่าจะเป็นเขตการค้าเสรีละตินอเมริกา (Latin America Free Trade Area = LAFTA) ซึ่งลงนามในปี 2503 และแปรเป็น LAIA (Latin America Integration) ในปี 2523 หรือตลาดร่วมอเมริกากลาง (Central American Common Market = CACM) ซึ่งลงนาม

ในปี 2503 หรือ Andean Pact ซึ่งลงนามในปี 2512 หรือตลาดร่วมและประชาคมคาริบเบียน (Caribbean Community and Common Market = CARICOM) ซึ่งลงนามในปี 2513

ความสำเร็จของ MERCOSUR อยู่ที่การเริ่มต้นจากข้อตกลงระหว่างสองประเทศที่มีปรัชญานโยบายการค้าระหว่างประเทศแตกต่างกันมาก ในขณะที่มีการทำข้อตกลงในปี 2528 นั้น อาร์เจนตินามีนโยบายการค้าค่อนข้างเสรี ในขณะที่บราซิลเน้นการปกป้องอุตสาหกรรมเมื่อยักษ์ใหญ่ทั้งสองแห่งละตินอเมริกาสามารถตกลงกันได้ ก็เป็นเรื่องง่ายที่ประเทศที่เล็กกว่า เช่น ปารากวัยและอุรุกวัยจะเข้าร่วมในเวลาต่อมา

ภาคี MERCOSUR มีขนาดแตกต่างกันมาก ไม่จำเพาะความแตกต่างด้านพื้นที่ หากยังมีความแตกต่างด้านจำนวนประชากร ซึ่งมีตั้งแต่ไม่ถึง 5 ล้านคนในกรณีของอุรุกวัย จนถึงมากกว่า 150 ล้านคนในกรณีของบราซิล อีกทั้งขนาดของการเปิดประเทศก็แตกต่างกันด้วย ขนาดของการเปิดประเทศวัดจากสัดส่วนระหว่างมูลค่าการค้าระหว่างประเทศเทียบกับรายได้ประชาชาติ (GDP) ในขณะที่ภาคเศรษฐกิจระหว่างประเทศมีความสำคัญในโครงสร้างเศรษฐกิจของปารากวัยและอุรุกวัย อาร์เจนตินาและบราซิลมีขนาดของการเปิดประเทศไม่มากนัก ประชาชนในอาร์เจนตินา บราซิล และอุรุกวัยมีฐานะทางเศรษฐกิจใกล้เคียงกัน รายได้ประชาชาติต่อหัวอยู่ในระดับใกล้เคียงกัน แต่ปารากวัยมีฐานะทางเศรษฐกิจด้อยกว่ามาก (ดูตารางที่ 1)

ในฐานะประเทศที่มีขนาดเล็ก ปารากวัยและอุรุกวัยได้ประโยชน์จากการเข้าร่วมตลาดร่วม MERCOSUR อย่างมาก ในเมื่อไม่มีกำแพงภาษีศุลกากรขวางกั้น สินค้าจากปารากวัยและอุรุกวัยสามารถทะลุทะลวงเข้าสู่ตลาดที่มีขนาดมหึมาในบราซิลและอาร์เจนตินาได้ แต่ทั้งบราซิลและอาร์เจนตินาก็ได้เปรียบในข้อที่มีระดับการพัฒนาอุตสาหกรรมที่เหนือกว่า การจัดตั้งตลาดร่วม MERCOSUR ช่วยให้การค้าระหว่างภาคภายในภูมิภาค (intra-regional trade) ขยายตัว แต่การค้ากับประเทศนอกตลาดร่วมจะขยายตัวมาน้อยเพียงโดยอ้อมขึ้นอยู่กับนโยบายร่วมทางด้านภาษีศุลกากร (common tariff policy) ในปัจจุบัน MERCOSUR กำหนดพิกัดอัตราภาษีศุลกากรร่วมกันแล้วสำหรับการค้ากับประเทศนอกตลาดร่วม (CET) สินค้าประเภทเดียวกันไม่ว่าจะส่งออกจากปารากวัย อุรุกวัย อาร์เจนตินา หรือบราซิล ไปยังประเทศคู่ค้านอกตลาดร่วม จะเสียอากรขาออกในอัตราเดียวกัน การนำเข้าจากประเทศนอกตลาดร่วม หากเป็นสินค้าประเภทเดียวกัน ต้องเสียอากรขาเข้าอัตราเท่ากัน ไม่ว่าจะเป็นการนำเข้าของภาคีตลาดร่วมประเทศใด หากต้องการให้การค้ากับประเทศนอกตลาดร่วมขยายตัว ก็ต้องทลายกำแพงภาษีศุลกากรลง และนี่เป็นปณิธานของ MERCOSUR

