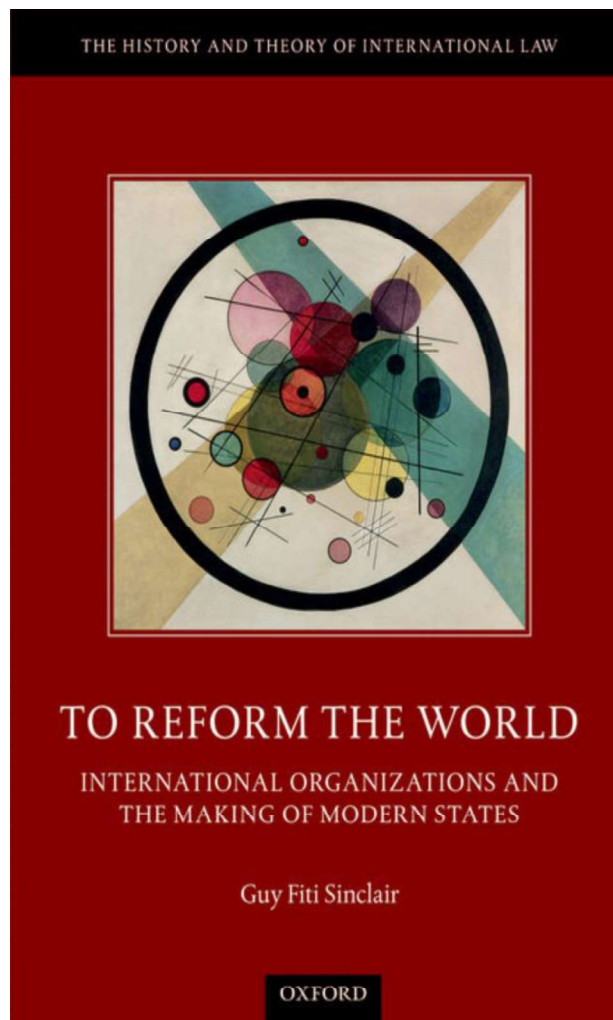




ที่มาภาพ: Sinclair, G. F. (2017). To Reform the World: International Organizations and the Making of Modern States. New York: Oxford University Press.

บทปริทัศน์หนังสือ (Book Review) To Reform the World: International Organizations and the Making of Modern States Written*

กฤษฎา อีระโกศลพงศ์**

Kritsada Theerakosonphong

จากหนังสือ “To Reform the World: International Organizations and the Making of Modern States written” เขียนโดย Guy Fiti Sinclair ในปี ค.ศ.2017 โดยการปริทัศน์หนังสือเล่มนี้มีแรงบันดาลใจสองประการ ดังนี้ **ประการแรก** คือ การพิจารณาโดยทบทวนบริบททางประวัติศาสตร์ที่ย้อนกลับถึงองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) และเสนอให้เห็นถึงบทบาทการช่วยเหลือเฉพาะทาง (Technical Assistance) จนนำไปสู่การวางรากฐานภารกิจและปฏิบัติการให้แก่สหประชาชาติ (United Nations: UN) และธนาคารโลก (World Bank) **ประการที่สอง** คือ การสร้างรูปแบบการอภิบาลแบบเป็นทางการ (Formal Governance) ขึ้นมาแทนที่การใช้อำนาจโดยรัฐชาติที่เคยเป็นศูนย์กลางมาตลอดก่อนศตวรรษที่ 20 และที่สำคัญยังสะท้อนให้เห็นว่า ILO ประสบความสำเร็จในแง่ของการปรับตัวเชิงสถาบัน ทั้งที่ตกอยู่ภายใต้ความเป็นการเมืองเช่นเดียวกับสันนิบาตชาติ (League of Nations: LN)

ในขณะที่เดียวกันการนำเสนอโดย Sinclair ให้ความสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงบทบาทขององค์การระหว่างประเทศภายใต้พัฒนาการจากกรอบของกฎหมาย กล่าวคือ องค์การระหว่างประเทศจะมีอำนาจมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับกฎหมายระหว่างประเทศ แต่ UN กลายเป็นองค์การที่ก่อรูปขึ้นจนครอบคลุมภารกิจทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นสันติภาพและความมั่นคง การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม การจัดการทรัพยากร การค้าระหว่างประเทศ และการเงิน โดยมีอาณัติให้ UN ทำหน้าที่สร้างโลกให้ดียิ่งขึ้น แต่ไม่ใช่ว่าองค์การระหว่างประเทศจะมีเฉพาะ UN เนื่องจากยังมีองค์การระหว่างประเทศที่ใช้รัฐและมีใช้รัฐอีกหลายร้อยองค์การ ทั้งในระดับโลกและภูมิภาค

