

## บทที่ 7

### ละตินอเมริกาภายหลังได้รับเอกราช

#### 1. การปรับตัวหลังจากยุคอาณานิคม

การต่อสู้เรียกร้องเอกราชของบรรดาอาณานิคมละตินอเมริกาทั้งหลายนั้น มีจุดมุ่งหมายสำคัญคือ

1. ต้องการมีอิสระในการปกครองตนเอง ไม่ต้องอยู่ใต้อำนาจของพวกเพนนินซูลาเรส(ผู้ที่เกิดในยุโรปและถูกส่งมาปกครอง)

2. ต้องการเสรีภาพทางการค้า ไม่ต้องถูกบังคับให้ทำการค้าเฉพาะกับ สเปน หรือ โปรตุเกสเท่านั้น

3. ต้องการขจัดความไม่เสมอภาคในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างพวกเพนนินซูลาเรสกับกลุ่มอื่น ๆ

4. ต้องการให้ผลประโยชน์จากทรัพยากรและความมั่งคั่ง ตกอยู่ภายในประเทศโดยไม่ถูกกอบโกยไปยังประเทศผู้ครอบครอง

อย่างไรก็ตาม ในช่วงเวลา 50 ปีหลังจากอาณานิคมในละตินอเมริกาแห่งสุดท้าย (Upper Peru หรือ Bolivia ในปัจจุบัน) ได้รับเอกราชในปี 1825 อดีตอาณานิคมเหล่านี้ยังไม่สามารถบรรลุจุดมุ่งหมายข้างต้นได้ ยกเว้นในเรื่องความมีอิสระในการปกครองตนเอง ทั้งนี้เป็นผลจากความปั่นป่วนวุ่นวายและความขัดแย้งทางการเมืองภายหลังจากการได้รับเอกราช รวมทั้งความขัดแย้งเรื่องเขตแดนและการแข่งขันแหล่งทรัพยากรระหว่างอดีตอาณานิคมด้วยกัน ตลอดจนการพยายามเข้ามามีอิทธิพลของหลายประเทศ อาทิ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส และการที่สเปนยังไม่ละความพยายามที่จะกลับเข้ามามีอำนาจในดินแดนเหล่านี้ใหม่อีกด้วย

## 2. ความขัดแย้งในเรื่องรูปแบบการปกครองประเทศ

แม้ว่าประเทศที่ได้รับเอกราชใหม่ทั้งหลาย จะใช้รูปแบบการปกครองในระบอบสาธารณรัฐ(ยกเว้น บราซิล เม็กซิโก และเฮติในช่วงแรก ๆ) แต่ก็ยังมีความขัดแย้งในแนวคิดออกเป็น 2 แนวทางคือ แนวทางหนึ่งเป็นการปกครองโดยรวมศูนย์อำนาจไว้ที่รัฐบาลกลาง อันเป็นแนวคิดที่สนับสนุนโดยกลุ่มที่เรียกว่ากลุ่มอนุรักษ์นิยม กับอีกแนวทางหนึ่งซึ่งเป็นการปกครองแบบกระจายอำนาจให้รัฐบาลท้องถิ่น อันเป็นรูปแบบของสหพันธรัฐเช่นที่ดำเนินอยู่ในสหรัฐอเมริกา ซึ่งกลุ่มที่สนับสนุนแนวคิดนี้ถูกเรียกว่าเป็นกลุ่มเสรีนิยม

กลุ่มอนุรักษ์นิยมนั้นเป็นกลุ่มของพวกนายทุนเจ้าของที่ดิน ผู้นำทางศาสนา และผู้นำทางทหาร ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีผลประโยชน์และอิทธิพลทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจอยู่เดิมตั้งแต่สมัยอาณานิคม กลุ่มอนุรักษ์นิยมนี้เห็นว่าถ้ากระจายอำนาจการเมืองการปกครองออกไปแก่ผู้ที่ไม่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์มาก่อน จะนำไปสู่ความวุ่นวายปั่นป่วนทางการเมือง นอกจากนี้ยังเกรงว่าโครงสร้างทางสังคมซึ่งกลุ่มอนุรักษ์นิยมเห็นว่ามั่นคงอยู่แล้วนั้น จะถูกเปลี่ยนแปลงจนเสถียรสูญหายไป

กลุ่มเสรีนิยมนั้น ผู้นำส่วนใหญ่เป็นนักวิชาการ ปัญญาชน นายทุนรายย่อย และพวกเลือดผสม(สเปน-อินเดียน) ซึ่งต้องการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของสังคมที่ยังคงรูปแบบไม่แตกต่างไปจากสมัยอาณานิคม มาเป็นสังคมใหม่ที่มีเสรีภาพมากขึ้น ลดอิทธิทธิของคนบางกลุ่มลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งอิทธิทธิของผู้นำทหาร ศาสนจักร และนายทุนผู้มั่งคั่ง รูปแบบการปกครองที่กลุ่มเสรีนิยมยึดถือก็คือ การปกครองแบบสหพันธรัฐที่มีการกระจายอำนาจการปกครองแก่ท้องถิ่นแบบสหรัฐอเมริกา ซึ่งจะทำให้แต่ละท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อพัฒนาท้องถิ่นของตนได้โดยไม่ต้องมีการขึ้นำจากรัฐบาลกลาง

### 3. การให้ความสำคัญต่อการพัฒนาอุตสาหกรรม

ผู้นำละตินอเมริกาส่วนใหญ่มีความเชื่อ และพยายามจะให้ประชาชนของตนเชื่อเช่นเดียวกันว่า การเร่งรัดพัฒนาอุตสาหกรรมเท่านั้น จึงจะเป็นทางแก้ไขวิกฤติการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่ประเทศกำลังเผชิญอยู่ได้ เหตุผลสำคัญที่ทำให้นักการเมืองและนักเศรษฐศาสตร์ในกลุ่มประเทศละตินอเมริกาให้ความสำคัญต่อการเร่งรัดพัฒนาอุตสาหกรรมเป็นอย่างมากอาจสรุปได้ดังนี้

