

# กองหน้าสินค้าไทยในสนามแข่งที่ไม่คุ้นเคย

## ตอนที่ 1: ใครเป็นใครในอเมริกาใต้?

หากเอ่ยถึง “ตำนานลูกหนัง” ของอเมริกาใต้อย่าง Pelé หรือ Maradona น้อยคนนักที่ไม่รู้จัก แต่จะมีใครทราบถึงศักยภาพการค้าการลงทุนของทวีปดังกล่าว และเข้าใจอย่างถ่องแท้ว่าระดับการพัฒนาและนโยบายการเปิดเสรีของแต่ละประเทศแตกต่างกันอย่างไร บทความนี้มีจุดประสงค์เพื่อให้ผู้ประกอบการไทย รวมทั้งประชาชนทั่วไป ได้รับทราบข้อมูลที่สำคัญต่อการวางแผนเจาะตลาดที่มีประชากรถึง 270 ล้านคนในอนาคต เพราะในปัจจุบันไทยมีปฏิสัมพันธ์กับทวีปนี้ค่อนข้างน้อย แต่เมื่ออาเซียนมีแนวโน้มว่าจะเจรจาเปิดเสรีการค้ากับกลุ่มตลาดร่วมอเมริกาใต้ตอนล่าง (Mercosur: Mercado Común del Sur)<sup>1</sup> หลังการประชุมร่วมกับ Mercosur ในระดับรัฐมนตรีครั้งแรกเมื่อเดือนพฤศจิกายน 2551 ภาครัฐจึงจำเป็นต้องสร้างความตื่นตัวให้ผู้ประกอบการไทยหันมาให้ความสนใจกับตลาดดังกล่าว มิฉะนั้นแล้วภาคอุตสาหกรรมของไทยอาจตกขบวนดังกล่าว ทำให้ผลประโยชน์จาก FTA มีอยู่ในวงจำกัด

### การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ: จากสหภาพศุลกากร Mercosur สู่ตลาดร่วม Unasur?

ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา อเมริกาใต้มีกรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจ 2 กรอบหลัก คือ Mercosur และประชาคมแอนดีส (CAN: Comunidad Andina) กรอบแรกนั้นเริ่มต้นเมื่อ 2 ยักษ์ใหญ่แห่งอเมริกาใต้ คือ บราซิลและอาร์เจนตินา และรัฐเล็กๆ ใกล้เคียง คือ อุรุกวัยและปารากวัย จัดตั้งสหภาพศุลกากร (Custom Union) ในปี 2536 เพื่อกำหนดอัตราภาษีศุลกากรต่อประเทศนอกกลุ่มในอัตราเดียวกัน (CET: Common External Tariff) ครอบคลุมสินค้าของประเทศสมาชิกประมาณร้อยละ 85 ของรายการสินค้าทั้งหมด แต่ในปี 2552 เวเนซุเอลาจะเข้าเป็นสมาชิกลำดับที่ 5 หลังจากประกาศถอนตัวจากกลุ่ม CAN ไปเมื่อปี 2549<sup>2</sup> ทำให้กลุ่ม CAN เหลือสมาชิกเพียง 4 ประเทศ คือ เปรู โคลอมเบีย เอกวาดอร์ และโบลิเวีย

อย่างไรก็ตาม กลุ่ม Mercosur และ CAN ไม่ได้แข่งขันกันโดยตรง เพราะทั้งสองต่างมีเป้าหมายเพื่อเปิดเสรีการค้าภายในอเมริกาใต้ ในปี 2548 ทั้งสองกลุ่มจึงตกลงจัดทำ FTA ร่วมกัน และปรับเปลี่ยนสมาชิกภาพของกลุ่ม กล่าวคือ ทุกประเทศสมาชิกของ CAN และ Mercosur มีสถานะเป็นสมาชิกสมทบ (Associated Members) ของ Mercosur และ CAN ตามลำดับ หรือกล่าวได้ว่า นอกจากการรวมกลุ่มใน