นอกจากนี้ Sinclair ยังพิจารณาบริบททางประวัติศาสตร์และอาศัยการวิเคราะห์ประวัติศาสตร์เชิงวิพากษ์เพื่อศึกษาบทบาทขององค์การระหว่างประเทศและกฎหมายระหว่างประเทศภายใต้การก่อรูปของโลกาภิบาล สำหรับคำถามการวิจัยในหนังสือเล่มนี้ Sinclair ใช้ “What” หมายความว่าหนังสือเล่มนี้มุ่งเน้นที่การอธิบายและพรรณนา ซึ่งก็สอดคล้องกับแนวทางการศึกษา โดยที่ Sinclair กำหนดคำถามไว้ด้วยกัน 5 ข้อ ดังนี้ (1) ตัวแสดงอะไรที่มีส่วนร่วมต่อการก่อรูปและขยายตัวขององค์การระหว่างประเทศ (2) ภูมิหลังอะไรที่ทำให้ตัวแสดงเหล่านี้มีสมมติฐาน แรงจูงใจ และความคาดหวังต่อการก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศ (3) ตัวแสดงเหล่านั้นทำความเข้าใจอะไรต่อเรื่องราว คำศัพท์ รูปภาพ และการอุปมาอุปไมย (4) ปัญหาที่ตัวแสดงเหล่านั้นเผชิญหน้าคืออะไร และอะไรคือแนวทางแก้ไขปัญหานี้ และ (5) ผลกระทบอะไรที่เกิดขึ้นต่อปัจเจกบุคคล องค์การระหว่างประเทศ และกฎหมายระหว่างประเทศ ที่ปฏิบัติการต่อภารกิจนี้

แต่ภายใต้การวิเคราะห์องค์การระหว่างประเทศโดย Sinclair เน้นที่ควรมีการปฏิรูปเชิงสถาบัน แต่ไม่ได้เชื่อว่ากฎหมาย (Law) มีความเป็นเอกภาพโดยอัตวิสัยที่ประกอบด้วยอุดมการณ์และความเชื่อ นอกจากนี้เขายังเห็นว่าแท้จริงแล้วกฎหมายระหว่างประเทศเป็นเครื่องมือสำหรับการครอบงำ และขยายไปสู่การปฏิบัติการผ่านองค์การระหว่างประเทศ ด้วยเหตุนี้หลังจากก่อตั้งสถาบันแล้ว จะเน้นที่การจัดทำกฎหมายและบังคับใช้โดยอำนาจเชิงสถาบัน และพิจารณาความแตกต่างในประเภทขององค์การระหว่างประเทศ ขอบเขตที่จัดแบ่งตามภารกิจ ครอบคลุมถึงมาตรฐานแรงงาน การปฏิบัติการด้านสันติภาพและความมั่นคง และการสนับสนุนแนวทางการพัฒนา จึงเป็นมูลเหตุให้ Sinclair มุ่งศึกษาที่ ILO UN และ WB โดยเป็นสามสถาบันที่อธิบายในหนังสือเล่มนี้

สำหรับข้อถกเถียงที่ Sinclair นำเสนออภิปรายในหนังสือ มีด้วยกันสองประการคือ (1) กระบวนการของการสร้างรัฐสมัยใหม่ตั้งอยู่บนรูปแบบของโลกตะวันตก (2) บทบาทที่องค์การระหว่างประเทศแสดงออกผ่านกระบวนการโดยกฎหมาย อันที่จริงการนำเสนอของเขาให้ความสำคัญต่อการก่อรูป การเปลี่ยนผ่าน และการปฏิบัติการขององค์การ

* Sinclair, G. F. (2017). To Reform the World: International Organizations and the Making of Modern States. New York: Oxford University Press.