1. ความรู้สึกทั่วไปในหมู่คนละตินอเมริกา ว่าต้องพึ่งพาทางเศรษฐกิจต่อประเทศที่พัฒนาแล้ว อาทิ สหรัฐอเมริกา และประเทศในยุโรปเป็นอย่างมาก เพราะละตินอเมริกาผลิตได้แต่สินค้าขั้นปฐม แสดงถึงความด้อยกว่าทางเศรษฐกิจอย่างเห็นได้ชัด

2. การมีโรงงานอุตสาหกรรมอยู่ภายในประเทศละตินอเมริกาเอง จะช่วยป้องกันวิกฤติการณ์อันเกิดจากความขาดแคลนสินค้าอุตสาหกรรมอย่างร้ายแรง ที่เคยเกิดขึ้นมาแล้วในช่วงสงครามโลกทั้ง 2 ครั้ง และในช่วงเศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่แห่งทศวรรษ 1930

3. ทรัพยากรที่ประเทศละตินอเมริกายังเป็นผู้ผลิตแต่สินค้าขั้นปฐม อันได้แก่ ผลิตภัณฑ์เกษตรและแร่ธาตุเป็นหลัก ภาวะเศรษฐกิจก็จะผันผวนได้มากตามกระแสการค้าโลกซึ่งยากที่จะควบคุมได้

4. เนื่องจากระบบเศรษฐกิจอุตสาหกรรม ทำให้ประชาชนต้องมีการซื้อขายแลกเปลี่ยนกันมากขึ้น ต่างกับระบบเศรษฐกิจการเกษตรซึ่งมีการผลิตเพื่อบริโภคเองในครอบครัวเป็นอันมาก การพัฒนาอุตสาหกรรมจึงนำไปสู่การขายตัวของอำนาจซื้อภายในประเทศ เศรษฐกิจการค้าเติบโตและพัฒนาขึ้นและเศรษฐกิจภายในมีความเข้มแข็งขึ้น

5. การพัฒนาอุตสาหกรรม เป็นความหวังของละตินอเมริกาที่จะช่วยแก้ปัญหาความอดอยากและยากจนอันเนื่องมาจากการที่ประชากรขยายตัวในอัตราสูงในขณะที่ทรัพยากรการเกษตรมีจำกัดได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีการประมาณการไว้ว่าในช่วงทศวรรษหลังปี 1980 จะมีแรงงานใหม่เข้าสู่ตลาดแรงงานในละตินอเมริกาประมาณ 35 ล้านคน แต่สาขาการเกษตรมีขีดความสามารถจะรับแรงงานได้สูงสุดไม่เกิน 5 ล้านคนเท่านั้น

#### 4. แนวทางการพัฒนา ก่อนปี 1980

ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 กระบวนการพัฒนาอุตสาหกรรมในละตินอเมริกาเริ่มต้นโดยเน้นที่การผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า (Import Substitution) เป็นสำคัญ ต่อมาในหลายประเทศอาทิ อาร์เจนตินา บราซิล ชิลี โคลัมเบีย เม็กซิโก และเวเนซุเอลา จึงได้พยายามเปลี่ยนแนวทางมาพัฒนาอุตสาหกรรมหนักมากขึ้น เช่นการสร้างโรงงานผลิตเหล็กและเหล็กกล้า และโรงงานอุตสาหกรรมเคมีประเภทต่าง ๆ การเติบโตของอุตสาหกรรมเหล่านี้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในแบบแผนการนำเข้าสินค้าของกลุ่มประเทศละตินอเมริกา จากเดิมที่ส่วนใหญ่เป็นสินค้าบริโภคมาเป็นสินค้านำเข้า (เครื่องจักร เครื่องมือต่าง ๆ) มากขึ้นเรื่อย ๆ และในปี 1960 มูลค่าผลผลิตจากสาขาอุตสาหกรรมและการค้าก็ขยายตัวขึ้นจนมีสัดส่วนถึงกว่าร้อยละ 50 ของรายได้ประชาชาติของกลุ่มละตินอเมริกาโดยรวม

ในช่วงตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 มาจนถึงประมาณปี 1980 การเติบโตทางเศรษฐกิจของกลุ่มประเทศละตินอเมริกาส่วนใหญ่เป็นไปอย่างรวดเร็ว ซึ่งดัชนีชี้วัดที่สำคัญก็คือการขยายตัวของรายได้ต่อหัวของประชากร (per capita income) , การบริโภคส่วนบุคคล, และอัตราเงินเฟ้อ

ระดับรายได้ต่อหัวของประชากรในกลุ่มประเทศละตินอเมริกาโดยเฉลี่ยในช่วงเวลาดังแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 จนถึงประมาณปี 1980 เพิ่มขึ้นในอัตราประมาณร้อยละ 2.4 ต่อปี ในขณะที่รายได้ประชาชาติที่วัดในรูปของ GDP (ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ) เพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 5.1 ต่อปีในช่วงเดียวกัน ซึ่งแสดงถึงอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจในระดับสูงอย่างที่ไม่เคยมีประเทศใดในโลกที่มีการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วและต่อเนื่องอย่างยาวนานเช่นนี้มาก่อน

ลักษณะทั่วไปทางเศรษฐกิจของประเทศละตินอเมริกาในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 อาจสรุปได้ดังนี้คือ

1. การเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศต่าง ๆ ในกลุ่ม(ยกเว้นโคลัมเบียและบราซิล)เป็นไปอย่างรวดเร็วที่สุดในช่วงทศวรรษหลังปี 1960 และหลังจากนั้นอัตราการเติบโตของรายได้ประชาชาติก็เริ่มชะลอช้าลงในทศวรรษหลังปี 1970 โดยที่อัตราเงินเฟ้อจะเพิ่มขึ้นในเกือบทุกประเทศ เนื่องจากเหตุผลสำคัญคือวิกฤติการณ์น้ำมันที่เกิดขึ้น 2 ครั้งในปี 1973 และ 1997 ซึ่งทำให้ราคาน้ำมันพุ่งสูงขึ้นจากเดิมถึง 4 เท่า

2. ภาวะเศรษฐกิจของกลุ่มประเทศละตินอเมริกาส่วนใหญ่ ต้องขึ้นกับอิทธิพลจากภายนอกที่สำคัญคือ การถูกเจ้าหนี้(ทั้งที่เป็นประเทศเจ้าของเงินกู้และองค์การระหว่างประเทศ) บีบให้ต้องใช้มาตรการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจเพื่อลดการขาดดุลชำระหนี้และลดอัตราการขยายตัวของเงินเฟ้อ ซึ่งมาตรการรักษาเสถียรภาพนี้ จะส่งผลให้เกิดภาวะเศรษฐกิจถดถอย ตัวอย่างเช่นกรณีของบราซิลซึ่งประสบภาวะเศรษฐกิจถดถอยอย่างมากเพราะมาตรการรักษาเสถียรภาพในช่วงปี 1963-1967

หลังจากความรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจในช่วงเวลาประมาณ 30 ปีหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศละตินอเมริกาส่วนใหญ่ก็ต้องเผชิญกับหายนะทางเศรษฐกิจ โดยตั้งแต่ประมาณปี 1984 เป็นต้นไประดับรายได้ต่อหัวของประชากรในทุกประเทศละตินอเมริกาตกลงอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่อัตราเงินเฟ้อพุ่งสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ,ดุลชำระหนี้ขาดดุลเพิ่มขึ้นอย่างมาก และภาระหนี้ต่างประเทศเพิ่มขึ้นสูงมากจนเกินขีดอันตราอย่างที่ไม่เคยเป็นมาก่อน บรรดาเจ้าหนี้ทั้งหลายจึงบีบให้ต้องใช้มาตรการรักษาเสถียรภาพเพื่อความมั่นใจว่ากลุ่มประเทศละตินอเมริกาจะยังมีความสามารถชำระหนี้ได้ต่อไป รัฐบาลของแต่ละประเทศละตินอเมริกาจึงต้องใช้นโยบายควบคุมการขยายตัวของปริมาณเงินและสินเชื่อภายในประเทศอย่างเข้มงวด โดยที่ขณะเดียวกันก็ต้องตัดการใช้จ่ายของรัฐบาลลงอย่างมากมาย ซึ่งมาตรการทั้งทางการเงินและการคลังนี้มีจุดประสงค์เพื่อลดการนำเข้าสินค้าอันเป็นสาเหตุของการขาดดุลการค้าและดุลการชำระหนี้ และพร้อมกันนั้นทุกประเทศต่างก็ต้องพยายามเร่งส่งเสริมการส่งออกอย่างจริงจังมากขึ้นด้วยเพื่อให้เกิดผลช่วยลดการขาดดุลการค้าและดุลการชำระหนี้ อีกทางหนึ่ง

## 5. การเติบโตทางเศรษฐกิจในช่วงก่อนปี 1980

แม้ว่าโดยภาพรวมนั้น ประเทศละตินอเมริกาจะมีอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจที่สูงมากในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 จนถึงประมาณปี 1980 แต่ระดับการเติบโตนั้นก็แตกต่างกันไปมากในแต่ละประเทศ โดยที่บางประเทศเช่น บราซิล เม็กซิโก โคลัมเบีย คอสตาริกา และเวเนซุเอลา นั้นมีอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจสูงกว่าประเทศอื่น ๆ มากโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศ ชิลี อาร์เจนตินา นิการากัว และปานามา สาเหตุของความแตกต่างนี้ส่วนหนึ่งมาจากการที่หลายประเทศในกลุ่มที่เศรษฐกิจเติบโตสูง(อาทิเม็กซิโกและเวเนซุเอลา)นั้นมีทรัพยากรธรรมชาติมีค่าเช่นน้ำมัน แต่สาเหตุของความแตกต่างที่สำคัญนั้นก็คือความสามารถในการเอาชนะอุปสรรคที่ขัดขวางการเติบโตทางเศรษฐกิจได้ ซึ่งหลายประเทศมีขีดความสามารถสูงกว่าประเทศอื่น

อุปสรรคสำคัญต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจมีอยู่ 2 ประการคือ

1. ความขาดแคลนทุนกายภาพ(Physical Capital)อันได้แก่ เครื่องจักร โรงงาน และบริการสาธารณูปโภคพื้นฐานเช่น ระบบคมนาคมขนส่ง ไฟฟ้า ประปา เป็นต้น

2. ความขาดแคลนเงินตราต่างประเทศสำหรับใช้ในการนำเข้าสินค้าที่จำเป็นจากต่างประเทศ ความขาดแคลนทุนกายภาพและปัญหาภาระหนี้ต่างประเทศ