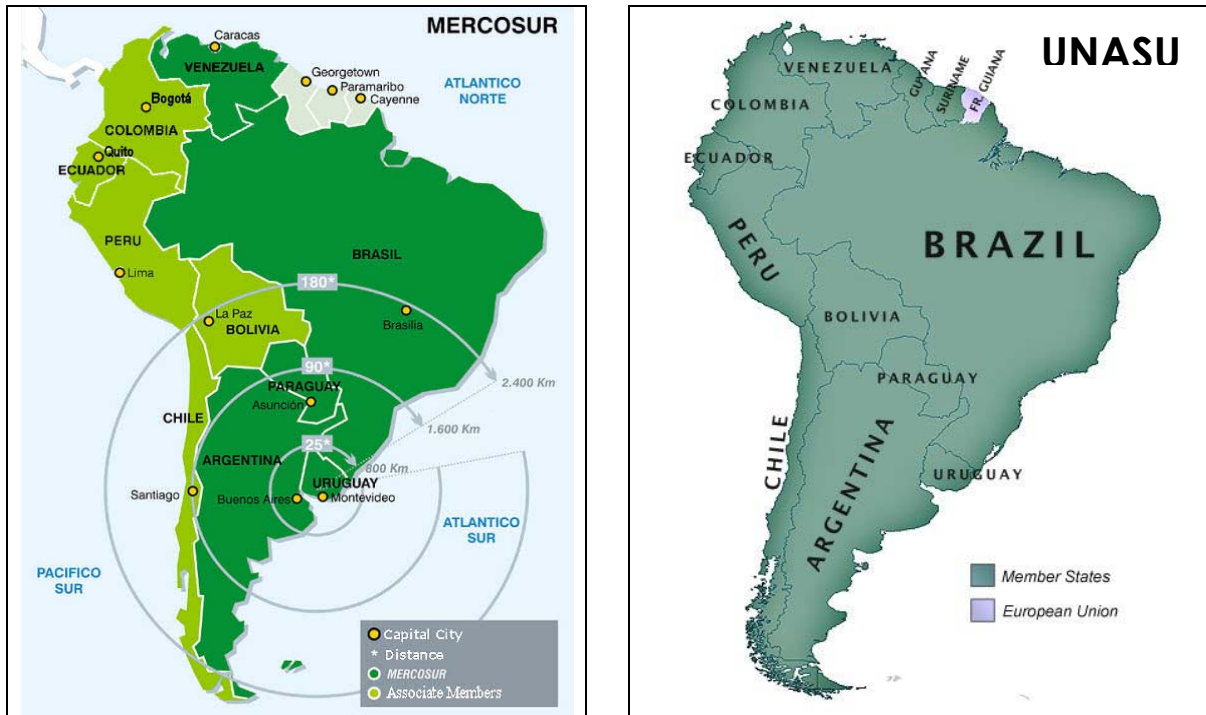
<sup>1</sup> ในบราซิลซึ่งเป็นประเทศเดียวในอเมริกาใต้ที่ใช้ภาษาโปรตุเกส ใช้ชื่อย่อ Mercosul แทน

<sup>2</sup> ประธานาธิบดีเวเนซุเอลาถอนตัวจากกลุ่มเพราะไม่พอใจที่โคลอมเบียและเปรูหันไปทำ FTA กับสหรัฐฯ และทำให้ CAN หดบทบาทลง ทั้งนี้ เวเนซุเอลามีความสำคัญต่อบุรณการในภูมิภาค เพราะมีขนาดเศรษฐกิจเป็นอันดับ 3 ของทวีปและเป็นประเทศผู้ผลิตน้ำมันอันดับ 6 ของโลก

Mercosur จะทวีความเข้มข้นขึ้นโดยพัฒนาจาก Custom Union ไปสู่ FTA แล้ว ยังขยายกรอบความร่วมมือจากเดิม 4 ประเทศเป็น 10 ประเทศ โดยมีกรณีพิเศษคือ ชิลี สมาชิกสมทบของทั้ง Mercosur และ CAN หนึ่งเดียวที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสามัญของกลุ่มใด<sup>3</sup>