** นักวิชาการอิสระ, Email: Kritsadahe@outlook.com

ระหว่างประเทศ เพราะข้อเสนอสำคัญของ Sinclair คือ การร่วมมือกันระหว่างรัฐชาติและองค์การระหว่างประเทศเป็นปรากฏการณ์สำคัญในศตวรรษที่ 20 จนทำให้แสดงบทบาทมากระทั่งถึงปัจจุบัน ยิ่งกว่านี้ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองนำไปสู่การปลดปล่อยอาณานิคมยุโรปตะวันตกสู่การสร้างรัฐชาติใหม่ โดยถูกผลักดันภายใต้ทฤษฎีการทำให้เป็นสมัยใหม่ (Modernization Theory) สืบเนื่องให้องค์การระหว่างประเทศกลายเป็นหนึ่งในกลไกที่ได้รับการสนับสนุนจากประเทศโลกที่สาม

อย่างไรก็ดี Sinclair เห็นแย้งต่างจากนักวิชาการด้านองค์การระหว่างประเทศและกฎหมายระหว่างประเทศ เพราะแนวทางการศึกษาให้ความสำคัญที่รัฐคือศูนย์กลาง การกีดกัน และทางเลือกของความเป็นเหตุผล ส่งผลให้สมมติฐานการวิจัยส่วนใหญ่ เห็นว่าอธิปไตยแห่งรัฐเป็นรากฐานการสร้างองค์การระหว่างประเทศ แต่ Sinclair ก็ไม่ได้ยืนยันว่าประเทศมหาอำนาจจะใช้ครองอำนาจและใช้แสวงหาผลประโยชน์ในองค์การระหว่างประเทศ ขณะเดียวกัน Sinclair ไม่เชื่อมั่นอำนาจเชิงสถาบันและกฎหมายขององค์การระหว่างประเทศมีบทบาทเหนือกว่าประเทศมหาอำนาจหรือกล่าวโดยสรุป คือ Sinclair เชื่อว่าสองตัวแสดงนี้ร่วมมือกันมาตั้งแต่ศตวรรษที่ 20 โดยเฉพาะหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ทำให้องค์การระหว่างประเทศเข้ามาจัดการปัญหาแทบทุกมิติตามภารกิจขององค์การในเครือจักรภพแห่ง UN โดยเฉพาะมีแบบแผน กฎเกณฑ์ และสถาบันเข้ามาคอยกำกับทั้งสองตัวแสดง

ต่อมาการจัดโครงสร้างเนื้อหาของ Sinclair แบ่งออกเป็นสามองค์การระหว่างประเทศดังที่กล่าวไปก่อนหน้านี้ และยังใช้การเปลี่ยนผ่านของช่วงเวลาแบ่งภารกิจของสถาบัน หมายความว่าเหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์มีความสำคัญต่อการระบุถึงบทบาทขององค์การระหว่างประเทศ ด้วยเหตุนี้ผู้ปริทัศน์จึงปรากฏข้อสังเกตด้วยกันสามประการ โดยจะอธิบายภาพรวม ก่อนที่จะพิจารณาถึงโลกาภิวัตน์ในส่วนท้ายของบทความปริทัศน์นี้

ข้อสังเกตประการแรก คือ ILO มีความสำคัญอย่างไรถึงกับ Sinclair ต้องนำเสนอขึ้นมาเป็นกระบวนทัศน์แรกของการก่อรูปและปฏิบัติการภารกิจขององค์การระหว่างประเทศ ระหว่างปี ค.ศ.1919 - 1945 ครอบคลุมทั้งการสนับสนุน Taylorism เป็นแนวทางการจัดการแรงงานในระบบอุตสาหกรรม และจัดสวัสดิการสังคมผ่านแผนงาน New Deal ภายใต้ความช่วยเหลือเฉพาะทางของ ILO โดยถือเป็นบทบาทที่อยู่นอกเหนือจากการกำหนดไว้ในอาณัติหรือที่บรรจุเนื้อความอยู่ในธรรมนูญของ ILO

ข้อสังเกตประการที่สอง คือ การสนับสนุนให้ UN ปฏิบัติการปลดปล่อยอาณานิคมตามแนวทางการทำให้เป็นสมัยใหม่ และยังปฏิบัติการรักษาสันติภาพผ่านโครงการความช่วยเหลือเฉพาะทางใน Congo ซึ่งบ่งชี้ถึงข้อเสนอของ Sinclair ใช้หรือไม่ที่ประเทศมหาอำนาจไม่ได้มีอำนาจจัดการเบ็ดเสร็จในองค์การระหว่างประเทศ