ในช่วงเวลาสองทศวรรษที่ผ่านมา นโยบายการค้าระหว่างประเทศของประเทศต่างๆในละตินอเมริกาแปรเปลี่ยนไปมาก และเป็น การเปลี่ยนแปลงพื้นฐานในระดับปรัชญาของนโยบายด้วย จากนโยบายการตั้งกำแพงภาษีเพื่อคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศ ค่อยๆปรับมาเป็นนโยบายการค้าเสรี นโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมก็แปรเปลี่ยนจากการพัฒนาอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า (Import Substitution Industrialization) มาเป็นการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก (Export-oriented Industrialization)

การจัดตั้งเขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือ (NAFTA) ซึ่งผนวกแคนาดา สหรัฐอเมริกา และเม็กซิโกเข้าด้วยกัน มีส่วนสำคัญในการกระตุ้นให้ละตินอเมริกาต้องปรับตำแหน่ง (repositioning) ด้วยการเร่งการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจ หลังจากที่ยึดเยื้อด้วยเหตุอันน่าปลื้มกว่าสามทศวรรษ การจัดตั้ง MERCOSUR เป็นผลจากการจัดตั้ง NAFTA อย่างมีอานุภาพได้ NAFTA ก่อตั้งเมื่อวันที่ 1 มกราคม 2537 โดยที่ MERCOSUR ถือกำเนิดในอีกหนึ่งปีต่อมา

MERCOSUR มีแผนที่จะขยายขนาดของตลาดรวมครอบคลุมทั่วภูมิภาคละตินอเมริกา ในการประชุมสุดยอด MERCOSUR Summit ระหว่างวันที่ 24-25 มิถุนายน 2539 MERCOSUR ตกลงรับชิลีและโบลิเวียเป็นสมาชิกสมทบ (associate member) โดยมีเงื่อนไขทางการเมืองว่าหากประเทศใดแปรเปลี่ยนการปกครองไปสู่ระบอบเผด็จการ MERCOSUR จะเลิกค้าขายด้วยเงื่อนไขดังกล่าวนี้เกิดจากวิกฤติการณ์ทางการเมืองในปารากวัยในเดือนเมษายน 2539 เมื่อเกิดการรัฐประหารจนเกิดล้มรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง ตามกำหนดการชิลีจะเป็นสมาชิกสมทบนับตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2539 ส่วนโบลิเวียนับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2540

การรับชิลีเข้าเป็นสมาชิก MERCOSUR นับเป็นข้อต่อสำคัญในการเชื่อมโยง MERCOSUR กับอาเซียนแปซิฟิก ชิลีประสบความสำเร็จในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจเสรีนิยมก่อนประเทศใดๆ ในละตินอเมริกา และกำลังอยู่ในกระบวนการเข้าเป็นสมาชิก APEC นอกจากนี้ชิลียังมีข้อตกลงการค้าเสรีกับสหภาพยุโรปเมื่อกลางเดือนมิถุนายน 2539 อีกทั้งยังอยู่ในกระบวนการเข้าเป็นสมาชิก NAFTA อีกด้วย การรับชิลีเข้าเป็นสมาชิก MERCOSUR จึงมีผลในการเชื่อมโยง MERCOSUR กับ APEC และ NAFTA

การขยายฐาน MERCOSUR จะยังคงมีต่อไป บราซิลพยายามหนุนให้เวเนซุเอลาเข้าไปเป็นภาคี MERCOSUR ในขณะที่อาร์เจนตินายามผลักดันให้ MERCOSUR ผนึกเข้ากับ NAFTA และสหภาพยุโรป ในเดือนกันยายน 2538 MERCOSUR ทำข้อตกลงกับสหภาพยุโรปในการจัดตั้งเขตการค้าเสรีภายในปี 2543 โดยมีเงื่อนไขทางการเมืองว่า ภาคีเขตการค้าเสรี

ที่จะตั้งขึ้นใหม่นี้จำเป็นต้องมีระบบการปกครองที่ยึดหลักนิติธรรม (Rule of Law) ซึ่งมีนัยสำคัญว่า หากการเมืองการปกครองเบี่ยงเบนจากระบบประชาธิปไตยหรือมีการรัฐประหารในประเทศใด ประเทศดังกล่าวจะสิ้นสมาชิกภาพในเขตการค้าเสรีนี้โดยอัตโนมัติ ความสำเร็จในการจัดตั้ง เขตการค้าเสรีร่วมกันสหภาพยุโรป ทำให้ MERCOSUR ผงาดขึ้นมาเทียบเท่ากับ NAFTA และ ไม่ต้องเกรงว่าจะเสียประโยชน์จากการจัดตั้ง NAFTA อีกต่อไป

แม้ว่าจะมีความสำเร็จในการจัดตั้ง MERCOSUR แต่ความขัดแย้งในด้าน ผลประโยชน์ยังคงปรากฏอยู่ นับเป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติ ซิลี อาร์เจนตินา และบราซิลต่าง แย่งชิงตลาดรถยนต์ในละตินอเมริกา เพราะอุตสาหกรรมรถยนต์เป็นอุตสาหกรรมสำคัญ ในประเทศทั้งสาม อาร์เจนตินาถือข้อดีที่มีอาจทะเลาะตลาดปิโตรเลียมและผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม ในบราซิลได้อย่างเต็มที่ ในขณะที่ภาคอื่นๆของ MERCOSUR ไม่พอใจที่อาร์เจนตินายังคงปกป้อง บริการการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ทั้งนี้ปรากฏว่า สายการบิน Aerolineas Argentinas ซึ่ง อาศัยทุนอเมริกันและสเปนครอบงำการคมนาคมทางอากาศใน MERCOSUR ในขณะที่โบลิเวีย ยังคงต้องการปกป้องถั่วเหลืองและผลิตภัณฑ์ถั่วเหลือง

การมาเยือนมาเลเซียของประธานาธิบดีเมเนมแห่งอาร์เจนตินาเมื่อปลายเดือน สิงหาคม 2539 ช่วยจุดประกายความคิดให้มีการเชื่อมโยงเขตเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ด้วยการ ผนวก ASEAN และ MERCOSUR เข้าด้วยกัน ในปัจจุบัน ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่าง ภูมิภาคทั้งสองยังมีไม่มาก

MERCOSUR กำลังผงาดขึ้นมาเป็นตลาดร่วมแห่งละตินอเมริกา นับเป็นการ จัดตั้งเขตเศรษฐกิจภูมิภาคที่มีขนาดตื้นสุดใสมากกว่าเขตเศรษฐกิจอื่นๆในอเมริกากลางและ อเมริกาใต้ ไม่ว่าจะเป็น CACM CARICOM Andean Pact หรือ LAIA และอาจมีขนาดตื้นสุดใสมากกว่า NAFTA ด้วยซ้ำไป เมื่อคำนึงถึงข้อเท็จจริงที่ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกา กับ คานาดาและเม็กซิโกกำลังมีบาดแผลอันล้าลึก อันเป็นผลจากการบังคับใช้ Caban Liberty and Democratic Solidarity Act of 1996 ซึ่งมีบทบัญญัติที่รัฐบาลอเมริกันใช้ลงโทษบริษัทที่เข้าไป ลงทุนในคิวบาโดยที่มีบริษัทจากคานาดาและเม็กซิโกอยู่ด้วย