### ความขาดแคลนทุนกายภาพ

การจะได้มาซึ่งทุนกายภาพนั้น จำเป็นต้องมีการออมภายในประเทศเพื่อสะสมให้ได้มากเพียงพอ โดยความหมายของการออมในระบบเศรษฐกิจก็คือการที่มีกำไรเก็บสะสมรายได้ประชาชาติ(ซึ่งในอีกความหมายหนึ่งก็คือผลผลิตรวมของชาติ)เอาไว้ให้ได้มากพอโดยไม่นำไปใช้ก่อน หลังจากนั้นจึงนำเงินออมนี้มาสร้างทุนกายภาพขึ้นเองภายในประเทศ(เรียกว่าเป็นการลงทุน) หรืออาจนำเข้าทุนกายภาพนั้นจากต่างประเทศ ดังนั้นอัตรา

การออมภายในประเทศจึงเป็นเครื่องชี้วัดที่ดีที่สุดว่า ประเทศมีขีดความสามารถเพียงพอที่จะยกระดับอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจขึ้นได้หรือไม่

แหล่งที่มาของเงินออมภายในประเทศที่สำคัญนั้น มีอยู่ 2 แหล่งคือ เงินออมจากภาคเอกชน และเงินออมของภาครัฐบาล โดยที่ในภาคเอกชนนั้น เงินออมส่วนสำคัญมาจากรายได้ของธุรกิจ ส่วนที่กันไว้ไม่จ่ายเป็นกำไรหรือเงินปันผล (corporate retained earnings) และจากการออมของประชาชนทั่วไปแต่ละครัวเรือน ส่วนการออมของภาครัฐบาลนั้นคือรายได้จากภาษีอากรส่วนที่เหลือจากการใช้จ่ายของรัฐบาลประเภทที่ไม่ใช่การใช้จ่ายลงทุน ดังนั้นถ้าหากรัฐบาลของประเทศใดมีงบประมาณขาดขาดดุลคือใช้จ่ายมากกว่ารายได้ที่มี (รัฐบาลของประเทศละตินอเมริกาส่วนใหญ่เป็นเช่นนี้) เงินออมของภาครัฐบาลก็ไม่อาจเกิดขึ้นได้

โดยทั่วไปนั้น ปรากฏว่าประเทศละตินอเมริกาในช่วงที่เศรษฐกิจกำลังขยายตัวได้มีการลงทุนมากกว่าขีดความสามารถของการออมภายในประเทศจะตอบสนองได้เพียงพอ หรือก็คือรายจ่ายรวมของระบบเศรษฐกิจ (การบริโภค+การลงทุน) มีมากกว่าผลผลิตที่สร้างขึ้นได้ภายในประเทศ ทำให้เกิดความจำเป็นต้องนำเข้าจากต่างประเทศมาสำหรับส่วนของผลผลิตที่ขาดไปนี้ ซึ่งนำไปสู่การต้องนำเข้าสินค้ามากกว่าการส่งออก และปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด (current account deficit) ตลอดจนปัญหาการขาดดุลชำระเงิน (balance-of-payment deficit) โดยเงินที่สามารถหามาชดเชยส่วนของการขาดดุลเพื่อให้เกิดการลงทุนภายในประเทศได้ตามต้องการนี้ ได้มาจากแหล่งต่าง ๆ ดังนี้คือ

(ก) เงินออมภายนอกประเทศ ซึ่งเอกชนต่างประเทศนำเงินออมเข้ามาลงทุนโดยตรง

(ข) การกู้ยืมจากธนาคารของต่างประเทศ ซึ่งเท่ากับเป็นการใช้เงินออมที่เอกชนต่างประเทศเก็บออมไว้

(ค) ความช่วยเหลือ (ทั้งในรูปการให้เปล่าและให้กู้) จากรัฐบาลต่างประเทศ หรือจากองค์การระหว่างประเทศ

เนื่องจากทุนกายภาพเป็นสิ่งจำเป็นต่อการเพิ่มผลผลิตของชาติ ดังนั้นถ้าหากประเทศใดต้องการให้เศรษฐกิจเติบโตอย่างรวดเร็ว ก็จะต้องมีการลงทุน(หมายถึงการสร้างทุนกายภาพขึ้น) และถ้าหากต้องการให้มีการลงทุนเกิดขึ้น ก็จะต้องมีการออมภายในอย่างเพียงพอ หรือไม่ก็จะต้องสามารถดึงดูดเงินออมจากต่างประเทศ(ซึ่งก็คือดึงดูดใจให้มีการลงทุนจากต่างประเทศ)ได้

ปรากฏว่าในช่วงก่อนปี 1980 นั้นอัตราการลงทุนในประเทศของกลุ่มละตินอเมริกาทั้งหลายมีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างมาก แม้แต่เปรูและนิการากัวซึ่งอัตราการลงทุนค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับประเทศละตินอเมริกาอื่น ๆ ก็ยังถือได้ว่ามีอัตราการลงทุนในระดับสูง ซึ่งสาเหตุก็เป็นเพราะประเทศละตินอเมริกาในขณะนั้นมีความต้องการเงินลงทุนต่างประเทศมากกว่าประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ นั่นเอง

แม้ว่าการลงทุนในอัตราสูงนั้นไม่ได้หมายความว่าเศรษฐกิจจะต้องเติบโตในอัตราสูงตามไปด้วยเสมอไป เพราะเป็นไปได้ที่การจัดการเงินลงทุนนั้นอาจดำเนินไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ แต่การเติบโตทางเศรษฐกิจนั้นจะไม่อาจเป็นไปได้ถ้าไม่มีการขยายตัวของการลงทุนอย่างเพียงพอ ดังนั้นการที่ประเทศละตินอเมริกามีอัตราการลงทุนสูง จึงทำให้มีพื้นฐานที่มั่นคงอย่างยิ่งต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจในอนาคต

อย่างไรก็ตามการลงทุนของประเทศละตินอเมริกานั้น เกิดจากการออมและทรัพยากรภายในประเทศเองเพียงบางส่วน ทั้งนี้เพราะการออมภายในประเทศมีอัตราการขยายตัวช้ากว่าอัตราการขยายตัวของการลงทุน ดังนั้นประเทศละตินอเมริกาจึงต้องพึ่งการออมจากต่างประเทศเป็นอันมากเพื่อมาใช้ขยายการลงทุนในประเทศของตน ซึ่งเห็นได้จากสัดส่วนของการลงทุนที่ใช้เงินออมจากภายในประเทศเมื่อเทียบกับการลงทุนรวมนั้น ลดลงอย่างต่อเนื่องในทุกประเทศ(ยกเว้น โคลัมเบีย) ผลก็คือประเทศละตินอเมริกาต้องเผชิญกับปัญหาระดับหนี้ต่างประเทศที่พุ่งสูงขึ้นมานับแต่กลางทศวรรษหลังปี 1970 เป็นต้นมา



ความจริงแล้ว การกู้ยืมจากต่างประเทศเพื่อมาลงทุนนั้นมิใช่เป็นสิ่งผิด ตราบใดที่การกู้ยืมนั้นมีการพิจารณาอย่างรอบคอบ โดยเปรียบเทียบอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ที่จะต้องจ่าย กับอัตราผลตอบแทนจากการลงทุนว่าคุ้มค่ากันหรือไม่ อย่างไรก็ตามการที่มีการกู้ยืมต่างประเทศเพิ่มขึ้นติดต่อกันเป็นเวลานาน ก็เป็นภาระที่ประชาชนรุ่นต่อไปจะต้องรับภาระในการหาเงินตราต่างประเทศมีชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ยเงินกู้เหล่านี้ซึ่งสะสมพอกพูนขึ้นอย่างมหาศาลในอนาคต

สาเหตุสำคัญที่ทำให้การกู้เงินต่างประเทศ เพื่อมาขยายการลงทุนของละตินอเมริกา ได้นำไปสู่วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจในระยะต่อมาก็คือ การกู้ยืมส่วนใหญ่ในช่วงทศวรรษหลังปี 1970 เป็นการกู้จากธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศซึ่งกำหนดอัตราดอกเบี้ยลอยตัว และก่อนปี 1980 นั้นอัตราดอกเบี้ยโดยทั่วไปทรงตัวอยู่ ณ อัตราที่ค่อนข้างต่ำ เมื่อคำนวณเปรียบเทียบกับอัตราผลตอบแทนแล้วการลงทุนจึงคุ้มค่า ทำให้มีการขยายการลงทุนด้วยการกู้ยืมอย่างมากมาย แต่เมื่ออัตราดอกเบี้ยพุ่งสูงขึ้นอย่างรวดเร็วนับแต่ปี 1980 เป็นต้นมา ก็ทำให้ต้นทุนการกู้ยืมเดิมเพิ่มสูงกว่าที่คาดประมาณไว้ในตอนแรกเป็นอันมาก(เพราะทำสัญญากู้ยืมโดยยอมให้อัตราดอกเบี้ยลอยตัว) ทุกประเทศในกลุ่มจึงต้องเผชิญกับปัญหาภาระหนักในการหาเงินมาชำระหนี้ต่างประเทศ

#### 6. ความขาดแคลนเงินตราต่างประเทศและปัญหาการขาดดุลชำระเงิน

ข้อจำกัดต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนาอีกประการหนึ่ง นอกเหนือจากความขาดแคลนทุนกายภาพ ก็คือความขาดแคลนเงินตราต่างประเทศทั้งเพื่อมาใช้จ่ายซื้อสินค้าและบริการที่จะเป็น และเพื่อมาใช้ในการชำระหนี้ต่างประเทศ ความขาดแคลนนี้เกิดเนื่องมาจากปัญหาการขาดดุลการค้า, ดุลบัญชีเดินสะพัดและดุลการชำระเงินซึ่งประเทศละตินอเมริกา โดยทั่วไปมีการนำเข้าสินค้ามูลค่าสูงกว่ามูลค่าการส่งออกเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อจำเป็นต้องนำเข้าสินค้าประเภททุนเข้ามาเสริมสร้างศักยภาพทางการผลิตภายในประเทศ

ยอดการขาดดุลการชำระเงินที่เพิ่มสูงขึ้นนั้น ประเทศละตินอเมริกาทั้งหลายหาเงินมาชำระส่วนที่ขาดได้ด้วยการกู้ยืมจากต่างประเทศ เป็นผลให้ปริมาณและมูลค่าหนี้ต่างประเทศเพิ่มขึ้นเกือบ 9 เท่าในช่วงจากปี 1970 ถึง 1981 และในอีกเพียง 2 ปีหลังจากนั้นปรากฏว่ามูลค่าหนี้สินรวมเพิ่มขึ้นอีกถึง 50,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ อย่างไรก็ตามในช่วงหลังปี 1980 นี้สภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยต่อการก่อหนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาระหนี้เดิมที่ค่อนข้างต่ำ(เพราะอัตราดอกเบี้ยต่ำ)นั้นได้หมดสิ้นไปแล้ว และประเทศละตินอเมริกาทั้งหลายพบว่า ตกอยู่ในสถานการณ์ที่มีหนี้สินพอกพูนอย่างหนัก และกลายเป็นกลุ่มที่มีอัตราส่วนภาระหนี้(debt service ratio)สูงที่สุดในโลก ด้วยเหตุนี้การกู้ยืมต่างประเทศเพื่อมาลงทุนจึงเป็นสิ่งที่ไม่อาจทำได้ต่อไป