ข้อสังเกตประการที่สาม คือ แนวทางการพัฒนามาผ่าน WB ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง เพื่อให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในประเทศโลกที่สาม และการแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้างเศรษฐกิจโลกในวิกฤติน้ำมันทั้งสองครั้ง ปีค.ศ. 1973 และ 1979 ตามลำดับ การเปลี่ยนผ่านของนโยบายเศรษฐกิจเสรีนิยมใหม่ในรูปของฉันทามติวอชิงตันในทศวรรษที่ 1980 และการประสบวิกฤตการณ์การเงินเอเชีย ปีค.ศ.1997 โดยการช่วยเหลือเฉพาะทางภายใต้รูปแบบของโครงการ การกู้ยืมเงินผ่านกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) และการส่งเสริมแนวทางปัจจัยพื้นฐานในประเทศโลกที่สาม จะใช้เป็นทางออกของความยากจนและสร้างระบบการอภิบาลที่ดีได้แท้จริงหรือไม่ อย่างไร

สำหรับบทบาทของ ILO จากเดิมที่บัญญัติเนื้อความไว้ในธรรมนูญแห่งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO Constitution) เฉพาะการจัดทำมาตรฐานแรงงาน (Standard-Setting) แต่ได้ขยายมาสู่การช่วยเหลือเฉพาะทาง สะท้อนให้เห็นว่ากฎหมายระหว่างประเทศที่จัดทำขึ้นโดยสถาบัน กลับไม่มีอำนาจเพียงพอที่จะสร้างดุลอำนาจต่อรัฐชาติหรือประเทศมหาอำนาจ จึงต้องปรับบทบาทให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ นอกจากนี้มีความมุ่งหมายสำคัญให้ LN ปฏิบัติการในช่วงเวลานั้น คือ การก่อตั้งรัฐบาลโลก (World Government) หรือในอีกทางหนึ่ง คือ ชุมชนระหว่างประเทศ (International Community)

แต่การครองอำนาจนำเป็นได้หรือไม่ ผู้ปริทัศน์พิจารณาการนำเสนอโดย Sinclair ได้สองแง่มุมดังนี้

แง่มุมแรก คือ การครองอำนาจนำในระดับโลก โดยจัดทำมาตรฐานแรงงานขึ้นมาเพื่อให้มีความเป็นสากล อาจเป็นการสร้างระบบการอภิบาลก็จริง แต่กลับก่อให้เกิดอุปสรรคต่อรัฐชาติ (Nation-State) หรือนครรัฐ (City-State) ที่ไม่มีโครงสร้างและกลไกที่สอดคล้องทางเดียวกับระบอบเสรีนิยมประชาธิปไตยตะวันตก (Western Liberal Democracy) ย่อมไม่สามารถรับข้อเสนอและนำไปปฏิบัติเพื่อบังคับใช้ในประเทศได้ โดยเฉพาะในซีกโลกตะวันออก อาทิ จีน เปอร์เซีย รวมถึงสยาม เป็นต้น

แง่มุมที่สอง คือ การแผ่ขยายอำนาจสู่การครองอำนาจในอุตสาหกรรมภาคพื้นยุโรป โดยเป็นการส่งออก ลัทธิเทย์เลอร์ (Taylorism) เพื่อแสดงถึงความสำเร็จของระบบการจัดการแรงงานของ US จนเป็นที่รู้จักในชื่อว่าการ จัดการเชิงวิทยาศาสตร์ (Scientific Management) ที่ยังสนับสนุนการสร้างความร่วมมือระหว่างตัวแสดงที่ถือครองทุน กับรัฐให้ทำงานร่วมกัน ด้วยเหตุนี้ระบบการอภิบาลที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของตัวแสดงที่มีรัฐหรือประชาสังคม ทั้ง ผู้แทนจากฝ่ายลูกจ้างและนายจ้างจะเกิดความสัมพันธ์ที่เท่าเทียมและเป็นธรรมหรือไม่