แม้ว่า NAFTA มีแผนที่จะขยายเขตการค้าเสรีครอบคลุมทั่วอเมริกา และต่อมา ในเดือนธันวาคม 2537 มีข้อตกลงในการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอเมริกา (Free Trade Area of the Americas) ภายในปี 2548 ครอบคลุมตั้งแต่คานาดาถึงซิลี จาก Alaska ถึง Tierra del Fuego แต่แล้วเมื่อปรากฏว่า การจัดตั้ง NAFTA มิได้เป็นประโยชน์ต่อสหรัฐอเมริกาเท่าที่ควร ส่วนหนึ่ง เป็นผลจากวิกฤติการณ์เงินเปโซในปลายปี 2537 ความกระตือรือร้นในการขยายเขต NAFTA

และในการจัดตั้ง 'เขตการค้าเสรีแห่งอเมริกาเหนือ' รวมตลอดจนการจัดตั้งเขตการค้าเสรีกลุ่มสมุทรแอตแลนติก (TAFTA) เหลือตกไปเป็นอันมาก เมื่อถูกซ้ำเติมด้วยความขัดแย้งในด้านผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจภายในกลุ่ม NAFTA ก็ดี และระหว่างสหรัฐอเมริกากับสหภาพยุโรปก็ดี อันเป็นผลจากการบังคับใช้ Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act of 1996 และ Iran and Libya Sanctions Act of 1996 สหรัฐอเมริกาก็อยู่ในฐานะเกือบล้มสภาพในการเป็นผู้นำการจัดตั้ง 'เขตการค้าเสรีแห่งอเมริกา'

MERCOSUR กลายเป็น 'ความหวังใหม่' ของละตินอเมริกา การเชื่อมโยง MERCOSUR เข้ากับสหภาพยุโรปก็ดี ความพยายามในการขยายเขตตลาดร่วมของ MERCOSUR ก็ดี รวมตลอดจนความพยายามในการเชื่อมโยง MERCOSUR เข้ากับ APEC และ ASEAN ในอนาคตก็ดี ทำให้ละตินอเมริกาลดการพึ่งพาสหรัฐอเมริกาได้เป็นอันมาก อีกทั้งไม่ต้องง้อ NAFTA อีกต่อไป

**ตารางที่ 1**  
ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับภาคี MERCOSUR

| ข้อมูล  | อาร์เจนตินา | บราซิล  | ปารากวัย | อุรุกวัย |
|---|-------------|---------|----------|----------|
| 1. พื้นที่ (ตร.กม.)                                       | 2,767       | 8,512   | 407      | 177      |
| 2. ประชากรปี 2536<br>(ล้านคน)                             | 33.8        | 156.5   | 4.7      | 3.1      |
| 3. GDP ปี 2536<br>(ล้านดอลลาร์)                           | 255,595     | 444,205 | 6,825    | 13,144   |
| 4. GNP per capita<br>ปี 2536 (ดอลลาร์<br>อเมริกัน)        | 7,220       | 2,930   | 1,510    | 3,830    |
| 5. มูลค่าการค้าระหว่าง<br>ประเทศ ปี 2536<br>(ล้านดอลลาร์) | 29,902      | 64,036  | 2,384    | 3,945    |
| 6. มูลค่าการค้าระหว่าง<br>ประเทศเทียบกับ<br>GDP (%)       | 11.7        | 14.4    | 34.9     | 30.0     |

ที่มา IBRD, *World Development Report 1995*