### รูปภาพที่ 1-2: จากปัจจุบันสู่อนาคต?

สมาชิกสามัญและสมาชิกสมทบของ Mercosur (ซ้าย) เปรียบเทียบกับสมาชิกของ Unasur (ขวา)



ที่มา : Mercosur (2550)

ในขณะที่การสานสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจในอเมริกาใต้ดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง แผนของสหรัฐฯ ที่จะจัดตั้งเขตการค้าเสรีแห่งทวีปอเมริกา (FTAA: Free Trade Area of the Americas) กลับต้องปราชัยเพราะบางประเทศ เช่น เวเนซุเอลาและโบลิเวีย คัดค้านเต็มที่ โดยเปรียบข้อตกลงดังกล่าวกับลัทธิ “จักรวรรดินิยมใหม่” ในขณะที่มหาอำนาจทั้งบราซิล อาร์เจนตินา และชิลีกล่าวว่า จะยอมรับข้อเสนอของสหรัฐฯ ก็ต่อเมื่อสหรัฐฯ เปิดตลาดสินค้าเกษตรให้กับละตินอเมริกา ความกังวลต่ออิทธิพลของสหรัฐฯ ในอเมริกาใต้กลายเป็นแรงผลักดันให้ประเทศต่างๆ กระชับความสัมพันธ์ภายในภูมิภาคไปสู่อีกระดับหนึ่ง กล่าวคือ ทุกรัฐในอเมริกาใต้ ทั้งที่เป็นสมาชิกสามัญและสมาชิกสมทบของ Mercosur (แสดงโดยสีเขียวเข้มและสีเขียวอ่อนในรูปภาพที่ 1 ตามลำดับ) และไม่ได้เป็นสมาชิกใดๆ (กายอานาและซูรินาม) ร่วมจัดตั้ง

<sup>3</sup> Mercosur ประสงค์ให้ชิลีเข้าเป็นสมาชิกถาวร แต่ชิลีไม่ต้องการ เพราะมีระดับการพัฒนาและการเปิดเสรีการค้าที่ก้าวล้ำ นำหน้าสมาชิกอื่นๆ ทำให้อัตราภาษีของชิลีต่ำกว่า CET อยู่แล้ว

สหภาพอเมริกาใต้ (Unasur: Unión de Naciones Suramericanas) เมื่อกลางปี 2551<sup>4</sup> เพื่อยกระดับจาก FTA เป็นตลาดร่วม (Common/Single Market) ตามแบบฉบับของสหภาพยุโรป (EU: European Union) โดยตั้งเป้าหมายลดภาษีของสินค้าปกติและสินค้าอ่อนไหวทั้งหมดในปี 2557 และ 2562 ตามลำดับ และจัดตั้งธนาคารกลางแห่งอเมริกาใต้ (Banco del Sur) ที่ประเทศเวเนซุเอลา อย่างไรก็ตามความสำเร็จของการรวมกลุ่มดังกล่าวขึ้นอยู่กับพื้นฐานภายในประเทศ รวมทั้งความตั้งใจของผู้บริหารประเทศในการเปิดเสรี

### ศักยภาพเศรษฐกิจอเมริกาใต้: ใครใหญ่ ใครเก่ง ใครเสรี?

หากพิจารณาจากตารางที่ 1 พบว่าถึงแม้บราซิลเป็นประเทศเดียวที่มีประชากรมากกว่าไทย แต่ทั้งบราซิล อาร์เจนตินา และเวเนซุเอลามีขนาดเศรษฐกิจใหญ่กว่าไทย ทำให้ผลิตภัณฑ์มวลรวม (GDP: Gross Domestic Product) ของกลุ่ม Mercosur (รวมสมาชิกสมทบ) เทียบเท่ากับฝรั่งเศสซึ่งเป็นเศรษฐกิจอันดับ 6 ของโลก หรือคิดเป็นมูลค่า 1,836,675 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในปี 2550 แต่มีความแตกต่างทางรายได้สูง กล่าวคือ อูรุกวัย เวเนซุเอลา และชิลีมีรายได้มากกว่าไทย 2-3 เท่า ในขณะที่ของปารากวัยและโบลิเวียต่ำกว่าไทยเท่าตัว ส่วนเปรูและโคลอมเบียมีระดับการพัฒนาเทียบเท่าไทย แต่ทุกประเทศมีความเหลื่อมล้ำภายในประเทศ (Gini Coefficient) สูงกว่าไทย