ในช่วงที่ยังไม่เกิดปัญหาหนี้สินจนน่าวิตกนั้น เงินกู้จากต่างประเทศช่วยให้ประเทศละตินอเมริกาซึ่งขาดแคลนเงินตราต่างประเทศ สามารถนำเข้าสินค้าได้มากกว่ามูลค่าเงินตราที่หามาได้จากการส่งออกหลายเท่า แต่เมื่อเกิดปัญหาเช่นนี้แล้วถ้าหากต้องการนำเข้าสินค้า ก็จะต้องใช้รายได้ที่ได้จากการส่งออกไปชำระค่าสินค้าเข้าได้เพียงทางเดียวเท่านั้น นโยบายและแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจในช่วงก่อนปี 1980

ประเทศละตินอเมริกาส่วนใหญ่ในช่วงก่อนปี 1965 นั้น ยึดนโยบายพัฒนาการผลิตภายในประเทศขึ้นเพื่อทดแทนการนำเข้า(import substitution)เป็นสำคัญ โดยมีจุดหมายเพื่อลดการพึ่งพาสินค้าเข้าจากต่างประเทศ และแก้ปัญหาการขาดดุลการค้า ตลอดจนดุลการชำระเงิน นโยบายเช่นนี้ซึ่งจำเป็นต้องมีการจำกัดการนำเข้าเพื่อปกป้องการผลิตภายในด้วยนั้น แม้ว่าจะทำให้มูลค่าสินค้าเข้าลดน้อยลงแต่มูลค่าสินค้าออกก็ลดลงเช่นกัน

นับแต่ประมาณปี 1965 เป็นต้นมา รัฐบาลและนักเศรษฐศาสตร์ของประเทศละตินอเมริกาส่วนใหญ่ เริ่มมองเห็นว่าการพัฒนาเศรษฐกิจด้วยนโยบายมุ่งผลิตเพียงเพื่อทดแทนสินค้านำเข้านั้น เป็นมาตรการที่ไม่คุ้มค่าและไร้ประสิทธิภาพในการจะเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจ ทั้งนี้เพราะการตั้งกำแพงภาษีสินค้าเข้าเพื่อปกป้องการผลิตภายในนั้น ทำให้ผู้ผลิต

ภายในประเทศมีอำนาจผูกขาดและไม่พยายามเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตเนื่องจากไร้คู่แข่ง นอกจากนั้นยังทำให้ไม่ได้รับการถ่ายทอดเทคโนโลยีที่ทันสมัยจากต่างประเทศ และผู้บริโภคนในประเทศยังมักจะต้องซื้อสินค้าในราคาสูงกว่ากรณีที่มีการแข่งขันจากต่างประเทศอีกด้วย ดังนั้นหลายประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งอาร์เจนตินาและบราซิล จึงได้เริ่มเปลี่ยนมาใช้นโยบายที่มุ่งส่งเสริมการส่งออกแทนนโยบายเดิม

ตามนโยบายส่งเสริมการส่งออกนั้น ประเทศต่าง ๆ ได้ค่อย ๆ ลดกำแพงภาษีนำเข้าของสินค้าต่าง ๆ ลงอย่างระมัดระวังเพื่อไม่ให้เกิดผลเสียต่อผู้ประกอบการภายในประเทศ และได้มีการกำหนดมาตรการส่งเสริมการผลิตเพื่อส่งออกขึ้นมาปฏิบัติ นอกจากนี้แต่ละประเทศยังพยายามรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราไว้ ณ ระดับที่ไม่สูงเกินจริง เพื่อไม่ให้เป็นอุปสรรคต่อการส่งออกด้วย

แนวโน้มของการเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจเปิดเป็นไปอย่างรวดเร็วมากขึ้นในช่วงทศวรรษหลังปี 1970 เกือบทุกประเทศในเขต(ยกเว้นเม็กซิโก)มีส่วนร่วมการนำเข้าสินค้าเพิ่มมากขึ้น ในขณะที่สัดส่วนของการส่งออกก็ขยายตัวขึ้นเช่นกัน การใช้นโยบายที่มุ่งให้การส่งออกเป็นหลักในการขยายตัวทางเศรษฐกิจเป็นไปอย่างแพร่หลาย โดยเฉพาะในประเทศเล็ก ๆ เช่น ชิลี, ปานามา, คอสตาริกา, และนิการากัวนั้น มูลค่าสินค้าออกมีสัดส่วนสูงถึง 1 ใน 4 ของรายได้ประชาชาติ(วัดในรูปผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติหรือ GNP)

สิ่งที่น่าสนใจก็คือ การเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วในช่วงนี้ มีผลให้กลุ่มคนที่ยากจนในประเทศละตินอเมริกาเหล่านี้ มีสภาพความเป็นอยู่ดีขึ้นหรือไม่ ซึ่งจากข้อมูลสถิติบ่งชี้ว่า ความมั่งคั่งอันเป็นผลจากความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจนั้น ส่วนหนึ่งได้ถูกนำไปใช้จ่ายเพื่อยกระดับมาตรฐานการสาธารณสุขและการศึกษาให้กับประชาชนโดยส่วนรวม โดยในด้านการศึกษานั้น ปรากฏว่าทุกประเทศละตินอเมริกาได้มีการใช้จ่ายลงทุนเพื่อขยายโอกาสทางการศึกษาให้แก่ประชาชนอย่างกว้างขวาง ส่วนทางด้านการศึกษาสาธารณสุขก็ปรากฏว่า ผลจากนโยบายยกระดับมาตรฐานทางสาธารณสุขทำให้ในช่วงจากปี

1960 ถึง 1980 นั้นช่วงอายุเฉลี่ย (average life expectancy) ของคนในละตินอเมริกาเพิ่มขึ้นถึง 10 ปี