นอกจากนี้ Sinclair เห็นว่าการก่อตั้ง ILO เพื่อเป็นสภาแรงงานโลกนั้น สหราชอาณาจักรและฝรั่งเศสกลับเป็น ตัวแสดงหลัก ไม่ใช่อย่างที่เข้าใจว่าเป็นสหรัฐอเมริกา แม้ว่า Woodrow Wilson จะเป็นผู้ประกาศกฎบัตร 14 ข้อของ LN แต่บทบาทของ US แท้จริงแล้วค่อย ๆ ขยายตัวใน ค.ศ.1930 จนผู้ปริทัศน์เห็นว่าใช้พิจารณาได้ดียิ่งสองประการ ดังนี้ ประการแรก คือ การเข้าร่วมเป็นรัฐสมาชิกของ ILO ในปี ค.ศ.1934 และประการที่สอง คือ การให้ John Winant ดำรง ตำแหน่งผู้อำนวยการใหญ่ระหว่างปี ค.ศ.1939 - 1941

อย่างไรก็ดี ผู้ปริทัศน์กลับเห็นด้วยกับที่ Sinclair เสนอว่ากฎหมายระหว่างประเทศชั้นนำให้องค์การระหว่าง ประเทศ กล่าวคือ ในกรณีที่ ILO ก่อตั้งขึ้นมาโดยอาศัยความชอบธรรมบนสนธิสัญญาแวร์ซายส์ (Treaty of Versailles) หมายความว่าเยอรมนีที่พ่ายแพ้ในสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง ต้องจ่ายอรรถนามเงื่อนไขในกฎหมายระหว่างประเทศ แต่ไม่ได้ หมายความว่าผู้ปริทัศน์เห็นด้วยกับข้อเสนอทั้งหมด เพราะอันที่จริงสนธิสัญญานี้เป็นเจตนารมณ์ของรัฐบาลที่ได้รับชัยชนะ มากกว่าที่จะร่วมมือกันระหว่างรัฐชาติและองค์การระหว่างประเทศ

นอกจากการนำเสนอบทบาทของ ILO บนความช่วยเหลือเฉพาะทางโดย Sinclair แล้ว ก็เคยปรากฏให้เห็น หนังสือและบทความหลายชิ้นที่พิจารณาให้ ILO เป็นตัวแสดงที่ริเริ่มบทบาทนี้ แต่ในค.ศ.1960-1970 กลับตีความว่า David Morse เป็นผู้อำนวยการใหญ่แห่งสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ ระหว่างปี ค.ศ.1948-1970 ที่ริเริ่มภารกิจด้าน การวางแผนกำลังแรงงานโลกและการย้ายถิ่นระหว่างประเทศภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง (Alcock, 1971 ; Morse, 1969) แม้แต่มีการพิจารณาถึงบทบาทนี้ของ ILO เพื่อฟื้นฟูจากผลกระทบของวิกฤติเศรษฐกิจโลกตกต่ำที่เกิดขึ้นเมื่อปี ค.ศ.1929 โดยเฉพาะใช้การประกันสังคมเพื่อสร้างความมั่นคงทางสังคม แต่กลับไม่ได้กล่าวถึงว่า ILO เป็นผู้ริเริ่มบทบาทนี้ ที่สำคัญคือต้องพิจารณาถึง Keynesian Economics เพราะใช้วางแผนทางปฏิบัติให้แก่รัฐบาล ทั้งยังสนับสนุนการจ้างงาน อย่างเต็มที่ และการจัดสวัสดิการสังคมเพื่อสร้างมาตรฐานการดำรงชีวิตที่ดี (Hughes & Haworth, 2009; Rodgers, Lee , Swebston & Van Daele, 2009)

ยิ่งกว่านั้น ILO ยังกลายเป็นตัวแบบของทฤษฎีการจูงใจนิยมใหม่ (Neo-Functionalism) เห็นได้จากหนังสือ Beyond the Nation-State: Functionalism and International Organization เขียนโดย Ernst Haas ในปี ค.ศ.1964 เนื่องจากมองเห็นถึงปัญหาร่วมกันในระบบระหว่างประเทศ และเชื่อมั่นในความร่วมมือระหว่างประเทศ โดยไม่จำกัด เฉพาะองค์การที่มีความร่วมมือเฉพาะภารกิจด้านเศรษฐกิจและสังคม แต่ครอบคลุมถึงความมั่นคง เพื่อนำไปสู่การบูรณา การทางการเมือง (Political Integration) ของแต่ละประเทศในภาคพื้นยุโรปตะวันตก นอกจากนี้เป้าหมายสำคัญคือการ ก่อรูปเป็นชุมชนโลก เพื่อให้บรรลุสันติภาพโลกและความเป็นเอกภาพ แต่อย่างไรก็ดีทฤษฎีการจูงใจนิยมใหม่เห็นว่าเครื่องมือ ทางกฎหมายและกลไกเชิงสถาบัน สามารถใช้จัดการความขัดแย้งและมีกฎหมายเพื่อใช้แก้ไขปัญหาแรงงานโลก (Haas, 1964)

ด้วยเหตุนี้จึงมีความแตกต่างจากที่ Sinclair นำเสนอไว้ โดยเห็นว่า ILO ริเริ่มบทบาทการช่วยเหลือเฉพาะทาง กระทั่งต่อมาในทศวรรษ 1990 ยังเป็นตัวแสดงที่ทำหน้าที่ปฏิรูปสังคม หรือที่นิยมเรียกว่าการอภิบาลสังคมโลก (Global Social Governance) โดยผ่านการคุ้มครองทางสังคม หรือ ILO ให้คำจำกัดความกลับไปว่าการสร้างความมั่นคงทางสังคม ในช่วงทศวรรษ 1930 (Deacon, 2013) แม้แต่บทความบางชิ้น เรียกแทนว่าการอภิบาลแรงงานโลก (Global Labour Governance) โดยมุ่งเน้นที่ระบบการอภิบาล คือ มาตรฐานแรงงานสากล (Meardi & Marginson, 2014)

แต่อย่างไรก็ดีการช่วยเหลือเฉพาะทางของ ILO ยังสืบเนื่องสู่การวางแผนเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมสัมพันธ์ โลก จนต่อมาภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองได้ส่งอิทธิพลสู่ UN และ WB โดยเฉพาะการสนับสนุนแนวทางการพัฒนาเพื่อ ทำให้เป็นสมัยใหม่ในกลุ่มประเทศที่ได้รับการปลดปล่อยอาณานิคม โดยจำนวนประเทศก่อตั้งใหม่ก็เพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ใน ทศวรรษ 1960 ทั้งนี้ความสำคัญที่แท้จริงของบทบาทนี้ คือ เป้าหมายของการพัฒนาไม่จำกัดเฉพาะกลุ่มประเทศใน ภาคพื้นยุโรปเหมือนช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง

UN สนับสนุนการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นภารกิจหลักระหว่างทศวรรษ 1950-1960 โดยความท้าทายในช่วงเวลานี้คือความขัดแย้งระหว่างสองมหาอำนาจแห่ง US และ USSR นอกจากนี้ US อาศัย

Marshall Plan เพื่อช่วยเหลือประเทศในภาคพื้นยุโรป และในเวลาเดียวกัน US ก็ต่อต้านคอมมิวนิสต์ที่อาจขยายตัวมาถึงประเทศเหล่านี้ ขับเคลื่อนให้กลุ่มประเทศมหาอำนาจเก่าในภาคพื้นยุโรปปลดปล่อยระบบอาณานิคม หลังจากนั้นจำนวนประเทศก่อตั้งใหม่เพิ่มมากขึ้น ทั้งยังทำให้เกิดกลุ่มประเทศอำนาจขนาดกลาง ที่สำคัญกว่านี้คือ UN ยังสนับสนุนภารกิจเพื่อรักษาสันติภาพ ภายใต้กองปฏิบัติการฉุกเฉินแห่งสหประชาชาติ (United Nations Emergency Force: UNEF) โดยได้รับความชอบธรรมอย่างเป็นทางการจากกฎบัตรแห่งสหประชาชาติ อย่างไรก็ตาม Sinclair เห็นว่าผลที่ตามานี้เกิดขึ้นจากแนวทางของการทำให้เป็นสมัยใหม่ โดยเฉพาะการปฏิบัติการที่ Congo แสดงให้เห็นถึงความสำเร็จในแง่ของการพัฒนาเศรษฐกิจและบริหารกิจการสาธารณะ จนก่อตัวเป็นรัฐชาติสมัยใหม่

ทั้งนี้ความสำคัญที่แท้จริงของบทบาทนี้ คือ เป้าหมายของการพัฒนาไม่จำกัดเฉพาะกลุ่มประเทศในภาคพื้นยุโรปเหมือนช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง โดยเห็นความสำคัญของประเทศโลกที่สาม เพื่อให้มีรัฐบาลปกครองตนเอง แม้ว่าจะตกอยู่ภายใต้ภาวะการพึ่งพิงและมีความเป็นชาติก็ตาม แต่ก็ยังสนับสนุนให้ประเทศเหล่านี้เข้าร่วมเป็นรัฐสมาชิกในเครือจักรภพแห่ง UN เพื่อต่อต้านคอมมิวนิสต์เช่นกัน ต่อมากลายเป็นที่มาให้งานขององค์การระหว่างประเทศขยายมาสู่ในภาคพื้นแอฟริกาและลาตินอเมริกาเพิ่มขึ้น

โดยแรกเริ่ม WB ตั้งขึ้นมาภายใต้ระบบเบรตตันวูดส์ (Bretton Woods) ในปี ค.ศ.1944 และตั้งใจให้เป็นองค์การระหว่างประเทศที่สนับสนุนแนวทางการทำให้เป็นสมัยใหม่ กล่าวคือ Robert McNamara เห็นว่าต้องต่อสู้กับความยากจน โดยขยายไปสู่การสร้างระบบประกันสุขภาพและความมั่นคงทางสังคม นอกจากนี้ WB ยังได้พัฒนาแผนงานการจ้างงานทั่วโลก (World Employment Programme) ของ ILO โดยเป็นต้นแบบเพื่อพัฒนามาสู่แนวทางปัจจัยพื้นฐาน (Basic Needs Approach) เพื่อลดความยากจนในประเทศกำลังพัฒนา ที่สำคัญกว่านี้คือ WB กลายเป็นตัวแสดงสำคัญที่ขับเคลื่อนและปรับตัวไปพร้อมกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจภายใต้อุดมการณ์เศรษฐกิจเสรีนิยมใหม่ จนนำไปสู่การก่อรูปขึ้นของฉันทามติวอชิงตัน (Washington Consensus)

ขณะเดียวกัน WB เผชิญหน้าต่อการปฏิรูปการจัดการสาธารณะใหม่ (New Public Management: NPM) คล้ายคลึงกับที่ ILO ต้องปรับตัวให้เข้ากับการจัดการเชิงวิทยาศาสตร์ที่มีอิทธิพลอย่างยิ่งระหว่างทศวรรษ 1920-1930 จึงไม่แตกต่างจากที่ WB สนับสนุนและผลักดันแนวทางของโลกาภิวัตน์ (Global Governance) มาตั้งแต่ทศวรรษ 1990 โดยมีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงอำนาจของรัฐ จนกลายเป็นหนึ่งในรูปแบบการบริหารที่ใช้กับรัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐคือการอภิบาลที่ดี (Good Governance) โดยเฉพาะการจัดการคอร์รัปชัน เพราะพิจารณาว่าเป็นอุปสรรคต่อการสร้างและพัฒนาความเป็นประชาธิปไตย อันเป็นสาเหตุทำให้ประเทศกำลังพัฒนามีพลเมืองตกอยู่ในความยากจน นอกจากนี้การบริหารสำนักงานระหว่างประเทศ (International Bureaucracy) ก็ประสบอุปสรรคเพราะตัวแสดงส่วนใหญ่ล้วนแล้วมาจากผู้แทนในชนชั้นอภิสิทธิ์ชน และเห็นได้ว่าการมีส่วนร่วมในที่แห่งนี้ค่อนข้างมีความเป็นการเมืองสูง

สำหรับผู้ปริทัศน์เห็นว่าการนำเสนอหนังสือ “The World Bank and Transferring Development Policy Movement through Technical Assistance” ปี ค.ศ. 2018 โดย Adrian Robert Bazbauers ทำให้เห็นอีกด้านหนึ่งคือบทบาทการช่วยเหลือเฉพาะทาง จัดเป็นเครื่องมือหนึ่งที่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากสามารถใช้เป็นแนวทางสำหรับการกำหนดนโยบายจนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ แต่การพิจารณาภารกิจก็เห็นพ้องทางเดียวกับ Sinclair (Bazbauers, 2018) และที่สำคัญการกล่าวถึงโลกาภิวัตน์มา หมายความว่ากลายเป็นกระแสนิยมในระเบียบโลกใหม่หลังสงครามเย็น นอกจากนี้พัฒนาสู่แบบแผนปฏิบัติกระทั่งถึงปัจจุบัน (Slaughter, 2004)

ทั้งนี้ การทำความเข้าใจต่อหนังสือเล่มที่ผู้ปริทัศน์อยู่นี้ให้ง่ายขึ้น ควรศึกษาทฤษฎีเกี่ยวกับองค์การระหว่างประเทศ ตัวอย่างเช่น (1) หนังสือ “International Organization: Theories and Institutions” เขียนโดย J. Samuel Barkin ซึ่งผู้อ่านเห็นวิธีการศึกษาขององค์การระหว่างประเทศของนักวิชาการรัฐศาสตร์ กล่าวคือ กลุ่มทฤษฎีหลักครอบคลุมถึงแนวทางเชิงสถาบัน แตกต่างจาก Sinclair ที่พิจารณากฎหมายระหว่างประเทศเป็นตำแหน่งสำคัญ นอกจากนี้อำนาจของรัฐและอียิปต์ที่ถูกท้าทายจากโลกาภิวัตน์ ทำให้เกิดตัวแสดงใหม่เช่นบริษัทข้ามชาติและประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมหรือกล่าวได้ว่าการกำหนดและตัดสินใจเชิงนโยบายและกฎหมายในเวทีระหว่างประเทศไม่ใช่อำนาจเฉพาะรัฐและองค์การระหว่างประเทศเช่นเดิม (2) หนังสือ “International Organizations: The Politics and Process of Global Governance” เขียนร่วมกันโดย Margaret P. Karns, Karen A. Mingst และ Kendall W. Stiles ยังอาศัยโลกาภิวัตน์เป็นกรอบแนวคิดสำหรับการทำความเข้าใจปรากฏการณ์ข้างต้น ครอบคลุมถึงประเด็นปัญหาสิทธิมนุษยชน เศรษฐกิจสิ่งแวดล้อม และการพัฒนา

ทำยนี้เมื่อกล่าวถึงโลกาภิบาลควรกลับไปอ่านไปรายงาน “Our global neighborhood: The report of the Commission on Global Governance” ในปี ค.ศ.1995 ถือเป็นจุดพลิกผันสำคัญภายหลังสงครามเย็น และการแผ่ขยายอิทธิพลของโลกาภิวัตน์ จนก่อให้เกิดปัญหาที่มีความสลับซับซ้อนในระบบระหว่างประเทศ ที่สำคัญอำนาจของรัฐและองค์การระหว่างประเทศยังถูกจำกัดลง เนื่องจากต้องร่วมกันรับมือและแก้ไขปัญหาจากตัวแสดงทุกภาคส่วน เช่น บริษัทและประชาสังคม นอกจากนี้หนังสือและบทความที่เขียนโดย Thomas Weiss และ James N. Rosenau ก็เป็นประโยชน์ต่อการทำความเข้าใจบทบาทขององค์การระหว่างประเทศในการอภิบาลโลกหรือโลกาภิบาลด้วยเช่นกัน

เอกสารอ้างอิง

- Alcock, A. (1971). History of the International Labour Organisation. London: Macmillan.
- Barkin, J. S. (2006). International Organization: Theories and Institutions. Palgrave: Macmillan.
- Bazbauers, A. R. (2018). The World Bank and Transferring Development Policy Movement through Technical Assistance. Springer.
- Deacon, B. (2013). Global Social Policy in the Making: The Foundations of the Social Protection Floor. Bristol: Policy Press.
- Haas, E. B. (1964). Beyond the Nation-State: Functionalism and International Organization. California: Stanford University Press.
- Hughes, S., & Haworth, N. (2009). The ILO involvement in economic and social policies in the 1930s. Retrieved on July 18, 2018 from http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms_180784.pdf
- Meardi, G. & Marginson, P. (2014). Global labour governance: potential and limits of an emerging perspective. Work, Employment and Society, 28(4), 651-662.
- Morse, D. A. (1969). The origin and evolution of the I.L.O. and its role in the world community. New York: Cornell University.
- Rodgers, J., Lee, E., Swepston, L. & Van Daele, J. (2009). The International Labour Organization and the Quest for Social Justice 1919-2009. Geneva: ILO.
- Sinclair, G. F. (2017). To Reform the World: International Organizations and the Making of Modern States. New York: Oxford University Press.
- Slaughter, A. M. (2004). A New World Order. New Jersey: Princeton.