#### ตารางที่ 1: ใครใหญ่ ใครเก่ง ใครเสรี?

พื้นฐานทางเศรษฐกิจ การเปิดเสรี และศักยภาพการแข่งขันของ Mercosur เปรียบเทียบกับไทย

ประเทศ	ประชากร อันดับ (%)	GDP อันดับ (%)	การส่งออก อันดับ (%)	การเปิดเสรี อันดับ (คะแนน)	การแข่งขัน อันดับ (คะแนน)	คอร์รัปชัน อันดับ (%)
บราซิล	5 (2.79%)	10 (2.41%)	21 (1.16%)	100 (55.9)	62 (4.13)	77 (3.5)
อาร์เจนฯ	31 (0.59%)	32 (0.48%)	42 (0.40%)	107 (55.1)	86 (3.87)	106 (2.9)
อูรุกวัย	132 (0.05%)	84 (0.04%)	99 (0.03%)	39 (68.1)	73 (4.04)	22 (6.9)

<sup>4</sup> เมื่อปลายปี 2551 บราซิลได้จัดประชุมสุดยอดผู้นำ Mercosur โดยได้เชิญผู้นำจากเม็กซิโก อเมริกากลาง (CAFTA) และภูมิภาคแคริบเบียน (CARICOM) รวม 33 ประเทศร่วมการประชุมครั้งแรกในประวัติศาสตร์ที่ผู้นำทั้งละตินอเมริกาพบปะกันโดยสหรัฐฯ หรือยุโรปไม่ได้รับเชิญ

ประเทศ	ประชากร อันดับ (%)	GDP อันดับ (%)	การส่งออก อันดับ (%)	การเปิดเสรี อันดับ (คะแนน)	การแข่งขัน อันดับ (คะแนน)	คอร์รัปชัน อันดับ (%)
ปารากวัย	103 (0.09%)	107 (0.02%)	125 (0.01%)	76 (60.5)	122 (3.40)	135 (2.4)
เวเนซุเอลา	42 (0.42%)	33 (0.42%)	36 (0.47%)	147 (45.0%)	103 (3.56)	155 (1.9)
MERCOSUR (สมาชิกสามัญ)	4* (3.94%)	7*** (3.36%)	- (2.07%)	- (56.9)	- (3.80)	- (3.5)
ชิลี	60 (0.25%)	44 (0.30%)	37 (0.47%)	7 (79.8)	27 (4.72)	22 (6.9)
เปรู	40 (0.43%)	54 (0.20%)	61 (0.16%)	54 (63.5)	81 (3.95)	69 (3.6)
โคลอมเบีย	29 (0.66%)	37 (0.37%)	56 (0.18%)	66 (61.9)	72 (4.05)	67 (3.8)
เอกวาดอร์	66 (0.21%)	67 (0.08%)	71 (0.09%)	105 (55.4)	102 (3.58)	148 (2.0)
โบลิเวีย	86 (0.14%)	102 (0.02%)	103 (0.03%)	122 (53.2)	116 (3.42)	99 (3.0)
MERCOSUR (สมาชิกทั้งหมด)	3** (5.62%)	6**** (4.34%)	- (3.00%)	- (59.8)	- (3.94)	- (3.7)
ไทย	20 (0.93%)	34 (0.45%)	25 (1.09%)	53 (63.5)	33 (4.60)	77 (3.5)