อย่างไรก็ตาม ในด้านของการกระจายรายได้ให้เป็นธรรมมากขึ้นนั้น ไม่ปรากฏว่าได้รับผลดีจากการเติบโตทางเศรษฐกิจมากเท่าที่ควร โดยที่ความแตกต่างระหว่างรายได้ของคนกลุ่มน้อยที่มีรายได้สูง กับรายได้ของคนส่วนใหญ่ที่มีรายได้ต่ำนั้นยังคงมีมาก และความแตกต่างนี้แทบไม่ได้ลดลงเลยในช่วงเวลานับแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 จนถึงปี 1980 และยังเพิ่มขึ้นในบางประเทศอีกด้วย

#### 7. การปรับตัวทางเศรษฐกิจต่อวิกฤติการณ์น้ำมัน

ในขณะที่กำลังจะเกิดวิกฤติการณ์น้ำมันซึ่งมีผลทำให้ราคาน้ำมันในตลาดโลกเพิ่มขึ้นถึง 4 เท่าในปี 1973 นั้น ประเทศละตินอเมริกากำลังอยู่ในระหว่างการเติบโตทางเศรษฐกิจ อย่างรวดเร็ว ราคาสินค้าออกที่ดีประกอบกับการขยายตัวของการค้าโลกอย่างต่อเนื่องทำให้แต่ละประเทศมุ่งใช้นโยบายส่งเสริมการส่งออกอย่างเต็มที่ การพัฒนาไปสู่ระบบเศรษฐกิจอุตสาหกรรมอย่างรวดเร็วนี้ ทำให้ประเทศละตินอเมริกาหลายประเทศที่มีระดับการพัฒนาอุตสาหกรรม (โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อการส่งออกเป็นหลัก) สูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ได้รับการขนานนามว่าเป็นประเทศ "อุตสาหกรรมใหม่" (Newly Industrialized Countries หรือ NICs)

การสูงขึ้นของราคาน้ำมันมีผลทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อเศรษฐกิจของกลุ่มประเทศละตินอเมริกา โดยที่ผลทางตรงที่สำคัญก็คือต้นทุนการนำเข้าน้ำมันเพื่อใช้ในการผลิตและการขนส่งเพิ่มสูงขึ้นมาก ส่วนผลทางอ้อมก็คือการที่ประเทศพัฒนาแล้วซึ่งเป็นตลาดสินค้าสำคัญของละตินอเมริกา ประสบปัญหาเศรษฐกิจถดถอยเนื่องจากรัฐบาลใช้มาตรการทางการเงินและการคลังควบคุมภาวะเงินเฟ้อ (ซึ่งมีแนวโน้มจะสูงมากเพราะการ

เพิ่มขึ้นของราคาน้ำมัน)อย่างเข้มงวด เป็นผลให้ความต้องการซื้อสินค้าจากละตินอเมริกามี  
ลดน้อยลงอย่างมาก

ผลของวิกฤติการณ์น้ำมัน ทำให้ฐานะดุลชำระเงินของกลุ่มประเทศละติน  
อเมริกาโดยรวมเลียบเปรี๊ยะมากขึ้น แม้ว่าเวเนซุเอลาซึ่งเป็นประเทศผู้ส่งออกน้ำมันที่สำคัญ  
จะมีฐานะดุลการชำระเงินดีขึ้นก็ตาม ทั้งนี้เพราะในประเทศอื่น ๆ ส่วนใหญ่ล้วนประสบ  
ปัญหาการที่ราคาสินค้าเพิ่มสูงขึ้นอย่างมาก

ในช่วงแรกที่เกิดวิกฤติการณ์น้ำมันขึ้นนั้น ประเทศละตินอเมริกาหลาย  
ประเทศยังคงใช้นโยบายขยายการนำเข้าสินค้าทุนและวัตถุดิบสำหรับการผลิตทางอุตสาหกรรม  
กรรมอยู่ต่อไป เพื่อให้การผลิตของประเทศยังสามารถขยายตัวต่อไปได้โดยไม่หยุดชะงัก  
มาตรการเช่นนี้ทำให้จำเป็นต้องมีการกีดกันต่างประเทศเพิ่มขึ้น ซึ่งแตกต่างไปจากประเทศ  
กำลังพัฒนาอื่น ๆ ที่จะต้องพยายามลดการนำเข้าลง ทั้งนี้เพราะเงินกู้ยืมหาได้ง่ายและอัตรา  
ดอกเบี้ยยังไม่สูงนั่นเอง

การกีดกันต่างประเทศมากขึ้นนี้ แม้ว่าจะมีผลทำให้เศรษฐกิจขยายตัวต่อไป  
ได้อีกระยะหนึ่ง แต่ก็ทำให้หนี้สินของประเทศละตินอเมริกาเหล่านี้เพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว  
ในปี 1978 หนี้ต่างประเทศของละตินอเมริกาทั้งหมดมีค่าสูงกว่ามูลค่าสินค้าออก(ซึ่งเป็น  
หนทางในการหาเงินมาชำระหนี้)มากกว่า 2 เท่า แต่เนื่องจากอัตราดอกเบี้ยที่แท้จริง(อัตรา  
ดอกเบี้ยที่ปรับอัตราเงินเฟ้อแล้ว)นั้นยังคงต่ำ และระยะปลอดหนี้ก็ค่อนข้างยาวนาน ทำให้  
ประเทศละตินอเมริกายังไม่รู้สึกถึงปัญหาภาระการชำระหนี้มากนัก นอกจากนั้นการคาด  
คะเนว่าการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดจะลดน้อยลง และการส่งออกจะขยายตัวได้ดี ก็ทำให้ผู้  
นำประเทศละตินอเมริกาทั้งหลายไม่วิตกกังวลต่อผลกระทบจากวิกฤติการณ์น้ำมันมากนัก  
และยังคงมองสถานการณ์นี้ในแง่ดีอยู่