ที่มา : International Monetary Fund (2008), World Trade Organization (2008), Heritage Foundation (2008), World Economic Forum (2008), Transparency International (2008)

\* มากกว่าอินโดนีเซียแต่น้อยกว่าสหรัฐฯ

\*\*\* เทียบเท่าอิตาลี

\*\* มากกว่าสหรัฐฯ

\*\*\*\* เทียบเท่าฝรั่งเศส

อนึ่ง สามารถจำแนกประเทศในอเมริกาได้ตามศักยภาพทางเศรษฐกิจและบรรยากาศทางการค้าการลงทุน ได้เป็น 4 กลุ่ม ดังนี้

- 1) **กลุ่มเศรษฐกิจเสรีและรายได้สูง** ได้แก่ ซิลี ซึ่งเป็นผู้นำในการเปิดเสรีแบบทวิภาคีในภูมิภาค (ดูตารางที่ 2 ประกอบ) จัดทำ FTA ไปแล้วกับมากกว่า 10 ประเทศ รวมทั้ง 2 ประเทศในอาเซียน (สิงคโปร์และบรูไน) และอีก 5 ประเทศในกลุ่มอาเซียน+6 ทำให้ซิลีเป็นเศรษฐกิจอุตสาหกรรมที่เติบโตด้วยอัตราเฉลี่ยร้อยละ 5 ตั้งแต่ปี 2541 และมีศักยภาพที่จะจัดทำ FTA กับไทยมากที่สุด โดยเฉพาะเมื่อซิลีตั้งอยู่ริมมหาสมุทรแปซิฟิกและเป็นสมาชิกกลุ่ม APEC
- 2) **กลุ่มเศรษฐกิจกึ่งเสรีและรายได้ปานกลาง** ได้แก่ โคลอมเบียและเปรู ซึ่งรัฐบาลสนับสนุนการจัดทำ FTA เชิงรุก โดย FTA ได้บรรลุข้อตกลงกับไทยเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ประกอบกับทั้ง 2 ประเทศเป็นประชาธิปไตยที่มีเสถียรภาพมากและปัญหาคอร์รัปชันต่ำกว่าไทย โอกาสในการขยายตลาดส่งออกหรือทำธุรกิจใน 2 ประเทศนี้มี GDP ใหญ่เป็นลำดับ 4 และ 6 ของอเมริกาใต้ ตามลำดับ จึงเป็นรองกลุ่มที่ 1 หรืออาจเทียบเท่ากับกลุ่มที่ 3
- 3) **กลุ่มเศรษฐกิจขนาดใหญ่** ได้แก่ บราซิล อาร์เจนตินา และอุรุกวัย ซึ่งเป็นเสมือน “ยักษ์ที่ระวาง” ว่าการเปิดเสรีจะทำให้ตนเสียเปรียบ และเนื่องจากเป็นสมาชิก Mercosur มาตั้งแต่แรกเริ่ม ประเทศเหล่านี้จึงไม่มีนโยบายเจรจา FTA กรอบทวิภาคี ยกเว้นอุรุกวัยที่มีอัตราภาษีต่ำกว่าอีก 2 ประเทศและได้จัดทำ FTA กับเม็กซิโก อย่างไรก็ดี ศักยภาพทางการค้าของกลุ่มนี้สูงมากเพราะมีขนาดเศรษฐกิจใหญ่ถึงร้อยละ 67 ของ Mercosur แต่เนื่องจากประเทศในกลุ่มนี้หันหน้าหาสหภาพแอมะซอนและแคริบเบียน ประกอบกับมีประชากรเชื้อสายยุโรปมากกว่าประเทศในกลุ่ม 2 และ 4 การเปิดเสรีการค้าภายใต้กรอบภูมิภาคที่ผ่านมาจึงเน้นไปที่ยุโรป โดยได้บรรลุ FTA กับอิสราเอลและกำลังเจรจากับ EU และสมาคมการค้าเสรียุโรป (EFTA: European Free Trade Association)
- 4) **กลุ่มเศรษฐกิจกึ่งสังคมนิยม** ได้แก่ เวเนซุเอลา เอกวาดอร์ โบลิเวีย และปารากวัย ซึ่งล้วนเป็นชาติที่ภาคเกษตรและสินแร่มีขนาดใหญ่ที่สุด โดย 2 ประเทศแรกเป็นสมาชิกกลุ่ม OPEC แต่สิ่งที่ทำให้ 4 ประเทศนี้ โดยเฉพาะเวเนซุเอลากับโบลิเวีย ใกล้เคียงกันเป็นพิเศษ คืออุดมการณ์ฝ่ายซ้ายภายใต้การนำของประธานาธิบดี Hugo Chávez สนับสนุนการยึดกิจการเอกชนเป็นของรัฐ เช่น ธุรกิจก๊าซธรรมชาติในโบลิเวีย ซึ่งทำให้บราซิลไม่พอใจเป็นอย่างมากต่อต้านการเปิดเสรีการค้าโดยเฉพาะกับสหรัฐฯ และเสนอ “ทางเลือกโบลิเวียสำหรับประชาชนชาวอเมริกาของเรา” (ALBA: Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América)<sup>5</sup> ซึ่งเป็นกรอบความร่วมมือบนรากฐานของการแลกเปลี่ยนกันและช่วยเหลือทาง

<sup>5</sup> ปัจจุบัน ALBA มีสมาชิก 6 ประเทศ เป็นประเทศในอเมริกาใต้ 2 ประเทศ (เวเนซุเอลาและโบลิเวีย) ในอเมริกากลาง 2 ประเทศ (ฮอนดูรัสและนิการากัว) และในย่านทะเลแคริบเบียน 2 ประเทศ (คิวบาและเครือรัฐโดมินีกา)

สังคม เช่น คิวบาส่งแพทย์ไปยังภูมิภาคที่ยากจนของเวเนซุเอลาเพื่อแลกกับน้ำมัน ศักยภาพของไทยในการส่งออกหรือลงทุนในกลุ่มประเทศกึ่งสังคมนิยมซึ่งมีความเสี่ยงทางการเมืองสูงจึงน้อยกว่ากลุ่มอื่นๆ

## ตารางที่ 2: ใครช่างเจรจา?

ความตกลงทวิภาคีของกลุ่ม Mercosur และประเทศสมาชิก (แสดงเฉพาะประเทศที่มีข้อตกลง)

ภาคี	Mercosur	สมาชิกสามัญ		สมาชิกสมทบ			
		อุรุกวัย	เวเนซุเอลา	เปรู	โคลอมเบีย	เอกวาดอร์	ชิลี
ASEAN							
ไทย				√			
สิงคโปร์				√			√
บรูไน							√
ASEAN+6							
จีน				√*			√
ญี่ปุ่น							√
เกาหลีใต้				√			√
ออสเตรเลีย							√
นิวซีแลนด์				√*			√
NAFTA							
สหรัฐฯ				√	√	√*	√
แคนาดา				√	√		√
เม็กซิโก	√	√	√	√	√		√
CAFTA							
คอซตาริกา				√*	√*		√
เอลซัลวาดอร์					√*		√
ฮอนดูรัส					√*		√*
กัวเตมาลา							√*
นิการากัว							√*
EFTA	√*			√			√
EU	√*			√			√

ภาคี	Mercosur	สมาชิกสามัญ		สมาชิกสมทบ			
		อุรุกวัย	เวเนซุเอลา	เปรู	โคลอมเบีย	เอกวาดอร์	ชิลี
SACU	√						
GCC	√*						
อิสราเอล	√						
จอร์แดน				√			
อิหร่าน			√				

ที่มา : ประมวลโดยสถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง (2551)

\* อยู่ระหว่างเจรจา

แม้ว่าจะมีความแตกต่างทางอุดมการณ์ทางการเมืองชัดเจน แต่ประเทศในอเมริกาใต้มีวิถียุทธศาสตร์ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ต่างจากในอาเซียนที่แต่ละประเทศใช้ภาษาและนับถือศาสนาแตกต่างกันไป 5 ประเทศในอเมริกาใต้มีวีรบุรุษผู้ปลดปล่อยอิสรภาพคือ Simón Bolívar ผู้ซึ่งสนับสนุนนโยบายการรวมชาติในละตินอเมริกา ทำให้ชาวอเมริกาใต้รู้สึกว่าเป็นพี่น้องกันและสนับสนุนการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจในภูมิภาค บางครั้งอาจมีความขัดแย้งทางการเมือง เช่น วิกฤตการณ์ทางการทูตระหว่างโคลอมเบียกับเอกวาดอร์และเวเนซุเอลาเมื่อต้นปี 2551 แต่ก็เป็นความขัดแย้งช่วงสั้นๆ และของขวัญที่ Hugo Chávez มอบให้ Álvaro Uribe ประธานาธิบดีของโคลอมเบียในรูปภาพที่ 4 ก็ไม่ใช่อะไรอื่นไปนอกเสียจากภาพวาด Simón Bolívar!

### รูปภาพที่ 3-5: ความฝันเดียวกันบนถนนคนละสาย?

ทั้งฝ่ายซ้ายและฝ่ายขวาล้วนมี Simón Bolívar ผู้มอบเอกราชและสนับสนุนการรวมกลุ่มเป็นฉากหลัง



Hugo Chávez



Álvaro Uribe

**บทส่งท้าย: จะขายอะไรดี?**

ถึงแม้ Mercosur จะมีเศรษฐกิจที่หลากหลาย ซึ่งทั้งเจ้าหน้าที่รัฐและผู้ประกอบการก็ต้องใช้เวลาทำการศึกษาเปรียบเทียบอย่างละเอียด แต่เอกลักษณ์อย่างหนึ่งของเศรษฐกิจ Mercosur คือ การพึ่งพา

การบริโภคภายในประเทศ โดยไม่มีประเทศใดที่สัดส่วนการส่งออกต่อ GDP สูงกว่าร้อยละ 30 ยกเว้นชิลี (ร้อยละ 39.8) โดยเฉพาะบราซิลและอาร์เจนตินา มูลค่าการส่งออกคิดเป็นเพียงร้อยละ 12.2 และ 21.5 ของ GDP ตามลำดับ ทั้งนี้ ไม่ได้สะท้อนว่าอเมริกาใต้ต่อต้านการค้าเสรี แต่อิทธิพลทางเศรษฐกิจของสเปนและสหรัฐฯ ที่สะสมมาหลายทศวรรษทำให้นานาประเทศหวาดกลัวกระแสโลกาภิวัตน์ และดำเนินนโยบาย “หันหน้าเข้าหากัน” ในภูมิภาค

ดังนั้น จึงมีช่องว่างสำหรับไทยและอาเซียนในการใช้โอกาสนี้ สานสัมพันธ์อันทวีปอันไกลโพ้น เพื่อเป็นตลาดใหม่สำหรับสินค้าส่งออก และในขณะเดียวกัน อเมริกาใต้ก็สามารถลดการพึ่งพาสหรัฐฯ หรือยุโรปได้ เพราะแน่นอนว่า ประเทศในอาเซียนไม่มีจุดประสงค์แอบแฝงทางการเมืองเหมือนกับประเทศพัฒนาแล้ว ยิ่งหากไทยหรืออาเซียนสามารถเจรจาเปิดเสรีการค้ากับกลุ่ม Mercosur ได้ ย่อมนำมาซึ่งประโยชน์อันมหาศาล แต่ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความรู้และความตื่นตัวของผู้ประกอบการ หลายท่านคงเริ่มสงสัยแล้วว่าควรส่งออกสินค้าประเภทใดไปที่ไหน และจะต้องเตรียมความพร้อมอย่างไรบ้าง ... พบกับคำตอบได้ในบทความตอนที่ 2 เร็วๆ นี้