อย่างไรก็ตาม การมองสถานการณ์ในแง่ดียุติลงเมื่อปรากฏว่ายอดการขาดดุล  
บัญชีเดินสะพัดพุ่งสูงขึ้นอย่างรวดเร็วหลังจากปี 1978 จนสูงถึง 454,000 ล้านดอลลาร์

สหรัฐฯ ในปี 1981 ซึ่งก็เป็นปีที่อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจลดลงอย่างมากด้วย แม้ว่าในปี 1982 ยอดการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดจะลดลงมาบ้าง แต่ส่วนใหญ่เป็นเพราะการไม่ได้รับสินเชื่อกว่าประเทศทำให้การนำเข้าลดลงถึงกว่าร้อยละ 20

ภาวะเศรษฐกิจถดถอยในสหรัฐฯ ซึ่งเป็นผลมาจากการใช้มาตรการทางการเงินและการคลังอย่างเข้มงวดเพื่อควบคุมอัตราเงินเฟ้อ เป็นผลทำให้อัตราดอกเบี้ยปรับตัวสูงขึ้น และกลุ่มประเทศละตินอเมริกาไม่สามารถรักษาระดับการขยายตัวทางเศรษฐกิจไว้ได้ต่อไป เพราะภาระหนี้เพิ่มสูงขึ้นมากทำให้การนำเข้าสินค้าทุนและวัตถุดิบที่ส่วนใหญ่ใช้เงินกู้ยืมมานั้น ไม่อาจจะทำได้ต่อไป นอกจากนั้นมูลค่าหนี้ต่างประเทศก็เพิ่มสูงขึ้นเนื่องมาจากการปรับอัตราดอกเบี้ยลอยตัว ทำให้ภาระในการชำระหนี้หนักมากอีกด้วย

#### 8. การปรับตัวทางเศรษฐกิจเพื่อรักษาเสถียรภาพ

ปัญหาการขาดดุลชำระหนี้และภาระหนี้ที่สูงมากจนแทบทำให้ประเทศละตินอเมริกาส่วนใหญ่อยู่ในสภาพแทบจะล้มละลาย ทำให้กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) ต้องเข้ามาดูแลเพื่อให้ปัญหาทางเศรษฐกิจและการเงินของประเทศเหล่านี้ คลี่คลายเข้าสู่ภาวะปกติหรือระบบเศรษฐกิจเข้าสู่เสถียรภาพโดยเร็ว

มาตรการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจที่ IMF กำหนดให้ประเทศละตินอเมริกายึดถือเป็นแนวทางกำหนดนโยบายการเงินและการคลังนั้น มีผลสำคัญนำไปสู่ภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจในกลุ่มประเทศเหล่านี้ให้เห็นได้ชัด เนื่องจากการใช้นโยบายการเงินอย่างเข้มงวดและการสูงขึ้นของอัตราดอกเบี้ย รวมทั้งการที่ธนาคารพาณิชย์ในต่างประเทศลดการให้สินเชื่อลง ทำให้การลงทุนหยุดชะงัก นอกจากนั้นนโยบายลดการใช้จ่ายของภาครัฐบาลอย่างเข้มงวด ก็มีผลทำให้อุปสงค์รวมในระบบเศรษฐกิจลดน้อยลงอีกด้วย

ความพยายามที่จะลดการขาดดุลการค้าและดุลการชำระเงินด้วยการจำกัดสินค้านำเข้า ซึ่งทำให้มูลค่าสินค้าเข้าทั้งหมดของละตินอเมริกาในปี 1984 ลดลงจากปี 1981 ถึงกว่า 40,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ นั่น มีผลที่สำคัญต่อประสิทธิภาพการผลิตของละตินอเมริกา(ซึ่งต้องพึ่งพาเครื่องจักรจากต่างประเทศ)เป็นอย่างมาก

แม้ว่าผลของมาตรการรักษาเสถียรภาพ จะทำให้ปัญหาการออมในประเทศมีน้อยกว่าการลงทุนจะดูเหมือนหมดไป แต่ในความเป็นจริงนั้นการที่การออมกลับมีมากกว่าการลงทุนได้ เป็นผลมาจากการที่การลงทุนลดลง มิใช่เป็นเนื่องจากการออมภายในประเทศที่เพิ่มขึ้นแต่อย่างใด ส่วนการกำหนดอัตราดอกเบี้ยภายในประเทศไว้ในระดับสูง โดยหวังที่จะกระตุ้นให้มีการออมของภาคเอกชนมากขึ้นนั้น ก็ไม่มีผลจริงจางอย่างที่คาดหวังมากนัก เนื่องจากอัตราดอกเบี้ยที่สูงจากพันธบัตรรัฐบาลนั้นจูงใจให้ภาคเอกชนซื้อพันธบัตรมากกว่าการเก็บออมโดยผ่านสถาบันการเงินตามปกติ

การที่รัฐบาลต้องออกพันธบัตรโดยยอมจ่ายอัตราดอกเบี้ยสูงนั้น ก็เพื่อหาเงินไปชำระหนี้ต่างประเทศซึ่งส่วนใหญ่เป็นภาระของรัฐบาล ดังนั้นเมื่ออัตราดอกเบี้ยสูงภาระของรัฐบาลในการหาเงินมาชำระหนี้ก็ยิ่งหนักมากขึ้น และเป็นผลให้เกิดการขาดดุลงบประมาณของรัฐบาลเพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย