

จากระบอบระหว่างประเทศถึง Regime Complex: ทิศทางและพลวัตของการศึกษาความร่วมมือระหว่างประเทศ

เบญจมาศ นิลสุวรรณ¹

บทคัดย่อ

บทความนี้แนะนำและสำรวจการขยายตัวของความร่วมมือระหว่างประเทศผ่านแนวคิด regime complex ในงานวิชาการด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและการบริหารจัดการระดับโลก ซึ่งเป็นแนวคิดที่เสนอให้พิจารณาปัจจัยการเพิ่มขึ้นเกี่ยวพัน หรือซ้อนทับกันขององค์การระหว่างประเทศหลายองค์การและกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศจำนวนมากที่รวมกันในการจัดการประเด็นปัญหาระดับโลก บทความนี้ใช้วิธีการศึกษาเอกสารและวรรณกรรมทางวิชาการ และได้ยกกรณีศึกษาของระบอบพลังงานน้ำมัน ระบอบการสังเกตการณ์การเลือกตั้ง และ ระบอบทรัพยากรพันธุกรรมพืชมาเป็นตัวอย่างเพื่อทำความเข้าใจแนวคิด regime complex และบทความนี้ยังพิจารณาความร่วมมือระหว่างองค์การระหว่างประเทศรูปแบบใหม่ ๆ ด้วย เช่น การยอมรับอำนาจขององค์การระหว่างประเทศอื่น และการประสานปทัสสถานระหว่างองค์การระหว่างประเทศ ซึ่งอาจจะเป็นหัวข้อการศึกษาหรือวิจัยที่น่าสนใจเกี่ยวกับความร่วมมือระหว่างประเทศในอนาคต

คำสำคัญ: ระบอบระหว่างประเทศ Regime Complex องค์การระหว่างประเทศ ความร่วมมือระหว่างประเทศ

¹ อาจารย์ประจำสำนักวิชาการระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ <Email: benjamas.n@cmu.ac.th>

From International Regime to Regime Complex: Direction and Dynamics of Studying International Cooperation

Benjamas Nillsuwan²

ABSTRACT

This article introduces and explores the expansion of international cooperation through the concept or framework of ‘regime complex,’ which has been studied in international relations and global governance literature. ‘Regime complex’ is a framework that proposes the consideration of the increasing numbers, linkages, and overlaps of formal international organizations and international agreements that co-govern a global problem. Through the documentary research, this article uses the oil–energy regime complex, election monitoring regime complex, and plant–genetic resources regime complex as the examples to understand the concept. The article also examines new forms of international cooperation, such as institutional deference and rules/norms coordination by international organizations, which might be interesting future research topics.

Keywords: International Regime, Regime Complex, International Organization, International Cooperation

² School of International Affairs. Faculty of Political Science and Public Administration. Chiang Mai University. <Email: benjamas.n@cmu.ac.th>

บทนำ

ดูเหมือนว่าความร่วมมือระหว่างประเทศในโลกปัจจุบันได้ขยายตัวมากขึ้นในหลายมิติ ความร่วมมือระหว่างรัฐนั้น ส่วนหนึ่งจะเห็นได้จากปริมาณการร่วมมือผ่านองค์การระหว่างประเทศ (international organizations–IOs) หรือสถาบันระหว่างประเทศ (international institutions) โดยรัฐสมาชิกทำการตัดสินใจร่วมกันเพื่อแก้ปัญหา อย่างไรก็ตาม องค์การระหว่างประเทศมักมีพันธกิจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ เช่น ประเด็นการลดการแพร่ขยายอาวุธนิวเคลียร์ การค้า การเงิน สิ่งแวดล้อม สิทธิมนุษยชน หรือการพัฒนา ซึ่งในโลกที่รัฐและตัวแสดงต่าง ๆ มีความสัมพันธ์หลายประเด็น นโยบายต่อประเด็นหนึ่งอาจส่งผลกระทบหรือดูเหมือนเป็นไปคนละทิศทางกับประเด็นอื่น ๆ เช่น การส่งเสริมความร่วมมือทางการค้าการลงทุน อาจมุ่งไปที่การสนับสนุนภาคธุรกิจจึงอาจไม่ได้คำนึงถึงการส่งเสริมการรักษาสิ่งแวดล้อม หรือ มาตรการปกป้องนักลงทุนระหว่างประเทศอาจสวนทางกับทิศทางการพัฒนาสังคมและชุมชนของประเทศผู้รับการลงทุน เป็นต้น

การศึกษาเกี่ยวกับความร่วมมือระหว่างประเทศด้วยแนวคิดระบอบระหว่างประเทศ (International regime) ได้ขยายตัวกว้างขวางขึ้นเช่นกัน เมื่อภายหลังสงครามโลกมีสันติภาพและมีความร่วมมือกันในหลายประเด็น สำหรับประเด็นปัญหาซับซ้อนของโลกสมัยใหม่ที่ต้องอาศัยหลายมิติมุมมองในการแก้ปัญหา การศึกษาระบอบระหว่างประเทศก็ได้ขยายตัวมาเป็นการศึกษา international regime complex (หรือ complexes) หรือ ระบอบหลายระบอบที่มีความเกี่ยวพันหรือทับซ้อนกัน (Raustiala & Victor, 2004; Drezner, 2009; Morin & Orsini 2013a; Murphy & Kellow, 2013) นอกจากนี้ งานศึกษาในระยะหลัง เกี่ยวกับองค์การระหว่างประเทศและนโยบาย เริ่มกล่าวถึงคำว่า ‘institutional interaction’ (Oberthür & Stokke, 2011) และ ‘institutional interplay’ (Sommerer & Tallberg, 2019) โดย ‘institutional interaction’ อาจแปลได้ว่า “ปฏิสัมพันธ์ระหว่างสถาบัน” เช่นเดียวกับ ‘institutional interplay’ ที่มีความหมายคล้ายกัน ทั้งสองวลีมีสาระสำคัญคือการที่องค์การหรือสถาบันระหว่างประเทศมีปฏิสัมพันธ์ต่อกัน หรือมีการติดต่อสื่อสาร ประสานงานเกี่ยวกับประเด็นปัญหาหนึ่ง ๆ ที่ต่างฝ่ายต่างก็ทำงานอยู่ในประเด็นนั้น ในภาวะที่องค์การระหว่างประเทศที่มีจำนวนเพิ่มขึ้น และเมื่อหลายองค์การที่มีพันธกิจต่างกันเริ่มเข้ามาเกี่ยวข้องในกระบวนการตัดสินใจต่อปัญหาหนึ่ง ๆ ใน international regime complex

ทิศทางการเปลี่ยนแปลงขององค์ความรู้หรือกระบวนการทัศน์จากการพิจารณา
ระบอบระหว่างประเทศ มาเป็นการมองภาพที่กว้างขึ้นของ international regime
complex จะเห็นได้ว่าเป็นรูปธรรม หากพิจารณาจากหลายข้อเท็จจริง อาทิเช่น
การเพิ่มจำนวนขึ้นของสนธิสัญญาใหม่ ๆ ในอัตราเร็วมาก (Orsini et al., 2013, p. 27)
จำนวนขององค์การระหว่างประเทศ รวมทั้งองค์การย่อยต่าง ๆ ที่แตกออกมาจาก
องค์การเหล่านั้นเพิ่มจำนวนสูงถึง 2,400 องค์การ และองค์การที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับ
การเมืองระหว่างประเทศเพิ่มสูงขึ้นถึง 37,000 องค์การ ส่วนข้อตกลงระหว่างประเทศ
มีจำนวนถึง 200,000 ข้อตกลง (Drezner, 2013, p. 280) หรือจากข้อพิพาทที่เกิดขึ้น
ขึ้นจริงของประเทศต่าง ๆ ที่ปรากฏหลายแง่มุมของปัญหาด้วยกัน ตัวอย่างเช่น
ประเด็นการค้า-สิ่งแวดล้อมในข้อพิพาททางการค้าขององค์การการค้าโลก (WTO)
ในกรณีข้อพิพาท US-Shrimp ซึ่งมีที่มาจากกรณีที่สหรัฐอเมริกาออกนโยบาย
ห้ามการนำเข้ากุ้งจากประเทศที่สหรัฐฯ เห็นว่าใช้วิธีการจับกุ้งโดยไม่ปกป้องเต่าทะเล
ตาม Section 609 ของกฎหมาย Endangered Species Act ของสหรัฐฯ สะท้อนให้เห็น
ว่าในการค้าระหว่างประเทศปัจจุบันมีการใช้เหตุผลด้านการอนุรักษ์มาเกี่ยวข้องกับ
การห้ามนำเข้าสินค้า หรือตัวอย่างกรณีสหภาพยุโรปมีนโยบายแก้ไขและป้องกัน
ปัญหาการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม หรือที่เรียก
กันว่า Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) fishing จึงออกใบเตือนและมี
มาตรการคว่ำบาตรสินค้าประมงจากประเทศคู่ค้าที่ส่งออกสินค้าประมงไปยังสหภาพ
ยุโรปซึ่งมีการใช้เครื่องมือจับปลาที่ผิดกฎหมายหรือใช้แรงงานทาส รวมถึง
ประเทศไทยด้วย ตัวอย่างเหล่านี้สะท้อนให้เห็นว่าปัจจุบันการติดต่อสัมพันธ์ระหว่าง
ประเทศจะต้องคำนึงถึงหลายประเด็นด้วยกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเด็นการอนุรักษ์
ธรรมชาติและการเคารพลสิทธิมนุษยชนต้องได้รับการพิจารณามากขึ้น มิใช่เพียงแต่
จะคำนึงถึงรายได้ทางเศรษฐกิจเพียงด้านเดียว

นอกจากนี้ จากการสืบค้นบทความวิชาการในระยะสามถึงสี่ปีมานี้ จะพบว่า
นักวิชาการความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและกฎหมายระหว่างประเทศได้นำประเด็น
ปัญหาที่พบในระดับระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการค้าและสิ่งแวดล้อม
มาศึกษาในลักษณะที่เชื่อมโยงกันมากขึ้น เช่น ในการศึกษาข้อตกลงแลกเปลี่ยนสิทธิ
พิเศษทางการค้า (preferential trade agreements-PTAs) ต่าง ๆ พบว่ามีจำนวน
ข้อกำหนดว่าด้วยมาตรการรักษาสภาพสิ่งแวดล้อม (environmental clauses) เพิ่มมากขึ้น
กว่าในอดีตเป็นจำนวนมากหลังทศวรรษ 1990 เป็นต้นมา (Morin, Dür, & Lechner, 2018)
และยังมีอีกหลายกรณีศึกษาที่สะท้อนว่ามีความเกี่ยวพันของการเจรจาการค้ากับ

ปทัสถานด้านสิ่งแวดล้อม เช่น สหภาพยุโรปใช้ PTAs เป็นช่องทางแพร่กระจายมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมในด้านเชื้อเพลิงชีวภาพ (Poletti & Sicurelli, 2015) ส่วนสหรัฐอเมริกาใช้ PTAs เป็นเครื่องมือในการใช้กำหนดกฎเกณฑ์ที่เฉพาะเจาะจงในด้านการอนุรักษ์สัตว์ใกล้สูญพันธุ์ที่เข้มงวดมากกว่าระบบระหว่างประเทศที่มีอยู่ (คือระบบที่อิงอยู่กับ Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora–CITES) (Jinnah & Lindsay, 2016) หรือการระบุพันธุ์สัญญา ด้านพันธุกรรมพืช (genetic resources) อย่างชัดเจนใน PTAs (Morin & Gauquelin, 2016) ตัวอย่างเหล่านี้แสดงให้เห็นถึงพัฒนาการในกิจกรรมของรัฐที่มีการนำระบบอื่น ๆ ที่นอกเหนือไปจากระบบการค้าเข้ามารวมในการตกลงการค้า เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม งานศึกษาเกี่ยวกับประเด็นระหว่างประเทศที่เริ่มทับซ้อนคาบเกี่ยวกันมากขึ้นเรื่อย ๆ นี้ ยังคงอยู่ในช่วงเริ่มต้น และยังคงอาศัยการถกเถียง บวกกับการพิจารณารายละเอียดของหลักฐานเชิงประจักษ์ของแต่ละปัญหาอีกพอสมควร บทความนี้จึงหวังว่าจะเป็นจุดเริ่มต้นของการแนะนำและทำความเข้าใจกับแนวคิด regime complex ในเบื้องต้นก่อน

บทความนี้มีจุดประสงค์ในการพิจารณาการขยายตัวของความร่วมมือระหว่างประเทศในปัจจุบัน โดยมุ่งให้สนใจไปที่ความร่วมมืออย่างเป็นทางการ (formal) ระหว่างรัฐ และความร่วมมือของตัวแสดงอื่นที่มีใช้รัฐ ดังที่แนวคิดเสรีนิยมเชิงสถาบัน (liberal institutionalism) ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้เสนอไว้ แต่ได้ขยายขอบเขตของการศึกษาระบบระหว่างประเทศออกไปด้วยการศึกษา regime complex บทความนี้ใช้การค้นคว้าทางเอกสารและตรวจสอบวรรณกรรมทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและการบริหารจัดการระดับโลก โดยทำการสำรวจใน 2 ประการ ประการแรกได้แก่ การสำรวจ regime complex ในงานวิชาการด้านนโยบายและความร่วมมือระหว่างประเทศ ถูกนำมาใช้อธิบายความร่วมมือระหว่างประเทศอย่างไรบ้าง ประการที่สอง คือการสำรวจพัฒนาการของการทำงานในปัจจุบันของสถาบันหรือองค์การระหว่างประเทศ ว่าเป็นไปอย่างไรในการบริหารจัดการระดับโลก (global governance) และพัฒนาการเหล่านั้นส่งผลอย่างไรต่อความร่วมมือระหว่างประเทศ

คำว่า “องค์การระหว่างประเทศ” ในบทความนี้ หมายความว่า องค์การที่จัดตั้งขึ้นเป็นทางการ (formal organization) ซึ่งเป็นองค์การที่มีรัฐบาลเป็นสมาชิก ซึ่งในภาษาอังกฤษยังใช้อีกคำหนึ่งด้วย คือ intergovernmental organization (IGOs) หรือ

องค์การระหว่างรัฐบาล ในบทความนี้จะใช้คำว่า “องค์การระหว่างประเทศ” ส่วนคำว่า “สถาบันระหว่างประเทศ” ที่ปรากฏในที่นี้ หมายความว่ากว้างกว่าคำว่าองค์การระหว่างประเทศ โดยรวมเอากระบวนระหว่างประเทศ สนธิสัญญา หรือชุดของปทัสถานระหว่างประเทศที่รัฐใช้ร่วมกันเข้ามาด้วย แต่ในบางส่วนของบทความ จะใช้คำว่า “สถาบัน” เพื่อสื่ออย่างรวม ๆ ถึงความร่วมมือของตัวแสดงทั้งรัฐและมิใช่รัฐ ตามแนวคิดเสรีนิยมเชิงสถาบัน (Neoliberal institutionalism)³

การเติบโตขึ้นของกลุ่มระบอบระหว่างประเทศ (International Regime Complexes)

ในหัวข้อนี้จะพิจารณาถึงเหตุปัจจัยที่นำมาสู่การเกิดของ regime complex จากการศึกษาวรรณกรรมทางวิชาการ โดยในบทความนี้ คำว่า regime complex หรือ international regime complex ที่พบในบทความนี้หมายถึงสิ่งเดียวกัน (ส่วนใหญ่ คำว่า international จะถูกละเอาไว้ สำหรับงานในสาขาศาสตร์ระหว่างประเทศ น่าจะเป็นที่เข้าใจได้ว่า regime ที่กำลังกล่าวถึงอยู่ที่นี่ คือ international regime) เหตุปัจจัยหนึ่งที่เกิด regime complex ขึ้น เป็นผลมาจากการเพิ่มจำนวนของ กฎหมาย หรือกลุ่มของกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศที่มีลักษณะเป็นเชิงเทคนิคมากขึ้นเรื่อย ๆ ในโลกยุคใหม่ที่รัฐต้องเผชิญกับปัญหาใหม่ ๆ รัฐจำต้องขยายขอบเขตของระบอบระหว่างประเทศที่มีอยู่ออกไป ราวสองทศวรรษที่ผ่านมา นักวิชาการด้านความร่วมมือระหว่างประเทศเช่น Aggarwal (1998) Abbott and Snidal (1998) รวมทั้ง Busch (2007) อภิปรายแนวคิดเกี่ยวกับความเชื่อมโยง เป็นเครือข่าย และซ้อนทับกัน (linkages, nesting and overlapping) ของความร่วมมือที่มีลักษณะเป็นทางการ การศึกษาความร่วมมือระหว่างประเทศเริ่มหันมาให้ความสนใจแก่ธรรมชาติของระบอบระหว่างประเทศซึ่งนับวันจะซับซ้อนยิ่งขึ้น รัฐอาจจำเป็นต้องตั้งระบอบใหม่ หรือกระทั่งปรับเปลี่ยนตัวองค์การระหว่างประเทศที่มีอยู่ให้ทำงานรับใช้ จุดประสงค์ของการแก้ปัญหาได้ดียิ่งขึ้น (Stein, 2008, p. 216)

เหตุปัจจัยที่สอง คือ การเพิ่มจำนวนขององค์การระหว่างประเทศ รวมทั้งปทัสถาน (norms) และกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศที่เผยแพร่ผ่านการทำงานขององค์การเหล่านั้น เช่น สิทธิมนุษยชน การปกป้องทรัพย์สินทางปัญญา ความปลอดภัยด้านอาหาร

³ สำหรับวิวาทะและข้อเสนอที่มีการถกเถียงว่าอะไรคือ “สถาบันระหว่างประเทศ” ในวรรณกรรมความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โปรดดู Dufield (2007, pp. 1–22).

(Raustiala & Victor, 2004, p. 277) แทนที่จะศึกษาองค์การระหว่างประเทศไปที่ละองค์การ นักวิชาการจำนวนหนึ่งรวมทั้งนักวิชาการเศรษฐศาสตร์การเมืองระหว่างประเทศ (FAO, 2017, p. 16) ได้เริ่มศึกษาระบบระหว่างประเทศในลักษณะเป็นกลุ่ม ซึ่งแสดงให้เห็นว่าเริ่มมีความรับรู้ว่าประเด็นปัญหาหนึ่ง ๆ ระหว่างประเทศนั้นมีหลายองค์การหรือสถาบันเข้ามาเกี่ยวข้องเชื่อมโยง หรือทับซ้อนกัน Raustiala and Victor (2004) เป็นนักวิชาการกลุ่มแรกที่ใช้คำว่า ‘regime complex’ ในบทความ The Regime Complex for Plant Genetic Resources โดยอธิบายว่า คือ “กลุ่มสถาบันที่เหลื่อมซ้อนทับกันและไม่มีลำดับชั้นของอำนาจสูงกว่ากัน ทำหน้าที่ดูแลจัดการประเด็นปัญหาเรื่องใดเรื่องหนึ่ง” ความเหลื่อมซ้อนทับดังกล่าวอาจหมายถึง หน้าที่ พันธกิจ หรือกฎเกณฑ์

Alter and Meunier (2009) ได้อธิบายเพิ่มเติมต่อมาเกี่ยวกับแนวคิด ‘regime complexity’ ว่าหมายถึงปรากฏการณ์ที่มีหลายระบบระหว่างประเทศดำรงอยู่ด้วยกัน (หมายถึงเรื่องหนึ่ง ๆ ที่มีความเกี่ยวพันกับหลายประเด็น) โดยมีความเชื่อมต่อบรรจบหรือขนานกันไป โดยไม่มีระบบใดมีลำดับชั้นสูงกว่า (Alter & Meunier, 2009, p. 13) Alter and Meunier ใช้คำว่า ‘complexity’ ซึ่งแปลว่าความซับซ้อน และมุ่งเน้นอธิบายในเชิงปรากฏการณ์ ในขณะที่นักวิชาการคนอื่นใช้ ‘complex’ หรือ ‘complexes’ ที่มีความหมายเป็นคำนาม ซึ่งหมายถึงระบบที่คาบเกี่ยวกันหลายระบบ

ทั้งสองนิยามข้างต้นต่างชี้ให้เห็นถึงความรับรู้ของนักวิชาการว่าความซับซ้อนของระบบระหว่างประเทศในปัจจุบันเกี่ยวข้องขององค์การระหว่างประเทศหรือสนธิสัญญาที่มากกว่าหนึ่งขึ้นไป และดังที่เห็นพ้องต้องกันเป็นส่วนใหญ่ว่าระบบระหว่างประเทศอยู่ในสภาวะไร้ศูนย์กลางอำนาจหรือสภาวะอนาธิปไตย ดังนั้นระบบระหว่างประเทศหลายระบบที่มาเกี่ยวพันกันยิ่งขึ้นนั้นก็ไม่มีอำนาจศูนย์กลาง ไม่มีลำดับชั้นของอำนาจของระบบใดที่สูงกว่าเช่นกัน (Alter & Raustiala, 2018, pp. 17–47) การที่องค์การระหว่างประเทศ (มีรัฐเป็นสมาชิก) เพิ่มจำนวนมากย่อมไม่น่าแปลกใจที่กฎเกณฑ์และความตกลงต่าง ๆ ขององค์การเหล่านี้จะคาบเกี่ยวหรือทับซ้อนกันทั้งด้านหน้าที่ (functional scope) และขอบเขตพื้นที่ (geographical scope) (Sommerer & Tallberg, 2019, p. 402) จากคำอธิบายดังกล่าว จะเห็นได้ว่าองค์การระหว่างประเทศและรัฐในฐานะตัวแสดงในการเมืองระหว่างประเทศ ถูกถือเป็นตัวแสดงหลักใน regime complexes และมีการขยาย กระจายตัวออกไป

ตัวอย่างแรก ๆ ที่ regime complex ถูกนำเสนอเห็นได้จากงานของ Colgan, Keohane, & Van de Graff (2012) ซึ่งใช้แนวคิด regime complex ในการวิเคราะห์

เชิงประวัติศาสตร์เพื่อตีความการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันของระบอบพลังงานน้ำมัน (oil-energy regime complex) โดยชี้ให้เห็นความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในสถาบันที่ดูแลประเด็นพลังงาน โดยเฉพาะในช่วงเวลาที่ตัวแสดงในระบบเกิดมีผลประโยชน์ที่ไม่ตรงกันและความไม่พอใจจนมองหาช่องทางในการสร้างสถาบันใหม่ขึ้น (Colgan, Keohane, & Van de Graff, 2012, pp. 117–143) Oran Young (2012) นำเสนอว่าแนวคิด regime complex ว่าเป็นแนวทางที่น่าสนใจและเสมือนเครื่องมือช่วยพัฒนาความร่วมมือในประเด็นที่ไม่เคยมีความร่วมมือกันมาก่อน อย่างเช่น การบริหารจัดการพื้นที่อาร์กติก (Young, 2012, pp. 391–407)

สำหรับเหตุปัจจัยที่สาม Morin and Orsini (2013) ได้เสนอเพิ่มเติมว่า การที่ระบอบระหว่างประเทศมีแนวโน้มที่จะมีปริมาณเพิ่มมากขึ้นเป็นเพราะมีการเจรจกันหรือหาวิธีรับมือกับความตึงเครียด (tension) ที่เกิดขึ้นในระบอบระหว่างประเทศมากขึ้น ยกตัวอย่างเช่น ในระบอบระหว่างประเทศว่าด้วยการปกป้องความหลากหลายทางชีวภาพ (international regime complex for biodiversity protection) ประกอบไปด้วยระบอบว่าด้วยสัตว์อพยพ (migratory species) ซึ่งเป็นระบอบที่มีองค์การทำงานบนพื้นฐานของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยชนิดพันธุ์ที่มีการเคลื่อนย้ายถิ่นหรือ UN Convention on Migratory Species of Wild Animals (CMS) ค.ศ.1979 และยังมีระบอบสายพันธุ์ที่กำลังจะสูญพันธุ์ ระบอบการล่าวาฬ และระบอบว่าด้วยการจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ เป็นต้น ความร่วมมือระหว่างประเทศของระบอบเหล่านี้มีดูจะมีความก้าวหน้าไปมากขึ้นตามที่นักวิชาการด้านระบอบคาดไว้ แต่เป็นไปในลักษณะที่หลักการ ปทัสถาน กฎและกระบวนการปฏิบัติต่าง ๆ ภายในองค์การหลักของระบอบเหล่านี้อาจจะขัดกันหรือไม่ลงรอยกัน ก่อให้เกิดความตึงเครียดขึ้นและความทับซ้อนของหลายประเด็น กลายเป็นสิ่งที่เรียกว่า regime complex (Morin & Orsini, 2013b, p. 12)

มีแนวคิดที่คล้ายกันกับแนวคิด regime complex นี้ในงานของ Morse and Keohane (2014) ซึ่งเรียกว่า “พหุภาคีนิยมโต้แย้ง” (contested multilateralism) โดยอธิบายว่าคำนี้หมายถึงได้ทั้งยุทธศาสตร์หรือสถานการณ์ของตัวแสดงในความขัดแย้งในความร่วมมือแบบพหุภาคี เห็นได้จากการก่อตัวเป็นกลุ่มพันธมิตรขึ้นแล้วหาทางเปลี่ยนกฎเกณฑ์ภายในสถาบันหรือองค์การนั้นลงเสีย ทั้งโดยวิธีที่เป็นทางการหรือไม่เป็นทางการ (Morse & Keohane, 2014, p. 386) ภาวะเช่นนี้เกิดขึ้นจากความไม่พอใจในกฎเกณฑ์ที่มีอยู่แต่เดิมในองค์การระหว่างประเทศที่บริหารจัดการเรื่องนั้น ตัวแสดงอาจใช้วิธีขู่ว่าจะลาออกจากองค์การ หรือว่าจะตั้งองค์การใหม่ขึ้นเพื่อจัดการกับปัญหาเดิม (Morse & Keohane, 2014, pp. 385–412)

ผู้เขียนบทความมีความเห็นว่า ข้อสันนิษฐานเกี่ยวกับปรากฏการณ์โลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจและภาวะพึ่งพิงซึ่งกันและกันอย่างซับซ้อน (complex interdependence) ที่ Keohane and Nye (1977) ได้เสนอไว้ก็น่าจะเป็นช่องทางในการหาคำตอบที่ดีให้กับคำถามนี้ได้เช่นกัน กล่าวคือ การเชื่อมโยงกันและพึ่งพิงกันในทางเศรษฐกิจที่มากขึ้นในระดับระหว่างประเทศนำไปสู่ความจำเป็นที่รัฐจะต้องมีหลายช่องทางองค์การระหว่างประเทศไว้แก้ไขปัญหา รวมถึงต้องมีเครือข่ายอย่างไม่เป็นทางการระหว่างรัฐและตัวแสดงอื่นเพื่อจัดการกับปัญหาการขัดกันทางผลประโยชน์ (conflicts of interest) ในโลกที่มีภาวะพึ่งพาอาศัยกันอย่างสลับซับซ้อนเช่นนั้น ไม่มีลำดับอำนาจ (hierarchy) ที่ชัดเจนของประเด็นระหว่างประเทศต่าง ๆ (Keohane & Nye, 1977, pp. 19–31)

ในประเด็นนี้ ผู้เขียนขอเสนอเพิ่มเติมว่า regime complex มีความเป็นไปได้ที่จะมีเหตุปัจจัยมาจากความขัดแย้งกันของปทัสสถาน และกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศ (conflicts of international norms or rules) ด้วย เหตุปัจจัยนี้ส่วนหนึ่งอาจมาจากการขัดกันของปทัสสถาน (conflict of norms) ในกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งบรรดานักวิชาการด้านกฎหมายระหว่างประเทศ เช่น Pauwelyn (2003) ได้ชี้ว่ามีปัญหาการขัดกันระหว่างปทัสสถานต่าง ๆ ในกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายอื่น ๆ เช่น กฎหมาย WTO (conflicts of norms in public international law) โดยมีปัจจัยต่าง ๆ ที่นำมาสู่สภาวะดังกล่าว มีความกังวลว่าอาจไม่สามารถจัดลำดับอำนาจกฎหมายเหล่านี้ได้เพราะรัฐทั้งหลายเห็นไม่ตรงกันเรื่องกฎหรือองค์การใดที่ควรมีอำนาจเหนือกว่า ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจน คือกรณีของกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศในระบอบการค้าในโลกปัจจุบันที่อาจมีส่วนขัดแย้งกันกับปทัสสถานด้านสิทธิมนุษยชนและสิทธิด้านอื่น ๆ ของมนุษย์ เช่น การปกป้องทรัพย์สินทางปัญญาที่ให้ความคุ้มครองอยู่เจ็ดประเภทตามข้อตกลงทริพส์ของ WTO ซึ่งปทัสสถานนี้ถูกวิพากษ์วิจารณ์และต่อต้านโดยประเทศกำลังพัฒนาซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้นำเข้าเทคโนโลยีว่าเป็นปทัสสถานที่มีคุ้มครองผู้คิดค้นและประดิษฐ์เทคโนโลยีในสินค้าจากประเทศที่พัฒนาแล้ว จนละเลยมิติในความสามารถในการแข่งขัน และความสามารถในการเข้าถึงสินค้าสำคัญ เช่น ยารักษาโรคที่มีราคาแพงอันเป็นผลมาจากสิทธิบัตรยา ซึ่งส่งผลกระทบในด้านสุขภาพและสิทธิมนุษยชนของประชากรในประเทศกำลังพัฒนา

คำถามพื้นฐานที่น่าสนใจคำถามหนึ่งที่เกิดขึ้น คือ ในระดับของข้อมูลเชิงประจักษ์ บรรดากระบวนระหว่างประเทศทั้งหลายเหล่านั้นแย้งกันจริงหรือไม่ เพราะระบอบต่าง ๆ ที่ถูกสร้างขึ้นมานั้นล้วนเพื่อแก้ปัญหาใดปัญหาหนึ่งมิใช่หรือ

การอธิบายว่าระบอบระหว่างประเทศเหล่านั้นนั้นย้อนแย้งกันนั้นฟังขึ้นหรือน่าเชื่อถือเพียงใด? จากการสำรวจงานวิชาการในเบื้องต้นสำหรับบทความนี้ผู้เขียนพบว่าในการจะตอบคำถามดังกล่าวมีประเด็นที่ต้องทำความเข้าใจก่อนว่า งานวิชาการเกี่ยวกับ regime complexes มักไม่ได้แสดงภาพในทำนองว่าระบอบระหว่างประเทศเหล่านั้นมีความขัดแย้งกันโดยตรง แต่จะอธิบายในเชิงที่ว่า การจะเข้าใจประเด็นปัญหาที่ซับซ้อนหนึ่ง ๆ นั้น หากใช้เพียงการวิเคราะห์ระบอบระหว่างประเทศหนึ่ง ๆ อาจไม่เพียงพอ แต่ควรใช้ regime complex จึงจะได้ภาพที่กว้างกว่า ดังที่ Alter and Raustiala (2018) อธิบายว่า หากสามารถระบุหรือเจาะจงลงไปว่า หนึ่ง มีสถาบันระหว่างประเทศ ซึ่งรวมถึงสนธิสัญญา ความตกลง และองค์การระหว่างประเทศใดที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาหนึ่ง ๆ ออกมา สอง ระบุความสัมพันธ์ของตัวสถาบันและองค์การเหล่านั้น และสาม หาคำตอบว่าตัวระบอบอันซับซ้อนนั้นจะส่งผลต่อทิศทางหรือการเปลี่ยนแปลงอย่างไรออกมา (Alter & Raustiala, 2018, p. 3) สิ่งเหล่านี้ประกอบกันขึ้นมาเป็น regime complex และการมีสมาชิกภาพ พันธกิจและกฎเกณฑ์ ปทัสถาน หรือแนวปฏิบัติที่ต่างกันขององค์การเหล่านั้นเอง เป็นที่มาของความขัดแย้งระหว่างองค์การภายในระบอบ และความทับซ้อนดังกล่าวอาจนำไปสู่การส่งเสริมกันหรือแข่งขันช่วงชิงกันในการมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจและพฤติกรรมของตัวแสดงในการรับมือกับประเด็นปัญหาใดปัญหาหนึ่งก็ได้

ดังที่มีการเพิ่มจำนวนขึ้นขององค์การและกฎเกณฑ์ในระบอบระหว่างประเทศที่ซับซ้อนขึ้นที่เรียกว่า regime complex นั้น นักวิชาการทำการระบุระบอบที่ซับซ้อนดังกล่าวด้วยการถือว่าไม่เพียงแต่องค์การระหว่างประเทศและกลุ่มเอกชนระหว่างประเทศเท่านั้นที่ถูกถือว่าเป็นสิ่งที่ Raustiala and Victor (2004) เรียกว่า “ระบอบแกนกลาง” (elemental regimes) แต่ยังรวมถึงสนธิสัญญาระหว่างประเทศที่สำคัญหรือกฎระหว่างประเทศที่เป็นลายลักษณ์อักษรเป็นเครื่องมือกำกับความร่วมมือระหว่างรัฐในเรื่องดังกล่าว นักวิชาการบางคนยังได้นับเอาองค์การระหว่างประเทศในระดับภูมิภาคเข้ามารวมใน regime complex ของบางประเด็นด้วย

โดยสรุป องค์ประกอบหลักในการพิจารณา regime complex หนึ่ง ได้แก่ ระบอบแกนกลาง (สถาบันหรือองค์การระหว่างประเทศ) ซึ่งไม่มีลำดับชั้นอำนาจสูงกว่ากัน แต่ดำรงอยู่ร่วมกันในการจัดการประเด็นปัญหาระหว่างประเทศ สภาพเช่นนี้อาจส่งผลต่อยุทธศาสตร์หรือกลยุทธ์ของตัวแสดงในการตัดสินใจในระบอบแกนกลางในทางลบ (ขัดแย้งกัน) หรือในทางบวก (การแบ่งงานกันทำของสถาบันหรือองค์การระหว่างประเทศ) (Alter & Raustiala, 2018, p. 5; Gehring & Faude, 2013, p. 120)

Regime complexes ของหลายประเด็นในความร่วมมือระหว่างประเทศ

ในส่วนนี้บทความจะนำเสนอตัวอย่าง regime complex ของประเด็นปัญหา ระหว่างประเทศบางประเด็นที่น่าสนใจที่พบในงานวิชาการเกี่ยวกับระบบระหว่าง ประเทศ ดังแสดงในตารางด้านล่าง ซึ่งแสดงรายละเอียดว่าการศึกษาแต่ละ regime complex มีส่วนที่สามารถช่วยทำความเข้าใจสภาวะความร่วมมือระหว่างประเทศใน โลกปัจจุบันได้อย่างไรบ้าง

ตาราง 1 ตัวอย่าง Regime complexes และองค์การระหว่างประเทศ/ สนธิสัญญา ระหว่างประเทศในระบบพลังงานน้ำมัน ระบบ การสังเกตการณ์การเลือกตั้ง และ ระบบทรัพยากรพันธุกรรมพืช

Regime complex	องค์การระหว่างประเทศ (IOs) / สนธิสัญญา ระหว่างประเทศ	ตัวย่อ (Acronyms)	ปี ค.ศ. ที่เริ่มมี บทบาท
ด้าน พลังงาน น้ำมัน (Oil-Energy)	International Atomic Energy Agency	IAEA	1957
	Organization of Petroleum Exporting Countries	OPEC	1960
	Organization for Economic Cooperation and Development	OECD	1961
	Organization of Arab Petroleum Exporting Countries	OAPEC	1968
	Latin American Energy Commission	OLADE**	1973
	International Energy Agency	IEA	1974
	The Group of Seven	G7	1976

ตาราง 1 (ต่อ)

Regime complex	องค์การระหว่างประเทศ (IOs) / สนธิสัญญา ระหว่างประเทศ	ตัวย่อ (Acronyms)	ปี ค.ศ.ที่เริ่มมี บทบาท
	International Energy Forum	IEF	1991
	Energy Charter Treaty	ECT	1994
	The Group of Eight	G8	1997
	The African Energy Commission	AFREC	2001
	International Partnership on Energy Efficiency Cooperation	IPEEC	2009
	International Renewable Energy Agency	IRENA	2010
การสังเกตการณ์ การเลือกตั้ง (Election Monitoring/ observation)	United Nations	UN	1950s–1980s
	Commonwealth Secretariat	CS	1960s
	Organization of American States	OAS	1962
	Council of Europe	COE	1974
	African Union	AU	1989
	Southern African Development Community	SADC	1992
	European Union	EU	1993
	Organization for Security and Cooperation in Europe	OSCE	2000s
	Commonwealth of Independent States	CIS	2003
	Economic Community of West African States	ECOWAS	2006

ตาราง 1 (ต่อ)

Regime complex	องค์การระหว่างประเทศ (IOs) / สนธิสัญญา ระหว่างประเทศ	ตัวย่อ (Acronyms)	ปี ค.ศ. ที่เริ่มมี บทบาท
ทรัพยากร พันธุกรรมพืช (Plant Genetic Resources)	International Convention for the Promotion of New Varieties of Plants	UPOV***	1961
	The Consultative Group on International Agriculture Research (Gene Bank)	CGIAR	1971
	Food and Agriculture Organization	FAO	1983
	Convention on Biological Diversity	CBD	1992
	World Trade Organization	WTO	1994

หมายเหตุ: *ยุติการทำงานไปแล้ว **ตัวย่อจากภาษาสเปน ***ตัวย่อจากภาษา ฝรั่งเศส

ที่มา: Pratt, 2018; Kelly, 2009; Raustiala & Victor, 2004; Colgan, Keohane, & Van de Graff, 2012

Oil-energy regime complex

จากตาราง 1 เช่น งานศึกษาที่ทำการวิเคราะห์ประวัติศาสตร์ของระบบพลังงานน้ำมันของโลกโดยการศึกษา oil-energy regime complex ซึ่งให้เห็นถึงการกำเนิดขึ้นและเปลี่ยนแปลงในเชิงสถาบันของระบบพลังงาน (เชื้อเพลิงน้ำมัน) ในช่วงระยะเวลา 40 ปี ซึ่งบอกถึงลักษณะของความไม่สอดคล้องกันในระบบความเกี่ยวข้องของรัฐและจำนวนขององค์การที่เกี่ยวข้องในระยะที่ศึกษาบอกถึงการเปลี่ยนแปลงในเชิงสถาบัน อันเป็นผลมาจากความไม่พอใจ (dissatisfaction) ของผู้กำหนดนโยบาย และสร้างระบบให้ซับซ้อนขึ้นเป็น regime complex ความไม่พอใจดังกล่าวอาจนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทั้งนโยบาย เช่นการที่กลุ่มโอเปก (Organization of Petroleum Exporting Countries–OPEC) ซึ่งเป็นกลุ่มประเทศผู้ส่งออกน้ำมัน

ปิโตรเลียม ดัดสันใจเปลี่ยนแปลงนโยบายจากการจำกัดปริมาณการส่งออกน้ำมัน ปิโตรเลียมมาสู่การส่งออกสู่ตลาดโลกมากขึ้น หรือ การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างสถาบัน เช่น การสร้างหรือริเริ่มองค์การใหม่ขึ้นมาคือ องค์การพลังงานสากล (International Energy Forum–IEF) ซึ่งมีสมาชิกจำนวน 70 ประเทศ (รวมถึงกลุ่มโอเปก ยกเว้น อินโดนีเซีย ลิเบีย กาบอง คองโก) และจะเห็นได้ว่า เป็นองค์การที่มีสมาชิกทับซ้อน (overlapping membership) กับกลุ่มโอเปกด้วย ทั้งสองความเปลี่ยนแปลงเป็นผลมาจากความไม่พอใจของตัวแสดงในระบบในตลาดพลังงานโลกในช่วงเวลาหนึ่ง

Oil–energy regime complex เป็นกลุ่มของระบอบที่หมายความรวมถึงตลาดการค้าปิโตรเลียมของโลก และยังรวมถึงแหล่งพลังงานประเภทอื่นที่ถูกนำมาใช้ และซื้อขายกันระหว่างประเทศ ในงานของ Colgan, Keohane, & Van de Graff (2012) นิยามให้ศูนย์กลางของ regime complex นี้คือความร่วมมือทางพลังงานระหว่างรัฐ (international energy cooperation) โดยเฉพาะประเทศ G7 และ G8 และองค์การระหว่างประเทศที่เป็นทางการ แต่ไม่รวมถึงเอกชน การรวมตัวของกลุ่มองค์กรธุรกิจหรือองค์การระดับภูมิภาค และองค์การระหว่างประเทศที่ดำเนินกิจกรรมเกี่ยวข้องกับพลังงานแต่ไม่มีเป้าหมายในด้านพลังงาน โดยในสมัยก่อนหน้าทศวรรษ 1970 โลกยังไม่มีโครงสร้างความร่วมมือด้านพลังงานระหว่างประเทศที่ชัดเจนนัก นอกจากทบวงการพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ (International Atomic Energy Agency–IAEA) ซึ่งถูกตั้งขึ้นที่กรุงเวียนนาในปี 1957 โดยมีที่มาคือความหวาดกลัวภัยของอาวุธนิวเคลียร์ และความต้องการศึกษาหาแหล่งพลังงานใหม่ที่นอกเหนือไปจากน้ำมันเดิมที่นั่นแหล่งพลังงานหลัก คือ ถ่านหิน ซึ่งประเทศในยุโรปมีเก็บในคลังมากมาย และการค้าถ่านหินระหว่างประเทศยังมีปริมาณน้อย จึงไม่จำเป็นต้องมีกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศ แต่ต่อมา รัฐในยุโรปเริ่มเปลี่ยนแหล่งพลังงานที่ใช้ขับเคลื่อนเศรษฐกิจจากถ่านหินมาเป็นน้ำมันปิโตรเลียม เหล่าประเทศที่บริโภคน้ำมันในยุโรปมีการรวมตัวกันอยู่ภายในกลุ่มองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Cooperation and Development–OECD) และสร้างกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการสะสมน้ำมันในคลังและการแยกสัดส่วนน้ำมันขึ้นใช้ภายในยุโรปเท่านั้น (Colgan, Keohane, & Van de Graff, 2012, p. 123)

ตลาดน้ำมันโลกเป็นบริบทสำคัญในระบบพลังงาน โดยตลาดอยู่ในภาวะที่มีผู้ขายน้อยราย (oligopolistic) อยู่ราว 25 ปี โดยสหรัฐอเมริกาในช่วงหนึ่งเป็นผู้ผลิตน้ำมันปิโตรเลียมรายใหญ่ของโลกและทำหน้าที่ควบคุมปริมาณการผลิตตลาดน้ำมันและราคาขาย จนกระทั่งกลุ่มประเทศโอเปก นำโดยเวเนซุเอลาและซาอุดีอาระเบีย

ได้ตั้งกลุ่มขึ้นเพื่อลดการพึ่งพิงบริษัทน้ำมันขนาดใหญ่ที่ครองตลาดโลกอยู่ รวมทั้งมีจุดมุ่งหมายที่จะเก็บภาษีและค่าสิทธิ (royalty fees) หลังปี 1973 เป็นต้นมา กลุ่มโอเปกเริ่มประสบความสำเร็จในการคานอำนาจควบคุมปริมาณการผลิตน้ำมันและราคาขายในตลาดโลก ภายหลังเหตุการณ์วิกฤตน้ำมันในปี 1973-1974 สหรัฐฯ พยายามผลักดันให้มืองค์การระหว่างใหม่ คือ ทบวงพลังงานระหว่างประเทศ (International Energy Agency-IEA) เพื่อป้องกันสภาวะการขาดแคลนน้ำมันฉับพลัน (oil supply disruptions) ที่อาจเกิดขึ้นได้อีกจากการปิดล้อมทางการค้า (embargo) และการตัดกำลังการผลิต ในขณะเดียวกัน ระหว่งนั้นองค์การระดับภูมิภาคเช่น Organization of Arab Petroleum Exporting Countries (OLADE) ก็ถูกตั้งขึ้น รวมทั้งกลุ่ม G7 ก็เริ่มหันมาสนใจประเด็นพลังงานมากขึ้น เหตุการณ์ราคาน้ำมันพุ่งขึ้นสูงสองระลอกในทศวรรษ 1970 ทำให้ประเทศต่าง ๆ เริ่มหันเหออกจากแหล่งอุปทานน้ำมันจากโอเปก (Colgan, Keohane, & Van de Graff, 2012, pp. 123-126) อีกปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลต่อระบอบ ก็คือนโยบายลดการควบคุมราคาน้ำมันในสหรัฐอเมริกา ระหว่างปี 1979-1981 ก็มีส่วนสำคัญทำให้ราคาน้ำมันลดลง

กลุ่มโอเปกเองก็ได้ปรับตัวด้วยการกำหนดโควตาการผลิตน้ำมันปีโตรเลียม ในปี 1982 และ 1983 แต่แล้วมาตรการกำหนดโควตาก็ไม่ยั่งยืนเมื่อเกิดสงครามระหว่างสองประเทศผู้ผลิตน้ำมันรายใหญ่ที่สุดของโอเปกขึ้น (อิรักและอิหร่าน) ท้ายที่สุดซาอุดีอาระเบียก็ตัดสินใจยกเลิกโควตา และปล่อยให้ปริมาณน้ำมันออกสู่ตลาดจำนวนมหาศาล ในขณะที่กลุ่มประเทศโอเปกเป็นองค์การที่มักจะมีปัญหา คือ รัฐสมาชิกมักจะละเมิดมติโควตาการผลิตน้ำมันอยู่เสมอ IEA ซึ่งถูกตั้งขึ้นมารับมือกับปัญหาขาดแคลนอุปทานน้ำมันอย่างฉับพลัน แต่กลับเสมือนถูกแซ่ชิงไว้อันเนื่องมาจากโครงสร้างการลงคะแนนเสียงที่ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงในองค์การ (Van de Graff, 2012, p. 236) ต่อมาในทศวรรษ 1990 ความริเริ่มร่วมมือครั้งใหม่ก็เกิดขึ้น คือ องค์การพลังงานสากล (IEF) ในปี 1991 และสนธิสัญญา Energy Charter Treaty (ECT) ในปี 1994 สำหรับองค์การ IEF นั้นมีลักษณะที่น่าสนใจคือการให้ความสำคัญในการรับฟังเสียงของประเทศส่งออกน้ำมันนอกกลุ่มโอเปก เช่น รัสเซีย บราซิล เม็กซิโก และประเทศนำเข้าน้ำมันรายใหญ่นอกกลุ่ม IEA เช่น อินเดีย จีน แอฟริกาใต้ และประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ

ต่อมาเมื่อเข้าสู่ศตวรรษใหม่ แหล่งพลังงานน้ำมันปิโตรเลียมและก๊าซธรรมชาติเริ่มถูกจับตามองว่าน่าจะไม่นั่นคง จึงเกิดความร่วมมือเป็นองค์การพลังงานทดแทนระหว่างประเทศ (International Renewable Energy Agency-IRENA) ขึ้นในปี 2010 เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ประสานงานในประเด็นพลังงานหมุนเวียน นอกจากนี้กลุ่ม G8 ยังได้ร่วมกันก่อตั้งความร่วมมือในด้านประสิทธิภาพการใช้พลังงานหรือ International Partnership on Energy-Efficiency Cooperation (IPEEC) ในปี 2008 ในเวลาต่อมา องค์การ IEA ได้ปรับเปลี่ยนวาระขององค์การไปให้ความสนใจในประเด็นการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและเข้าหากลุ่มประเทศที่มีใช้สมาชิกมากขึ้น ขณะเดียวกัน สนธิสัญญาระหว่างประเทศอย่าง ECT กลับไม่ส่งผลต่อความร่วมมือที่ตึงเครียดจากประเทศผู้เล่นที่ล่าค้ำอย่างสหรัฐฯ คงไว้ซึ่งข้อสงวน (reservations) ในสนธิสัญญา ส่วนรัสเซียไม่ได้ให้สัตยาบันต่อสนธิสัญญาและในที่สุดก็ถอนตัวออกไปในปี 2009 (Colgan, Keohane, & Van de Graff, 2012, pp. 128-130)

งานเกี่ยวกับ oil-energy regime complex ได้สะท้อนให้เห็นแง่มุมเกี่ยวกับระบบพลังงานน้ำมันของโลกในสามประการ ประการแรก เหตุปัจจัยที่ก่อให้เกิด regime complex ซึ่งมีหลายองค์การถูกตั้งขึ้นทดแทนหรือขึ้นมาแข่งขันกับองค์การเดิม อาจเกิดมาจากความไม่พึงพอใจในระบอบที่เป็นอยู่และสะท้อนความพึงใจ (preferences) ของตัวแสดงรัฐ โดยเฉพาะรัฐที่มีบทบาทหลัก (major states) เป็นปัจจัยที่นำมาสู่การเปลี่ยนแปลงในระบอบระหว่างประเทศ จะเห็นได้ว่านักวิชาการมักจะพิจารณาให้แก่กลางของระบอบนี้อยู่ที่องค์การระหว่างประเทศที่เป็นทางการโดยหลักแล้วคือกลุ่มโอเปก และ องค์การ IEA รวมถึงประเทศที่มีบทบาทหลักในตลาดน้ำมันโลก (5 อันดับรัฐที่นำเข้าและส่งออกมากที่สุดซึ่งเปลี่ยนไปในแต่ละช่วงเวลา) และอีกหลายองค์การที่เกี่ยวข้องในระบอบ การจะเข้าใจการเปลี่ยนแปลงของการปกครองด้านพลังงาน จะต้องพิจารณาว่าองค์การใดและกลุ่มประเทศใดอยู่เป็นแกนกลางของระบอบในช่วงเวลาหนึ่ง ๆ ประการที่สอง บริบทของราคาน้ำมันในตลาดโลกที่สูงขึ้นหรือต่ำลง หรือผลประโยชน์ทางวัตถุที่จับต้องได้สูญหายไปเป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อความไม่พอใจของผู้ผลิตส่งออกหรือนำเข้าที่มีต่อ oil-energy regime complex และประการที่สาม แต่ละองค์การระหว่างประเทศในระบอบ ต่างมีเป้าหมายเฉพาะตัวที่ส่งผลต่อพฤติกรรมของตัวแสดงซึ่งส่วนใหญ่เป็นรัฐสมาชิก นอกจากนี้ บางองค์การในระบอบได้ปรับเปลี่ยนทิศทางทำให้ประเด็นพลังงานเข้าไปเกี่ยวพันกับประเด็นสิ่งแวดล้อมมากขึ้นกว่าในอดีต

Election monitoring regime complex

สำหรับตัวอย่างที่สองจากตาราง คือระบบสังเกตการณ์เลือกตั้งระหว่างประเทศ ระบบนี้เป็นอีกหนึ่ง regime complex ที่น่าสนใจที่นำมาอภิปราย เนื่องจากโดยทั่วไปแล้วการเลือกตั้งผู้นำหรือตัวแทนของรัฐหนึ่ง มักจะเข้าใจกันว่าเป็นเรื่องภายในของแต่ละรัฐ แต่ในความเป็นจริง การเลือกตั้งที่จัดขึ้นภายในประเทศหนึ่ง กลับเป็นที่สนใจแก่ประเทศเพื่อนบ้านหรือมิตรประเทศอื่นที่คบค้าสมาคมกันอยู่ ว่าทิศทางของผลการเลือกตั้งจะเป็นอย่างไรและการเลือกตั้งจัดขึ้นด้วยความซื่อตรง โปร่งใสหรือไม่ มากน้อยเพียงใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคโลกาภิวัตน์ที่ข้อมูลข่าวสารเดินทางอย่างรวดเร็ว

การสังเกตการณ์การเลือกตั้งถือได้ว่าเป็นเครื่องมือหนึ่งในการทำให้การเลือกตั้งเป็นไปอย่างมีคุณภาพและช่วยสร้างความมั่นใจและความไว้วางใจให้แก่กระบวนการทางประชาธิปไตย รวมทั้งเพิ่มความชอบธรรมให้แก่รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเทศที่เพิ่งผ่านพ้นความขัดแย้งหรือสงครามระหว่างกลุ่มต่าง ๆ มาย่อมจะมีบรรยากาศของความคลางแคลงใจในระบบการเมืองและกระบวนการเลือกตั้ง อาจกล่าวได้ว่า การสังเกตการณ์เลือกตั้งนั้นมิใช่การต่อการสร้างสันติภาพ (peacebuilding) (United Nations, 2005a, p. 75) การสังเกตการณ์เลือกตั้งโดยสหประชาชาติ (United Nations) หรือองค์การที่มีใช้รัฐ ถือได้ว่าเป็นประโยชน์แก่ประเทศที่ขาดกำลังคนหรือความเข้มแข็งที่จะจัดการสังเกตการณ์การเลือกตั้งในประเทศของตน หรือในกรณีที่ความเป็นกลางของผู้สังเกตการณ์จากภายในประเทศถูกสงสัยเคลือบแคลง โดยเฉพาะประเทศที่เพิ่งผ่านความขัดแย้งหรือประเทศประชาธิปไตยเกิดใหม่ (United Nations, 2005a, pp. 75–76)

อย่างไรก็ดี ในยุคที่สงครามเย็นจบลงและมีการจัดการเลือกตั้งขึ้นในหลายประเทศ หลายรัฐปฏิเสธที่จะให้มีการสังเกตการณ์เลือกตั้งโดยมีสหประชาชาติ มีบทบาทครอบงำ (Kelly, 2009, p. 59) งานของ Kelly (2009) ชี้ให้เห็นว่า regime complex ของการสังเกตการณ์เลือกตั้งเริ่มขึ้นในช่วงปี 1975–2004 ช่วงเวลานั้นมีการเลือกตั้งจำนวน 385 ครั้ง ที่ถูกเข้าไปสังเกตการณ์โดยองค์กรหลักถึง 18 องค์กร โดยจำนวนของการเลือกตั้งที่มีองค์กรเข้าไปสังเกตการณ์มากกว่าหนึ่งองค์กร มีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ความร่วมมือของนานาชาติในประเด็นนี้น่าสนใจตรงที่มีลักษณะของการอาสา (voluntary) ในการเข้าไปทำหน้าที่และอาจจะยุติหน้าที่หากไม่เห็นด้วยกับข้อมติหรือข้อตกลงร่วมกันของกลุ่มอาสาสมัครที่เข้าไป (Kelly, 2009, p. 60) ส่วนใหญ่แล้วองค์กรต่าง ๆ เหล่านี้มักจะทำหน้าที่โดยแยกจากกันเป็นอิสระ

จากการเพิ่มจำนวนขึ้นขององค์กรที่ทำหน้าที่จับตาการเลือกตั้งทำให้เกิดเป็น regime complex ของการสังเกตการณ์เลือกตั้ง ในช่วง 1950–1980 องค์การสหประชาชาติ ทำหน้าที่ในการควบคุมดูแลการเลือกตั้งในดินแดนที่ไม่มีอธิปไตย (non-sovereign territories) ในปี 1962 The Organizations of American States (OAS) เป็นองค์การระหว่างประเทศระดับภูมิภาคองค์การแรกๆ ที่เริ่มทำการสังเกตการณ์ในการเลือกตั้ง บางครั้ง จากนั้น Commonwealth Secretariat ที่เริ่มทำการสังเกตการณ์เลือกตั้งใน อาณานิคมของจักรวรรดิอังกฤษ ความต้องการให้มีการสังเกตในสถานที่เลือกตั้งเพิ่มสูงขึ้นอย่างเมื่อสงครามเย็นจบลง แต่ปรากฏว่าข้อถกเถียงหลักเกี่ยวกับองค์การที่ทำหน้าที่การสังเกตการณ์เลือกตั้งคือ ควรให้สหประชาชาติเป็นองค์การที่มีบทบาทหลักหรือไม่ โดยรัฐในยุโรปหลายรัฐเห็นว่าควรที่จะให้สหประชาชาติรับบทบาทนำในการเข้าไปสังเกตการณ์เลือกตั้ง ในขณะที่อีกหลายรัฐต้องการให้รักษาลักษณะการไม่แทรกแซงและอธิปไตยเป็นสำคัญ (Kelly, 2009, p. 61)

ในงานศึกษาของ Kelly ได้ชี้ให้เห็นว่า การมีหลายองค์การหรือเครือข่ายภาคเอกชนเข้ามาเกี่ยวข้องในการสังเกตการณ์เลือกตั้งมีประโยชน์ในบางประการ เช่น ประการแรก เป็นการสนับสนุนหรือเสริมแรง (reinforce) ในเชิงบวกต่องานที่ องค์การอื่นกำลังดำเนินการ ประการที่สอง การมีหลายองค์การเข้าร่วมอาจช่วยหลีกเลี่ยงสถานะชะงักงันหรือความวุ่นวายในการประกาศผลการเลือกตั้ง ส่วนผลกระทบทางลบที่อาจเกิดขึ้นจากการมีหลายองค์การทำงานในระบบดังกล่าวก็คือ เกิดการแข่งขันระหว่างองค์การเพื่อช่วงชิง ไม่ว่าจะเป็นงบประมาณและทรัพยากรต่าง ๆ ความสนใจหรืออิทธิพล (Alter & Meunier, 2009, p. 5) ดังตัวอย่างที่พบได้จากการเลือกตั้งใน กัมพูชา (1998) และกายอานา (2001) (Kelly, 2009, p. 62) การมีหลายองค์การที่ อาจจะทำหน้าที่ทับซ้อนกันโดยขาดการประสานงาน (coordination) และแบ่งปัน ข่าวสาร (information sharing) ที่เพียงพอในระดับองค์กร อาจจะนำมาสู่การขาดประสิทธิภาพและยุทธศาสตร์การทำงานแบบผิดทิศทาง (Cooley & Ron, 2002, pp. 5–39) อย่างไรก็ตาม หากองค์การสังเกตการณ์เลือกตั้งหลายองค์การเกิดความขัดแย้งกัน เช่น ใช้วิธีประเมินผลที่ต่างกัน ก็อาจทำให้รัฐบาลที่หวังชนะเลือกตั้งใช้เป็นช่องทางสร้างกระแสบิดเบือนให้ใช้ผลประเมินคะแนนที่เป็นคุณแก่ฝ่ายของตนได้

ผู้เขียนบทความมองว่าการศึกษาด้วย regime complex ได้ชี้ให้เห็นทั้ง คุณประโยชน์และความท้าทายของการมีหลากหลายองค์การด้านการสังเกตการณ์เลือกตั้ง ในด้านคุณประโยชน์ หากองค์การทั้งหลายมีฉันทามติ (consensus) ในการทำงาน การตรวจสอบผลการเลือกตั้งโดยองค์การทั้งหลายเหล่านั้น ย่อมจะมี

อิทธิพลต่อความชอบธรรมของตัวบุคคลที่ได้รับการเลือกตั้งและปทัสสถานของประชาธิปไตย ในขณะที่ในด้านความท้าทายของระบอบสังเกตการณ์การเลือกตั้งในต่างประเทศ คือ ความซับซ้อนขององค์การในระบบ สะท้อนนัยยะของการแข่งขันช่วงชิงการยอมรับเชื่อถือขององค์การเหล่านั้น ซึ่งประเด็นนี้เป็นประเด็นที่มักถูกมองข้ามไป รวมทั้งนำไปสู่การตั้งคำถามต่อไปว่า ในการเลือกตั้งในอนาคตต่อไปนั้น จะหลีกเลี่ยงการแข่งขันระหว่างองค์กรสังเกตการณ์การเลือกตั้งได้อย่างไร

เมื่อหันกลับมามองการเลือกตั้งทั่วไปของประเทศไทยเมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2019 ที่ผ่านมานั้นจะพบว่า มีองค์การทั้งจากภายในและภายนอกประเทศเข้ามาสังเกตการณ์การเลือกตั้ง องค์การภายในประเทศ ได้แก่ มูลนิธิองค์การกลางเพื่อประชาธิปไตยหรือพีเน็ต (PNET) และ We Watch เป็น 2 กลุ่มที่มีขนาดใหญ่ที่สุด We Watch นั้นส่งผู้สังเกตการณ์กว่า 4,000 คน เข้ามาใน 72 จังหวัด (AP News, 2019) สำหรับองค์การจากต่างประเทศที่เข้ามามีบทบาทโดดเด่น ได้แก่ เครือข่ายเอเชียเพื่อการเลือกตั้งเสรี หรือ แอนเฟรล (Asian Network for Free Elections-ANFREL) ในการเลือกตั้งครั้งนี้แอนเฟรลได้ส่งผู้สังเกตการณ์เข้ามาเพียง 34 คน แอนเฟรลนั้นเป็นองค์การที่ทำงานบนหลักการสำคัญของปฏิญญาว่าด้วยหลักการสำหรับการสังเกตการณ์การเลือกตั้งระหว่างประเทศ (Declaration of Principles for International Election Observation) ซึ่งเป็นปฏิญญาที่ถูกผลักดันผ่านการริเริ่มอย่างไม่เป็นทางการในปี 2001 ของกลุ่มภาคประชาสังคม National Democratic Institute (NDI) และหน่วยงานหนึ่งของสหประชาชาติคือ the United Nations Electoral Assistance Division (UNEAD) ปฏิญญาถูกนำเข้าสู่การประชุมสหประชาชาติที่นิวยอร์กและวอชิงตัน ซึ่งจัดรวมโดย The Organization of American States (OAS) และ NDI และในที่สุดได้รับการยอมรับ ณ สหประชาชาติ แอนเฟรลเป็นผู้ลงนามรับรองปฏิญญาว่าด้วยหลักการและหลักปฏิบัติสำหรับการสังเกตการณ์การเลือกตั้งระหว่างประเทศเพียงรายเดียวที่ได้รับการอนุญาตให้มาสังเกตการณ์การเลือกตั้งทั่วไปของไทยในปี 2019 (Arguelles et al., 2019, pp. 33-34; p. 58) ปฏิญญาดังกล่าวนี้นี้ถือว่าเป็นมาตรฐานที่จากระบบของสหประชาชาติ (UN system)

แม้ว่ามาตรฐานในการเลือกตั้งมาจากระบบของ UN ทว่ามีความเป็นไปได้ว่า หาก UN จะเข้ามาทำหน้าที่เอง ประเทศที่จัดการเลือกตั้งอาจจะไม่รู้ลึกยิบดินกเนื่องจากรู้สึกว่าจะถูกควบคุมหรือครอบงำ แต่หากเป็นองค์การเอกชนระหว่างประเทศอื่น ๆ เข้ามาทำหน้าที่สังเกตการณ์ บรรยากาศทั่วไปอาจจะดูผ่อนคลายกว่า ดังนั้นระบอบการสังเกตการณ์เลือกตั้งที่มีหลายองค์การที่มีใช้ UN เข้ามา ดูเหมือนจะส่ง

ผลในทางดีต่อประเทศไทย ทั้งนี้ ในการสังเกตผลคะแนนการเลือกตั้งในครั้งนี้ ทุกองค์การทั้งในและจากต่างประเทศได้รายงานไปในทิศทางเดียวกันว่าเป็นกระบวนการเลือกตั้งดูจะมีช่องโหว่และไม่สมบูรณ์แบบ หากใช้มุมมอง regime complex จากกรณีการเลือกตั้งไทยครั้งนี้ การยอมให้หลายองค์การหรือเครือข่ายเข้ามาสังเกตการณ์นั้นมีคุณประโยชน์ต่อประชาชนไทยในแง่ที่รายงานขององค์การเหล่านี้เป็นแหล่งข้อมูลให้ประชาชนได้เป็นอย่างดีว่าการจัดการเลือกตั้งได้เป็นไปตามมาตรฐานระหว่างประเทศหรือไม่อย่างไร⁴

การศึกษาความร่วมมือระหว่างประเทศโดยมุ่งสนใจที่ตัวสถาบันระหว่างประเทศ (international institutions) อาจนำใช้แนวทางของระบอบระหว่างประเทศ (international regime) ซึ่งได้แยกย่อยหัวข้อออกมาเป็น regime complex มาศึกษาได้ในหลายประเด็น โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้รับความนิยมในกลุ่มประเด็นการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมโลก (global environmental governance) (Morin & Orsini, 2013b, p. 563) เป็นแนวทางที่น่าจะช่วยให้ภาพเข้าใจที่กว้างขึ้นเกี่ยวกับความเชื่อมโยงกันของหลายองค์การระหว่างประเทศหรือสนธิสัญญาความร่วมมือระหว่างรัฐในประเด็นปัญหาหนึ่ง การระบอบองค์การที่เกี่ยวข้อง นำไปสู่การวิเคราะห์ต่อไปว่าองค์การใดที่เป็นศูนย์กลางการตัดสินใจในช่วงเวลาหนึ่ง หรือกำลังครอบงำความเป็นไปของประเด็นสำคัญของระบอบระหว่างประเทศหนึ่ง จากตัวอย่างข้างต้น ช่วยนำไปสู่ความเข้าใจความสัมพันธ์ในเชิงร่วมมือของตัวแสดงในโลกที่ซับซ้อนขึ้นในปัจจุบันว่า ตัวแสดงไม่ได้อยู่ในภาวะอนาธิปไตย (anarchy) หรือมีระบอบที่สอดคล้องกันไปเสียทั้งหมด (coherent regime) หากแต่เป็นลักษณะที่เรียกว่า regime complex เสียมากกว่า (Colgan, Keohane, & Van de Graff, 2012, p. 138)

⁴ ดูข้อมูลเพิ่มเติมได้ที่ รายงานการเลือกตั้งทั่วไปของประเทศไทย พ.ศ. 2562 ของแอนเฟรล (<https://anfre.org/anfre-2019-thai-general-election-mission-report>, www.pnetforum.org และ www.wewatchthailand.org)

Plant genetic resources regime complex

สำหรับอีกตัวอย่างหนึ่งที่บทความชิ้นนี้นำมาสำรวจ เป็นระบอบทรัพยากรพันธุกรรมพืช (Plant Genetic Resources–PGR) ซึ่งเป็นระบอบระหว่างประเทศระบอบแรก ๆ ที่ถูกนำมาศึกษาภายใต้กรอบ regime complex โดยงานของ Raustiala and Victor (2004) ได้ชี้ให้เห็นอย่างน่าสนใจว่า regime complex เป็นผลมาจากอิทธิพลของการตรากฎหมาย (legalization) จำนวนมากในการเมืองโลก ซึ่งกฎหมายในประเด็นปัญหาระหว่างประเทศคนละประเด็นอาจเกิดความไม่สอดคล้องกัน (legal inconsistencies) และเป็นเรื่องยากที่จะมาหลอมรวมเข้าในการตกลงคราวเดียวกัน นักเจรจาความตกลงระหว่างประเทศจึงมักจะใช้วิธีหลีกเลี่ยงความไม่สอดคล้องทางกฎหมายโดยยอมรับหลักหรือกฎเกณฑ์แบบกว้าง ๆ เอาไว้ก่อน เพื่อเปิดช่องว่างสำหรับการตีความได้หลายแบบในขั้นตอนการบังคับใช้กฎในภายหลัง การศึกษาปฏิสัมพันธ์ระหว่างระบอบ (regime interactions) ผ่านกรณีศึกษาของระบอบทรัพยากรพันธุกรรมพืช เช่นเดียวกันกับสองตัวอย่างข้างต้นในบทความนี้ เริ่มด้วยการพยายามระบุ “ระบอบแกนกลาง” ออกมา ในกรณีของระบอบ PGR นั้นงานศึกษาเริ่มจากการพิจารณาพัฒนาการของระบบสิทธิในทรัพย์สิน (property rights) กล่าวคือ แรกเริ่มเดิมที ทรัพยากรที่เกี่ยวกับพันธุกรรมของพืช ไม่ว่าจะเป็นยีน เมล็ดพันธุ์ หรือสารสกัดจากพืช ถูกถือว่าเป็น “มรดกของมวลมนุษยชาติที่ทุกคนสามารถใช้ได้และไม่มีผู้ใดเป็นเจ้าของ” เป็นเวลาหลายศตวรรษที่ระบบสิทธิในทรัพย์สินใช้ระบบ “common heritage system” ซึ่งให้ถือว่าพืชพันธุ์ไม่ว่าจากธรรมชาติหรือถูกปรับปรุงแล้วล้วนเป็น “มรดกร่วม (common heritage) ของมนุษยชาติ” หรือเรียกอีกอย่างว่าเป็นระบบที่เปิดให้เข้าถึงได้อย่างอิสระ (open access) ภายใต้ปทัสถานนี้ ตัวอย่างพืชบางชนิดอาจเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนได้ แต่ทรัพยากรพันธุกรรม (genetic resources) โดยตัวของมันเองไม่เป็นเจ้าของโดยปัจเจกบุคคลหรือรัฐ ดังนั้นมนุษยชาติมีสิทธิในการเข้าถึงพันธุ์พืชต่าง ๆ และโดยทั่วไปแล้ว รัฐจะไม่ห้ามใครเก็บตัวอย่างเมล็ดพืชหรือเด็ดตัวอย่างพืชไป แต่ต่อมาเมื่อปทัสถานในด้านสิทธิในทรัพย์สินเปลี่ยนแปลงไปเมื่อพันธุ์พืชที่มีอยู่ตามธรรมชาติถูกนำมาปรับปรุงเพื่อใช้ในการเกษตรที่มีการจัดการและเพิ่มมูลค่า ทุกวันนี้ทรัพยากรพันธุกรรมพืชถูกประกาศให้เป็นสมบัติของรัฐอธิปไตย (sovereign property) และเป็นทรัพย์สินส่วนบุคคล (Raustiala & Victor, 2004, pp. 277–280)

ในศตวรรษที่ 20 ระบบสิทธิในทรัพย์สินมีการเปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะหลังทศวรรษ 1990 บางรัฐเริ่มมองพันธุ์พืชภายในรัฐว่าเป็นสมบัติของรัฐอธิปไตย และเริ่มเจรจาข้อตกลงระหว่างประเทศให้รัฐอื่นปฏิบัติเช่นเดียวกัน เรียกว่าเป็นแนวทาง “property rights approach” โดยบางรัฐกำหนดให้ทรัพย์สินดังกล่าวตกเป็นของรัฐ แต่มีอีกหลายรัฐที่ยอมให้พันธุ์พืชภายในรัฐมีเจ้าของได้ โดยให้มีการสร้างระบบทรัพย์สินของเอกชนขึ้นมาและแนวทางนี้เริ่มกลายเป็นปทัสถาน (norm) ขึ้นมา ในสหรัฐอเมริกา มีบริษัทเอกชนที่สามารถพัฒนาเมล็ดพันธุ์แข่งหน้าหน่วยงานรัฐไปตั้งแต่ทศวรรษ 1920 ต่อมาในทศวรรษ 1970–1980 มีการก้าวกระโดดครั้งใหญ่ด้านไบโอเทคโนโลยีและพันธุวิศวกรรมส่งผลให้เชื่อกันว่าทรัพยากรพันธุ์พืชที่มีอยู่มากมาย หากถูกค้นพบจะสามารถเป็นแหล่งรายได้มหาศาล ความเป็นไปทั้งหมดส่งแรงกดดันให้เกิดความต้องการมีระบบปกป้องทรัพย์สินทางปัญญา (Intellectual property-IP) ในระดับของการเจรจาระหว่างประเทศ ประเทศกำลังพัฒนาต้องการให้มีกลไกที่รัฐสามารถควบคุมกันนวัตกรรมด้านพันธุกรรมพืชให้แบ่งปันผลประโยชน์กับรัฐ ในขณะที่รัฐอุตสาหกรรมสนับสนุนแนวทางแบบตลาดเสรีมากกว่า (Raustiala & Victor, 2004, pp. 282–283)

จากการศึกษา plant genetic regime complexes ของ Raustiala and Victor ชี้ให้เห็นว่าแกนกลางของระบอบพันธุกรรมพืชมีอยู่ 5 องค์การ/สนธิสัญญา (ดังที่แสดงในตาราง 1) โดยมีการเปลี่ยนแปลงแนวคิดที่นำมาใช้พิจารณาประเด็นปัญหาในระบอบ เดิมทีนั้นองค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) และ The Consultative Group on International Agriculture Research (CGIAR) อยู่ภายใต้ระบบมรดกร่วมมาก่อน แต่ต่อมาได้เปลี่ยนมาเป็นระบบสิทธิในทรัพย์สินในความควบคุมของรัฐอธิปไตยเช่นเดียวกับอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biological Diversity- CBD) ตามมาด้วยอนุสัญญาว่าด้วยสหภาพระหว่างประเทศเพื่อการคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่ (UPOV) และข้อตกลง TRIPS เป็นระบบสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนและชุมชนตามมา (ได้รับอิทธิพลมาจากในสหรัฐฯและสหภาพยุโรปภายใต้แนวทางเน้นตลาด) (Raustiala & Victor, 2004, p. 285)

ในกรณีของระบอบ PGR นั้น นักวิชาการพบว่า ความเปลี่ยนแปลงหรือก้าวหน้าทางเทคโนโลยีเป็นตัวขับเคลื่อนแนวคิดหรือแนวทางที่ใช้กับระบอบเกิดการเปลี่ยนแปลงและการเปลี่ยนแปลงจากภายในประเทศมหาอำนาจเช่นสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ระบอบสิทธิในทรัพย์สินและทรัพย์สินทางปัญญาในสหรัฐฯ ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบอบ หรือขยายตัวหรือไปในระดับระหว่างประเทศได้ เหตุการณ์

ที่เด่นชัดที่สุดเหตุการณ์หนึ่งในสหรัฐฯ เกิดขึ้นในช่วงทศวรรษ 1920 เมื่อนักปรับปรุงพันธุ์สามารถสร้างพืชพันธุ์ผสม (hybrid plants) ขึ้นได้ ทว่าลักษณะเด่นของพืชพันธุ์นี้จะสูญไปในรุ่นลูกหลาน กลุ่มอุตสาหกรรมไบโอเทคโนโลยีการเกษตร จึงเรียกร้องการคุ้มครองพันธุ์พืชที่มีการประดิษฐ์ขึ้นมาในลักษณะของทรัพย์สินทางปัญญา อีกหนึ่งการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญคือการที่ในหลายประเทศเริ่มให้ความคุ้มครอง “สิทธินักปรับปรุงพันธุ์พืช” (plant breeders’ rights) โดยห้ามลอกพันธุ์โดยตรงแต่ให้สามารถใช้พันธุ์พืชที่ผ่านการปรับปรุงแล้วโดยผู้อื่นได้ ในระดับระหว่างประเทศ แนวทางแบบสิทธิในทรัพย์สินถูกนำมาใช้ครั้งแรกในประเด็นพันธุกรรมพืชผ่านอนุสัญญา UPOV (ฉบับ 1961)⁵ ซึ่งทำให้แนวคิดสิทธินักปรับปรุงพันธุ์พืชถูกบรรจุลงในกฎหมายระหว่างประเทศ ดังนั้นพันธุ์พืชที่ผ่านการดัดแปลงหรือปรับปรุงแล้ว (worked PGR) จึงถูกคุ้มครองในประเทศภาคีสมาชิก ในขณะที่พันธุ์พืชตามธรรมชาติ (raw PGR) ยังสามารถถูกเข้าถึงได้ทั่วโลกตามระบบมรดกร่วม

ในราวทศวรรษ 1970 เกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่อีกครั้งเมื่อมีเทคโนโลยีสารพันธุกรรม หรือดีเอ็นเอ (DNA) ซึ่งทำให้นักวิทยาศาสตร์สามารถพืชถูกขยายขอบเขตออกไปอีกอย่างกว้างขวาง นำไปสู่แรงจูงใจของการปกป้องทรัพย์สินทางปัญญาที่เข้มข้นมากยิ่งขึ้นในบรรดาประเทศอุตสาหกรรม (ซึ่งมีการกระจุกตัวของการครอบครองนวัตกรรมการปรับปรุงยีนของพืช) ในจุดนี้เริ่มเกิดกระแสต้านทานอนุสัญญา UPOV โดยกลุ่มประเทศกำลังพัฒนานำโดยประเทศละตินอเมริกาทำปฏิญญาร่วม “1983 FAO Undertaking” ในวาระการประชุมองค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติในเดือนพฤศจิกายน ปี 1983 (FAO 1983) โดยประกาศและเน้นย้ำนิยามของทรัพยากรพันธุ์พืช (ทั้งที่ปรับปรุงแล้วและมีอยู่ตามธรรมชาติ) ว่าเป็นมรดกร่วมของมนุษยชาติ กลุ่มประเทศกำลังพัฒนาซึ่งครอบครองพื้นที่ส่วนใหญ่ที่มีความหลากหลายทางชีวภาพ (biodiversity) เรียกร้องให้ทรัพยากรพันธุ์พืชทั้งหมดต้องคงไว้ซึ่งความเป็นมรดกร่วมของมวลมนุษยชาติ ซึ่งกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมตกลงที่จะให้ raw PGR ยังสามารถเข้าถึงได้อย่างเสรีตามระบบมรดกร่วมเดิม แต่ปฏิเสธที่จะให้เข้าถึง worked PGR ที่ถือเป็นนวัตกรรมโดยไม่มีค่าใช้จ่าย (Raustiala & Victor, 2004, p. 288)

⁵ อนุสัญญา UPOV ฉบับแรกคือ ฉบับที่ลงนามในปี 1961 และมีฉบับแก้ไขอีกในปี 1972, 1978 และ 1991 ฉบับที่เข้มงวดที่สุดคือ UPOV 1991

ทว่าในที่สุด ระบบมรดกร่วมของโลกก็มาถึงจุดสิ้นสุดลงอย่างไม่คาดคิด โดยในทศวรรษ 1980 รัฐจำนวนมากเริ่มเห็นความจำเป็นของการปกป้องสิ่งแวดล้อมที่เสื่อมโทรมลง อันนำไปสู่อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (CBD) ในปี 1992 ในการประชุมสหประชาชาติที่ริโอ (UN Rio Summit) กลุ่มประเทศอุตสาหกรรมเสนอให้นำประเด็นปัญหาในป่าฝนเขตร้อนถูกทำลายมาเชื่อมโยงกับความหลากหลายทางชีวภาพ กลุ่มประเทศกำลังพัฒนาซึ่งมีความอ่อนไหวอยู่แล้วในเรื่องการกลัวถูกเข้ามาเอาเปรียบจากประเทศพัฒนาแล้ว จึงตอบสนองด้วยนโยบายการควบคุมพื้นที่ป่าอย่างเข้มงวดโดยรัฐ ทำให้ในเวลาต่อมา มุมมองของกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาเองเปลี่ยนไปจากที่ต้องการให้ความหลากหลายทางชีวภาพที่ตนมี เป็นมรดกร่วมของโลก กลายเป็นมองว่าการปิดล้อมควบคุมให้เป็นทรัพย์สินของประเทศน่าจะให้ผลประโยชน์แก่ประเทศของตนได้มากที่สุดและไม่ถูกละเมิดเอาไปใช้โดยชาติอื่น หรือที่เรียกกันว่าโจรสลัดชีวภาพ (biopiracy) (Raustiala & Victor, 2004, p. 289) จะเห็นได้ว่า ผลประโยชน์ของกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาในประเด็นนี้มีการเปลี่ยนแปลงไป เห็นได้จากเอกสาร FAO มีการเพิ่มภาคผนวกแนบท้ายความตกลงใน 1991 อย่างชัดเจนว่า “รัฐมีสิทธิอธิปไตย (sovereign rights) เหนือทรัพยากรพันธุพืช” ซึ่งต่างแนวทางไปจากปฏิญญาที่เคยตกลงกันในปี 1983 Undertaking โดยสิ้นเชิง ในทศวรรษ 1980 จึงเป็นช่วงเวลาที่พักสถาน หรือ norm เดิมในระบอบพหุกรรมพืชระหว่างประเทศที่จัดให้ทรัพยากรพันธุกรรมพืชในธรรมชาติ (raw PGR) เป็นสมบัติของมนุษยชาติได้เปลี่ยนแปลงไปสู่ที่พักสถานใหม่ที่สถาบันระหว่างประเทศทั้งสอง (CBD และ FAO) มาเห็นพ้องต้องกันในที่สุด คือเป็นสมบัติภายใต้ความควบคุมของแต่ละรัฐ โดยรัฐกำลังพัฒนาหันมาใช้การถือสิทธิเหนือทรัพยากรพันธุกรรมพืชของตนเป็นเครื่องต่อรองกับประเทศพัฒนาแล้ว (Raustiala & Victor, 2004, pp. 289–290)

ขณะเดียวกัน กฎเกณฑ์สำหรับการค้าระหว่างประเทศ รวมทั้งกฎปกป้องทรัพย์สินทางปัญญา (intellectual property) ก็ถูกบรรจุเข้าเป็นวาระในการเจรจาการค้าโลก โดยกลุ่มอุตสาหกรรมบันเทิง (เพลงและภาพยนตร์) ยา และอุตสาหกรรมความรู้ด้านอื่น ร่วมกันผลักดันอย่างแข็งขันให้มีการปกป้องทรัพย์สินทางปัญญาอย่างเข้มแข็งจริงจังมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อได้รับการผลักดันจากรัฐบาลสหรัฐอเมริกาจึงเกิดเป็นข้อตกลงทริปส์ใน WTO ในที่สุด ภายใต้ข้อตกลงทริปส์นั้น มีกฎเกณฑ์เฉพาะที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรพันธุกรรมพืชคือให้มีการปกป้องด้วยสิทธิบัตร หรือใช้ระบบกฎหมายเฉพาะ (sui generis) ทศวรรษ 1990 เป็นช่วงเวลาที่ระบอบ

พันธุกรรมพืชในโลกเปลี่ยนจากระบบมรดกร่วม เข้าสู่ยุคแห่งการถูกทำให้กลายเป็นทรัพย์สิน (propertyization) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสหรัฐฯ และยุโรป แม้จะเป็นช่วงเวลา que หลายรัฐยังคงเถียงกันว่ากระบวนการดังกล่าวจะทำได้ไกลแค่ไหน หรือทำให้เร็วขึ้นได้อย่างไร

“ระบอบแกนกลาง” ในระบอบพันธุกรรมพืช ที่กล่าวมาได้แก่ UPOV, CBD, FAO และข้อตกลงทริปส์ใน WTO ที่น่าสังเกตคือ องค์การหรือสถาบันที่เป็นเวทีเจรจาในประเด็นนี้ ถูกครอบงำหรือมีกลุ่มอำนาจนำในองค์การเป็นคนละกลุ่มกัน เช่น UPOV เป็นที่ประชุมของนักสร้างนวัตกรรมปรับปรุงพันธุ์ FAO เป็นฟอรัมหรือเวทีของรัฐมนตรีเกษตรจากประเทศต่าง ๆ ในขณะที่ CBD เต็มไปด้วยรัฐมนตรีจากกระทรวงด้านสิ่งแวดล้อม ส่วนเวทีเจรจาข้อตกลงทริปส์นั้นผู้เข้าร่วมมักเป็นนักกฎหมายด้านทรัพย์สินทางปัญญาและนักเจรจาการค้า งานศึกษาเกี่ยวกับระบอบ PGR แสดงให้เห็นว่าจำนวนที่เพิ่มขึ้นของสถาบันหรือองค์การระหว่างประเทศในประเด็นปัญหาหนึ่งนั้นควรได้รับความสนใจ เนื่องจากมันถูกโยงใยเต็มไปด้วยกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศจำนวนมากใช้ร่วมกันในการแก้ปัญหา เช่น กฎหมายระหว่างประเทศในด้านการค้าสิ่งแวดล้อม หรือสิทธิมนุษยชน ซึ่งกฎเกณฑ์เหล่านี้ไม่มีลำดับชั้นของอำนาจที่สูงกว่ากัน ดังนั้น กฎเกณฑ์ที่ตกลงกันในเวทีหรือการเจรจาเรื่องหนึ่งอาจไปขัดแย้ง หรือกระทั่งท้าทายกฎเกณฑ์ในอีกเวทีหนึ่งของประเด็นปัญหาอื่นได้ (Raustiala & Victor, 2004, p. 295) นักเจรจาจากรัฐบาลของหลายประเทศเริ่มเรียนรู้ว่าการเจรจาระหว่างประเทศในกรอบของกฎหมาย เช่น ในกรณีอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (เป็นต้น) ไม่สามารถทำได้บน “กระดานอันว่างเปล่า” อีกต่อไป หากแต่ต้องรวบรวมความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมาย และปทัสถานทั้งด้านการค้า เกษตร สาธารณสุข ทรัพย์สินทางปัญญา สิทธิชนพื้นเมือง ฯลฯ ก่อนจะเข้าสู่เวทีเจรจา (Orsini, Morin, & Young, 2013, pp. 27–28)

ลักษณะร่วมของทั้งสาม regime complexes ที่บทความนี้ได้หยิบยกมาเป็นตัวอย่างมีอยู่สามประการ ประการแรก ระบอบระหว่างประเทศที่ซับซ้อนมีองค์การหรือสถาบันระหว่างประเทศจำนวนมาก ประการที่สอง องค์การเหล่านั้นมีสมาชิกภาพที่ทับซ้อนกันบางส่วน และประการที่สาม ใน regime complex เราจะพบลักษณะของความแตกต่างหรือไม่สอดคล้องกัน (divergence) ของปทัสถานและกฎเกณฑ์ที่มีแนวโน้มที่อาจเป็นปัญหาได้ อันเนื่องมาจากความขัดกันของตัวปทัสถานหรือกฎเกณฑ์ที่เข้าใจได้ว่าตัวแสดงมีแนวโน้มที่จะเลือกหันเหไปอิงกับปทัสถานและกฎที่ทำให้ตนได้ประโยชน์ มิใช่เสียประโยชน์ ดังนั้น ส่วนมากแล้ว regime complex จะมีลักษณะ

ของความขัดกันของปทัสถานหรือกฎเกณฑ์ในระดับที่สูง ยกเว้นในระบอบสังคมนิยมเลือกตั้งที่ผู้เขียนมองว่ายังไม่ชัดเจนว่ามีปทัสถานที่ขัดกันจนอาจก่อปัญหา ลักษณะร่วมดังกล่าวของทั้งสาม regime complex อาจสรุปออกมาได้ดังตาราง 2

ตาราง 2 การมีลักษณะร่วมของทั้งสาม regime complexes: ระบอบพลังงานน้ำมัน ระบอบการสังเกตการณ์การเลือกตั้ง และ ระบอบทรัพยากรพันธุกรรมพืช

Regime complex	การมีหลายองค์การหรือสถาบัน (Multiple institutions/ organizations)	สมาชิกภาพขององค์การหรือสถาบันมีความทับซ้อน (Overlapped membership)	ความแตกต่างของปทัสถานที่อาจเป็นปัญหา (Problematic norms/rules divergence)
พลังงานน้ำมัน	มี	มี	มี
การสังเกตการณ์เลือกตั้ง	มี	มี	ไม่ชัดเจน
ทรัพยากรพันธุกรรมพืช	มี	มี	มี

ที่มา: ผู้เขียน

การศึกษาความร่วมมือระหว่างประเทศภายใต้กรอบ regime complex เสนอให้พิจารณาองค์การหรือสถาบันหลักทั้งหมดที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการประเด็นปัญหาหนึ่ง การพิจารณาถึงที่มา และการเปลี่ยนแปลงไปของสถาบันเหล่านั้น รวมถึงปัจจัยที่เกี่ยวข้อง เช่น อิทธิพลของกฎหมายภายในประเทศมหาอำนาจ การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี การเข้ามามีส่วนร่วมขององค์การที่มีรัฐ ล้วนส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์ ปทัสถานใน regime complex ทั้งนี้ในแต่ละ regime complex ต่างก็มีรายละเอียดปลีกย่อยและผลลัพธ์ที่ปรากฏออกมาค่อนข้างเฉพาะตัว ดังนั้น จึงจำเป็นต้องพิจารณาปัจจัยของประเด็นปัญหานั้น ๆ โดยละเอียด

งานศึกษาของแต่ละ regime complex อาจไม่สามารถนำมาเปรียบเทียบกันได้โดยตรง ซึ่งนับเป็นความท้าทายที่ยังรอการศึกษาต่อไป

Regime complex ที่ถูกนำมาศึกษาโดยนักวิชาการ ยังมีอีกในหลายประเด็น และมีแง่มุมต่าง ๆ ที่ถูกอธิบาย ไม่ว่าจะเป็นระบบความมั่นคง (Hofmann, 2009) การจัดการผู้ลี้ภัย (Betts, 2009) การค้าภายใต้ WTO และข้อตกลงสิทธิพิเศษ (Davis, 2009) การค้ากับสิทธิมนุษยชนในยุโรป (Halfner-Burton, 2009) มาตรฐานทางเคมี การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ สิ่งแวดล้อม ไจรอสลัด การเก็บภาษี ความมั่นคงทางอาหาร การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ความปลอดภัยทางชีวภาพ การต่อต้านการก่อการร้าย การพัฒนาที่ยั่งยืน (ดูเพิ่มเติมใน Orsini, Morin, & Young, 2013, pp. 27-39)

Regime complex: พหุสถาบัน เวทีเจรจาหลากหลาย และพลวัตของระบบระหว่างประเทศ

Regime complex ถือว่าเป็นแนวทางใหม่ที่ถูกนำมาใช้พิจารณาความร่วมมือระหว่างประเทศและระบบระหว่างประเทศที่ซับซ้อนขึ้นในโลกปัจจุบัน ซึ่งเกี่ยวข้องกับสนธิสัญญาระหว่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศที่มีจำนวนมากกว่าหนึ่ง แนวทางพิจารณาแบบ regime complex อยู่ในกลุ่มสำนักทฤษฎี “สถาบันนิยมเสรีนิยมใหม่” (neoliberal institutionalism) ที่นอกจากยอมรับให้รัฐเป็นศูนย์กลางของกิจกรรมในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศแล้ว ยังให้ความสำคัญแก่สถาบันหรือองค์การระหว่างประเทศที่เป็นทางการ โดยมองว่ารัฐจะได้รับผลประโยชน์จากการสร้างสถาบันให้มีประสิทธิภาพ (Sterling-Folker, 2010, p. 115) ดังที่สถาบันนิยมเสรีนิยมใหม่มุ่งพิจารณาไปที่สามอุปสรรคของความร่วมมือ ได้แก่ การเจรจาต่อรอง (bargaining) การไม่ทำตามที่ได้ตกลง (defection) และความเป็นอิสระ (autonomy) (Sterling-Folker, 2010, pp. 202-207) อาจกล่าวได้ว่า แนวคิด regime complex เป็นแนวทางที่เน้นพิจารณาสองอุปสรรคแรก สำหรับอุปสรรคแรก regime complex อาจช่วยขยายให้เห็นถึงปัญหาในการเจรจาต่อรองระหว่างประเทศ ในกรณีที่หากตัวแสดงพบว่าการเจรจาต่อรองในระบบที่ดำรงอยู่ขณะนั้นมีความยากลำบากหรือกฎเกณฑ์ที่ใช้กันอยู่ทำให้ต้องเสียเปรียบ ตัวแสดงจะตอบสนองอย่างไรบ้างสำหรับอุปสรรคที่สอง regime complex ให้ความสนใจในประเด็นที่ว่าในกรณีที่เกิดปัญหาการไม่ทำตามที่ได้ตกลงกันไว้ในความร่วมมือ ตัวแสดงมีปฏิสัมพันธ์และตอบสนองกันอย่างไรบ้าง ตัวแสดงต่าง ๆ ในระบบทำอะไรที่ทำให้การต่อรองของตนอยู่ในสถานะที่ดีขึ้น

Regime complex จากการศึกษาตัวอย่างของหลายประเด็นปัญหาที่ยกมาในบทความนี้ ได้ช่วยขยายความเข้าใจเกี่ยวกับระบอบระหว่างประเทศในการบริหารจัดการระดับโลกในอีกหลายประการ ประการแรก คือ การจะเข้าใจกำเนิดและความเปลี่ยนแปลงของระบอบระหว่างประเทศหนึ่งได้นั้น มีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาตัวแสดงที่หลากหลาย (Orsini, Morin, & Young, 2013, p. 17) ทั้งที่เป็นรัฐและที่นอกเหนือไปจากรัฐ ในขณะที่รัฐยังคงมีบทบาทหลักในการตัดสินใจทางนโยบายที่สำคัญ ตัวแสดงอื่นที่มีใช้รัฐก็มีบทบาทและอิทธิพลต่อพฤติกรรมของรัฐในประเด็นปัญหาระหว่างประเทศด้วย

ประการที่สอง regime complex ให้ความสำคัญแก่พื้นฐานทางกฎหมายที่รองรับความร่วมมือระหว่างประเทศ ซึ่งจากการศึกษาข้อมูลเชิงประจักษ์ในหลายระบอบจะพบความหลากหลาย (multiplicity) ความเชื่อมโยงหรือเป็นเครือข่าย (nesting) รวมทั้งความทับซ้อนเหลื่อม (overlapping) ของกฎเกณฑ์ที่รัฐตกลงใช้ร่วมกันในประเด็นปัญหาระหว่างประเทศหนึ่ง ดังที่นักวิชาการเสรีนิยมใหม่ได้เคยชี้ว่าการเจรจาระหว่างประเทศนับจากหลังทศวรรษ 1990 มีการทำให้เป็นกฎหมาย (legalization) หรือ การเจรจา “อย่างสอดคล้องกับกฎหมาย” ที่เพิ่มมากขึ้น และกลายมาเป็นประเด็นสำคัญในการวิเคราะห์แนวเสรีนิยมใหม่ (อ้างใน Sterling-Folker, 2010, p. 122) regime complex สะท้อนเพิ่มเติมในประเด็นที่ว่า ในการบริหารจัดการระดับโลกในปัจจุบันเคลื่อนตัวมาอยู่บนพื้นฐานของพหุสถาบันที่อิงกับกฎหมายระหว่างประเทศมากขึ้น และระบอบระหว่างประเทศก็มีลักษณะของพลวัตที่เปลี่ยนแปลงไปได้ เช่นเดียวกับกฎหมายระหว่างประเทศ เนื่องจากมีทั้งพื้นที่และโอกาสให้แก่วัตถุแสดง (รัฐ และองค์การ) หลากหลายที่จะอาจเข้าไปจัดการ หรือสร้างกฎเกณฑ์ใหม่เกี่ยวกับประเด็นปัญหาหนึ่งในช่วงเวลาหนึ่ง

ประการที่สาม ใน regime complex ยังคงเป็นเรื่องของการขับเคลื่อนด้วยผลประโยชน์ของตัวแสดง (Orsini, Morin, & Young, 2013, p. 36) และการมีหลายสถาบันที่เกี่ยวข้องยังนำไปสู่กลยุทธ์ทางการเมืองของตัวแสดงใน complex ที่อาจแสวงหาเวทีเจรจาที่หลากหลาย เช่น forum shopping หรือ venue shopping

แนวทางศึกษาด้วย regime complex จึงเหมาะที่จะนำมาใช้อธิบายประเด็นที่มีหลายแง่มุมและเกี่ยวพันกับกฎหมายที่ซับซ้อน (เช่น ระบอบพันธุกรรมพืชและสิทธิบัตรเมล็ดพันธุ์ การค้ากับการพัฒนา การค้ากับสิ่งแวดล้อม ฯลฯ) โดยมีได้ไปหักล้างทฤษฎีระบอบระหว่างประเทศที่มีแต่เดิม หากแต่ชี้ให้เห็นความไม่สมบูรณ์ของแนวความคิดระบอบระหว่างประเทศที่มีมาก่อนหน้าว่าขาดมุมมองที่สะท้อนการกระจุกตัว

ของสถาบัน หรือความเชื่อมโยงของสถาบันระหว่างประเทศหลายสถาบันในประเด็นปัญหาที่มีหลายมิติ (Raustiala & Victor, 2004, p. 295)

ทิศทางของการศึกษาความร่วมมือในระบบระหว่างประเทศ: เมื่อองค์การระหว่างประเทศหันมาประสานงานกัน

จากงานศึกษา regime complex ได้จุดประกายอันเป็นที่น่าสนใจว่า ความร่วมมือระหว่างประเทศโดยเฉพาะด้านที่ไม่ใช่ความมั่นคง (เช่น การค้า สาธารณสุข การรับมือภัยพิบัติ ฯลฯ) ก็ก้าวไปในระดับที่การทำงานขององค์การระหว่างประเทศที่รับผิดชอบในหลายประเด็นที่รัฐมีภาระผูกพันตามกฎหมายระหว่างประเทศนั้น การปฏิบัติงานขององค์การระหว่างประเทศมีการสร้างความเชื่อมโยงและทำงานอย่างเป็นเครือข่ายมากขึ้น ในยุคที่องค์การระหว่างประเทศเริ่มมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น จะเห็นได้ว่า หลายองค์การระหว่างประเทศเริ่มมีวิธีปฏิบัติแบบ “การทูตประสานงาน” (liaison diplomacy) กันมากขึ้น เช่น WTO เข้าไปมีสถานะผู้สังเกตการณ์ในองค์การอื่นกว่า 31 องค์การ และ IGOs อื่น ๆ มากกว่า 60 องค์การก็เข้ามาสังเกตการณ์ในหน่วยงานย่อยของ WTO (หรืออีกตัวอย่างหนึ่ง ในการประชุมเกี่ยวกับสถานะอากาศเปลี่ยนแปลงของสหประชาชาติในปี 2010 มีผู้เข้าร่วมซึ่งเป็นตัวแทนจาก IGOs อื่นมาเข้าร่วมเป็นจำนวนมาก) (Orsini, Morin, & Young, 2013, p. 28) นักวิชาการเริ่มให้ความสนใจต่อการหลอมรวม (convergence effect) จากการกระจายตัวที่เพิ่มมากขึ้นขององค์การหรือสถาบันระหว่างประเทศ (Sommerer & Tallberg, 2019) จากงานวิชาการความสัมพันธ์ระหว่างองค์การระหว่างประเทศมีพัฒนาการความร่วมมือระหว่างในรูปแบบใหม่ ซึ่งตัวอย่างที่จะยกมากล่าวถึง ได้แก่ การยอมรับอำนาจขององค์การระหว่างประเทศอื่น และการประสานกฎหรือปทัสฐานระหว่างองค์การระหว่างประเทศ

การยอมรับอำนาจขององค์การระหว่างประเทศอื่น (Institutional deference)

งานศึกษาในกลุ่ม regime complex เชื่อมโยงให้เห็นว่าผลของความซับซ้อนของระบบระหว่างประเทศต่อพัฒนาการความร่วมมือระหว่างรัฐภายใต้องค์การระหว่างประเทศ ดังจะพบได้ในกรณีที่เกิดภาวะขัดแย้งทางกฎหมายระหว่างประเทศซึ่งในบริบทที่มีองค์การระหว่างประเทศจำนวนมากในปัจจุบัน เช่น จากงานของ Pratt (2018) ชี้ให้เห็นถึงความเป็นไปได้ของ “การประสานงานกันของสถาบันระหว่างประเทศ” (interinstitutional coordination) ในขณะที่นักวิชาการเช่น Abbott et al. (2015)

มีแนวโน้มที่จะมองในทางลบว่า ความหลากหลายของกฎเกณฑ์และองค์การระหว่างประเทศ หรือนำมาสู่การกระจายหรือความไม่เป็นหนึ่งเดียวกัน (fragmentation) ของกฎหมายซึ่งน่าจะบั่นทอนความร่วมมือระหว่างประเทศ แต่ปรากฏว่าในทางปฏิบัติ กรณีที่มีกฎหมายที่ขัดแย้งกัน (jurisdictional conflicts) หรือไม่สอดคล้องกันของกฎ (inconsistent rules) การทำงานขององค์การระหว่างประเทศกลับมีการยอมรับอำนาจขององค์การระหว่างประเทศอื่นเพื่อสามารถหาทางออกให้ข้อขัดแย้งทางกฎหมายนั้น รวมทั้งเป็นการแบ่งงานกันทำในบรรดาสถาบันและองค์การทั้งหลายภายใน regime complex การยอมรับนับถือเอกากฎหมายหรือกฎเกณฑ์ที่สถาบันหรือองค์การระหว่างประเทศอื่นตกลงหรือวางรากฐานเอาไว้มาใช้ เป็นวิธีที่พบได้มากที่สุด (Pratt, 2018, pp. 1–2) Pratt อธิบายว่า ในกรณีของ international regime complex มีหลายองค์การระหว่างประเทศทำงานในประเด็นปัญหาหนึ่ง กฎเกณฑ์ของหลายองค์การระหว่างประเทศมีโอกาสขัดแย้งหรือทับซ้อนกันได้ แต่ในสภาวะอนาธิปไตยวิธีของการยอมรับเอกากฎเกณฑ์ขององค์การระหว่างประเทศอื่นมาใช้ ทำให้รัฐสามารถหลีกเลี่ยงภาวะที่กฎเกณฑ์ระหว่างประเทศจะขัดแย้งกันเองได้ เป็นการแบ่งงานกันทำซึ่งก่อให้เกิดประโยชน์ต่อความร่วมมือของรัฐ การวิเคราะห์ของ Pratt มอง regime complex ในทางบวกว่าอาจมีคุณูปการต่อความร่วมมือระหว่างประเทศ

การยอมรับเอกากฎเกณฑ์ขององค์การอื่นมาใช้อาจเป็นได้สองแบบ รูปแบบที่หนึ่ง เป็นการยอมรับกฎขององค์การระหว่างประเทศอื่นมาใช้อย่างเป็นทางการ (มีการอ้างอิง ระบุเป็นลายลักษณ์อักษร) ก็เช่น กรณีของระบบต่อต้านการก่อการร้าย (counterterrorism regime complex) ในปี 2005 ที่คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ (United Nations Security Council–UNSC) มีข้อมติ 1617 (United Nations, 2005b) เพื่อลงโทษ (sanctions) ด้านการเงินและการเดินทางของกลุ่มอัลกออิดะห์ และกลุ่มก่อการร้ายที่เกี่ยวข้อง แทนที่คณะมนตรีความมั่นคงจะออกกฎข้อบังคับต่าง ๆ ในด้านการเงินเพื่อต่อต้านการก่อการร้าย ตามแต่กำลังอำนาจและความคิดของสมาชิกในขณะนั้น แต่กลับยอมรับให้ไปใช้มาตรฐานระหว่างประเทศที่มีอยู่แล้วของ Financial Action Task Force (FATF) ซึ่งถูกก่อตั้งขึ้นในปี 1989 โดยรัฐมนตรีของ 38 ประเทศสมาชิก มีจุดประสงค์ในการสร้างมาตรฐานทางกฎหมายและมาตรการทำงานเพื่อรับมือการฟอกเงิน ธุรกรรมทางการเงินที่อุดหนุนการก่อการร้าย และภัยต่าง ๆ ต่อความมั่นคงปลอดภัยของระบบการเงินระหว่างประเทศ FATF มีลักษณะเป็นองค์การระหว่างประเทศที่มีความเป็นทางการน้อยกว่า ไม่มีสนธิสัญญาก่อตั้งรับรอง และไม่มีอำนาจในทางกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งในกรณีนี้สภาพของอนาธิปไตย

ซึ่งไม่มีศูนย์กลางอำนาจปกครองในระดับระหว่างประเทศ ทำให้สมาชิกของคณะมนตรีความมั่นคงสามารถตั้งเอาองค์กรที่ทำหน้าที่เฉพาะด้าน คือ FATF เข้ามาเกี่ยวข้องกับการทำงานภายใต้องค์การที่มีกฎหมายระหว่างประเทศผูกพันได้ กล่าวได้ว่าเป็นการตั้งเอาทรัพยากรที่สหประชาชาติไม่ได้มีอยู่ มาใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อสหประชาชาติ (Pratt, 2018, pp. 1–3) นอกจากนี้ การรวมกลุ่มระหว่างประเทศอื่น ๆ เช่น APEC ก็ยอมรับเอากฎของ FATF มาใช้ด้วยเช่นกันแทนที่จะออกแบบกฎของตนเอง ในเรื่องของความปลอดภัยทางการบิน องค์การระหว่างประเทศอย่าง องค์การของรัฐอเมริกัน (Organization for American States– OAS) หรือองค์การว่าด้วยความมั่นคงและความร่วมมือในยุโรป (The Organization for Security and Cooperation in Europe–OSCE) ที่มีนโยบายต่อต้านการก่อการร้ายออกมา ก็ได้ประกาศให้นำเอากฎของ International Civil Aviation Organization (ICAO) มาใช้กับรัฐสมาชิก (Pratt, 2018, pp. 8–9)

รูปแบบที่สอง เป็นการที่องค์การระหว่างประเทศหนึ่งรับนับถือเอากฎขององค์การระหว่างประเทศอื่นมาปฏิบัติอย่างไม่เป็นทางการ พบได้จากการณิของระบบสังเกตการณ์เลือกตั้ง เช่น สหภาพยุโรป (EU) ใช้วิธีประเมินการเลือกตั้งในเนปาล ปี 2008 บนพื้นฐานของกรอบกฎหมายเลือกตั้งที่ OSCE และ สหภาพยุโรปใช้ (EUEOM, 2008, p. 15) การทำงานขององค์การระหว่างประเทศหลายแห่ง เริ่มถูกสังเกตว่ามีการหยิบยืมเอาทรัพยากร แนวคิด แนวปฏิบัติระหว่างกันมาใช้ทำงานของตน หรือกล่าวได้ว่าเป็นอิทธิพลระหว่างกัน

การประสานกฎ ปทัสถาน มาตรฐานระหว่างองค์การ (Rules/Norms Coordination): ตัวอย่างความร่วมมือสามฝ่าย WIPO–WTO–WHO

การทำงานร่วมกันขององค์การระหว่างประเทศในประเด็นอันซับซ้อน สามารถพบได้จากตัวอย่างอันน่าสนใจของความร่วมมือระหว่างสามองค์การระหว่างประเทศในกรณีของความร่วมมือระหว่างองค์การทรัพย์สินทางปัญญาโลก (WIPO) องค์การการค้าโลก (WTO) และองค์การอนามัยโลก (WHO) ในประเด็นทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวกับการค้าและกระทบต่อการสาธารณสุข กล่าวคือ จากการที่กฎหมายเกี่ยวกับการปกป้องทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวกับการค้าภายใต้ข้อตกลงทริปส์ที่มีผลบังคับใช้ใน WTO นับตั้งแต่ปี 1995 ส่งผลให้ประเทศสมาชิก WTO ต้องให้ความคุ้มครองแก่สิทธิบัตรยาโรคในฐานะสินค้า ซึ่งต่อมาก็ได้ส่งผลกระทบต่อราคายาและการเข้าถึงยาของประชากรในรัฐสมาชิก ประเด็นดังกล่าวก่อให้เกิด

การวิพากษ์วิจารณ์ไปทั่วโลกว่าข้อตกลงทริปส์ใน WTO นั้น ส่งผลกระทบในทางลบต่อสาธารณสุขของผู้คนจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประชากรที่ยากจนในประเทศกำลังพัฒนา

ประเด็นเรื่องสิทธิบัตรยาในการค้าโลกซึ่งกระทบการเข้าถึงยาของผู้คนจำนวนมากและมีแนวโน้มที่จะไปสู่วิกฤตทางสาธารณสุขหากประชาชนไม่สามารถจ่ายซื้อยารักษาโรคติดต่อหรือโรคร้ายแรง ขอบเขตของพันธกิจของทั้งสามองค์การ (รวมถึงองค์การอื่นด้วยเช่น สหประชาชาติ) ระหว่างประเทศดังกล่าวมีความทับซ้อนกันไปมาอยู่ในระบอบทรัพย์สินทางปัญญา (Intellectual property regime complex) ประเด็นดังกล่าวเป็นประเด็นที่มีความขัดแย้งสูง เนื่องจากแม้ว่าโดยหลักจะเกี่ยวข้องกับการปกป้องทรัพย์สินทางปัญญาในเชิงการค้า แต่ประเด็นยารักษาโรคก็ไปเกี่ยวพันกับชีวิตของผู้คนอันเป็นเรื่องที่นอกเหนือไปจากการค้า ความรับรู้ว่าสิทธิบัตรยาส่งผลกระทบต่อราคายาปรากฏชัดเจนใน WTO ในปี 2001 ที่มีการประกาศปฏิญญาโดฮา (Doha Declaration on the TRIPS Agreement and Public Health)

นับเป็นความก้าวหน้าที่สำคัญของการแก้ไขประเด็นดังกล่าวในระบอบระหว่างประเทศด้านทรัพย์สินทางปัญญา เมื่อปี 2012 เป็นต้นมา เริ่มมีความชัดเจนว่าทั้งสามองค์การระหว่างประเทศได้ทำความร่วมมือสามฝ่าย (trilateral cooperation) ในการศึกษาประเด็นที่เชื่อมโยงเอาทั้งนโยบายสาธารณสุข ทรัพย์สินทางปัญญาและการค้า (Public health, IP and trade) เข้าด้วยกัน ในเอกสาร Trilateral Study WIPO-WTO-WHO เรื่อง Promoting Access to Medical Technologies and Innovation: Intersection Between Public Health, Intellectual Property and Trade (WHO, WIPO, & WTO, 2012) เป็นตัวอย่างหนึ่งของผลของความร่วมมือขององค์การหลักในระบอบเพื่อที่จะรับมือกับความยุ่งยากของประเด็นการเข้าถึงยาที่มีสิทธิบัตร ซึ่งได้กลายเป็นปัญหาของประเทศกำลังพัฒนาหลาย ๆ ประเทศที่ไม่สามารถซื้อหายาที่มีราคาแพงอันเป็นผลมาจากสิทธิบัตรยาและอำนาจต่อรองที่น้อย ทำให้ประชาชนของบางประเทศไม่สามารถบรรลุเป้าหมายในการพัฒนาหรือปรับปรุงคุณภาพสาธารณสุขได้

นอกจากนี้ ทั้งสามองค์การยังจัดประชุมเชิงเทคนิคร่วมกัน (joint technical symposium) ในหลายประเด็นที่สำคัญสำหรับอนาคต เช่น การนำนวัตกรรมมาต่อกรกับโรคติดต่อ หรือการใช้นวัตกรรมเพื่อเป้าหมายในการพัฒนาอย่างยั่งยืน (WIPO, 2019) การเคลื่อนไหวดังกล่าวเป็นพัฒนาการที่สำคัญของระบอบระหว่างประเทศที่แสดงให้เห็นว่า องค์การระหว่างประเทศและรัฐ เริ่มรับรู้และตระหนักมากขึ้นว่า

ความพยายามแก้ปัญหาที่มีร่วมกันปัญหาหนึ่งไม่ได้ถูกจำกัดไว้ด้วยวิธีคิดของกรอบกฎหมายใดกฎหมายเดียว (เช่น การค้า การปกป้องทรัพย์สินทางปัญญา การลงทุน) ที่อาจจะเลยผลกระทบด้านอื่น (เช่น สุขภาพ การพัฒนา สิทธิมนุษยชน การเปลี่ยนแปลงสภาวะอากาศของโลก ทรัพยากรสัตว์ใกล้สูญพันธุ์ ฯลฯ) อีกต่อไป อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่าความร่วมมือระหว่างองค์การระหว่างประเทศในครั้งนี้ดูเหมือนว่าจะน่าโดย WHO ดังนั้นจึงไม่น่าแปลกใจที่มีการนำประเด็นสาธารณสุขมาตั้งต้นในการพิจารณาประเด็นปัญหา และนัยยะที่ตามมาคือนโยบายด้านการค้าหรือการปกป้องสิทธิในนวัตกรรม ควรจะต้องหันมาปรับเข้าหาเป้าหมายเพื่อประโยชน์ในด้านอื่นมากขึ้น มิใช่เน้นพิจารณาแต่ผลประโยชน์ทางการค้าเท่านั้น

สรุป

บทความนี้ได้ทำการสำรวจใน 2 ประการ ประการแรกเป็นการสำรวจ regime complex ในงานวิชาการด้านนโยบายและความร่วมมือระหว่างประเทศ ว่าแนวคิดดังกล่าวถูกนำมาใช้อธิบายความร่วมมือระหว่างประเทศอย่างไรบ้าง โดยสรุป regime complex หรือ กลุ่มระบอบระหว่างประเทศที่เชื่อมโยง ทับซ้อนกันนั้นเป็นพัฒนาการใหม่ ๆ ของแนวคิดในการทำความเข้าใจความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือความร่วมมือระหว่างประเทศในประเด็นปัญหาหนึ่ง ๆ ในโลกปัจจุบันที่มีสลับซับซ้อนมากขึ้นกว่าในอดีตเป็นอย่างยิ่ง สำหรับเหตุปัจจัยของการเกิด regime complex ที่สรุปได้จากงานศึกษาทางวิชาการของบทความนี้ ได้แก่ การเพิ่มจำนวนของกฎหมายหรือกลุ่มกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศ การเพิ่มจำนวนขึ้นขององค์การระหว่างประเทศ ความตึงเครียดในการเจรจาที่เกิดจากระบอบระหว่างประเทศหลายระบอบ และความไม่สอดคล้องกันของปทัสถานระหว่างประเทศ เหตุปัจจัยอื่น ๆ นอกเหนือไปจากนี้ ยังเป็นสิ่งที่น่าสนใจที่รอให้มีการศึกษาต่อไป

จากทั้งสามตัวอย่าง regime complex ที่บทความนี้ยกมาเป็นตัวอย่าง ลักษณะร่วมของ regime complex ได้แก่ การมีหลายองค์การหรือสถาบัน สมาชิกภาพที่ทับซ้อนกันขององค์การในระบอบ และความแตกต่างของปทัสถานที่อาจเป็นปัญหาการศึกษาความร่วมมือระหว่างประเทศภายใต้กรอบ regime complex เสนอให้พิจารณาองค์การหรือสถาบันแกนกลางทั้งหมดที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการประเด็นปัญหาหนึ่ง การพิจารณาถึงที่มา และการเปลี่ยนแปลงไปของสถาบันเหล่านั้น รวมถึงปัจจัยที่เกี่ยวข้อง เช่น อิทธิพลของกฎหมายภายในประเทศมหาอำนาจ การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี การเข้ามามีส่วนร่วมขององค์การที่มีใช้รัฐ ล้วนส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์ ปทัสถานใน regime complex ทั้งนี้ สำหรับพลัง

การอธิบายของ regime complex นั้น จะเห็นได้ว่าในแต่ละ regime complex ต่างก็มีรายละเอียดปลีกย่อยและผลลัพธ์ที่ปรากฏออกมาค่อนข้างเฉพาะตัว ดังนั้น จึงจำเป็นต้องพิจารณาปัจจัยของประเด็นปัญหานั้น ๆ โดยละเอียด งานศึกษาของแต่ละ regime complex มีคุณลักษณะร่วมกันอยู่แต่อาจไม่สามารถนำมาเปรียบเทียบกันได้โดยตรง งานศึกษา regime complex ในความร่วมมือระหว่างประเทศ น่าจะเป็นจุดเริ่มต้นที่จะนำไปสู่การวิเคราะห์ไปถึงกลยุทธ์และเทคนิควิธีที่ตัวแสดงในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศจะใช้ในการอยู่ร่วมกันและนับเป็นความท้าทายที่รออยู่ในการขยายองค์ความรู้ในประเด็นนี้ต่อไป

สำหรับการสำรวจประการที่สอง คือการสำรวจพัฒนาการของการทำงานในปัจจุบันของสถาบันหรือองค์การระหว่างประเทศ ว่าเป็นไปอย่างไรในการบริหารจัดการระดับโลกและพัฒนาการเหล่านั้นส่งผลอย่างไรต่อความร่วมมือระหว่างประเทศ บทความได้นำเสนอทิศทางของความร่วมมือกันในระบอบระหว่างประเทศ ดังมีตัวอย่างอันได้แก่ การยอมรับอำนาจขององค์การระหว่างประเทศอื่น ๆ และการประสานกฎปทัสถาน มาตรฐานระหว่างองค์การ ทั้งสองพัฒนาการสะท้อนให้เห็นว่า ตัวแสดงอันได้แก่ รัฐและองค์การระหว่างประเทศเริ่มรับรู้มากขึ้นเรื่อย ๆ ถึงความสำคัญของการหลอมรวมเข้าด้วยกันมากขึ้นเพื่อสามารถรับมือกับประเด็นปัญหาระดับโลกที่มีหลายแง่มุมที่ต้องคำนึงถึง

สำหรับผู้สนใจศึกษางานด้าน regime complex ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ภายใต้บริบทที่มีรัฐไทยเป็นตัวแสดงหนึ่งในระบอบระหว่างประเทศและต้องเผชิญปัญหาร่วมกับตัวแสดงและรัฐอื่น ๆ ต่อไปนั้น สามารถเลือกหยิบประเด็นปัญหาระหว่างประเทศที่มีลักษณะซับซ้อนขึ้นมาศึกษาได้ อาทิเช่น ระบอบการสาธารณสุขของโลก ระบอบสภาพภูมิอากาศเปลี่ยนแปลงในระดับโลก ระบอบการจัดการน้ำข้ามพรมแดน ระบอบต่อต้านการค้ามนุษย์ หรือ ระบอบการย้ายถิ่นฐานของประชากรโลกในยุคใหม่ เป็นต้น เพื่อทำความเข้าใจถึงปัจจัยที่ทำให้แต่ละระบอบเหล่านั้นมีความซับซ้อนหรืออาจมีช่องทางการดำเนินนโยบายหลายระดับ เพื่อจะได้สามารถประเมินแนวโน้มของผลลัพธ์ที่เกิดจากความซับซ้อนเหล่านั้น ว่าอาจนำไปสู่การบริหารจัดการระดับโลกที่เป็นหนึ่งเดียวกันได้มากยิ่งขึ้น หรือกลับก่อให้เกิดการกระจายและไม่สอดคล้องกันของกฎระเบียบที่ใช้แก้ปัญหาเหล่านั้นมากขึ้น รวมทั้งอาจศึกษาพัฒนาการใหม่ ๆ ของนวัตกรรมทางด้านนโยบายในการปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์การหรือสถาบันระหว่างประเทศในการทำงานร่วมกันมากขึ้นในปัจจุบัน ซึ่งน่าจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาหรือปรับปรุงความร่วมมือของตัวแสดงในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศต่อไป

References

- Abbott, K. W., & Snidal, D. (1998). Why states act through formal international organizations. *Journal of Conflict Resolution*, 42(1), 3–32.
- Abbott, K. W., Genschel, P., Snidal, D., & Zangl, B. (2015). *International organizations as orchestrators*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Aggarwal, V. K. (1998). *Institutional designs for a complex world: Bargaining, linkages, and nesting*. Ithaca New York: Cornell University Press.
- Alter, K. J., & Meunier, S. (2009). The politics of international regime complexity. *Perspectives on Politics*, 7(1), 13–24.
- Alter, K. J., & Raustiala, K. (2018). *The rise of international regime complexity*. Retrieved October 20, 2019, from <https://ssrn.com/abstract=3085043>
- AP News. (2019, March 27). Election observers call still–partial Thai vote count flawed. *AP News*. Retrieved from <https://apnews.com/d0801b87d34b459b–b45e6f3c9f679ac7>
- Arguelles, C., Galang, K. J., Vier, A., Aththage, J. D., & Salam, B. (2019). *The 2019 Thai general election a missed opportunity for democracy*. Retrieved October 20, 2019, from <https://anfrel.org/wpcontent/uploads/2019/06/Thai–Report–2nd–edition.pdf>
- Betts, A. (2009). Institution proliferation and the global refugee regime. *Perspectives on Politics*, 7(1), 53–58.
- Busch, M. L. (2007). Overlapping institutions, forum shopping, and dispute settlement in international trade. *International Organization*, 61(4), 735–761.
- Colgan, J. D., Keohane, R. O., & Van de Graaf, T. (2012). Punctuated equilibrium in the energy regime complex. *The Review of International Organization*, 7(2), 117–143.
- Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals*. (1979, 23 June). Retrieved October 20, 2019, from <https://www.cms.int/en/convention–text>

- Cooley, A., & Ron, J. (2002). The NGO Scramble: Organizational insecurity and the political economy of transnational action. *International Security*, 27(1), 5–39.
- Davis, C. L. (2009). Overlapping institutions in trade policy. *Perspectives on Politics*, 7(1), 25–31.
- Drezner, D. W. (2009). The power and peril of international regime complexity. *Perspectives on Politics*, 7(1), 65–70.
- Drezner, D. W. (2013). The tragedy of global institutional commons. In M. Finnemore & J. Goldstein (Eds.), *Back to basics: State power in a contemporary world* (pp. 280–310). New York: Oxford University Press.
- Dutfield, J. (2007). What are international institutions?. *International Studies Review*, 9(1), 1–22.
- European Union Election Monitoring Mission (EUEOM). (2008). *Nepal final report constituent assembly election 10 April 2008*. Retrieved October 30, 2019, from http://www.eods.eu/library/FR%20NEPAL%2009.2008_en.pdf
- Financial Action Task Force (FATF). (n.d). *Who are we*. Retrieved October 30, 2019, from <https://www.fatf-gafi.org/about/whoweare/>
- Food and Agriculture Organization (FAO). (1983). *Resolution 8/83 international undertaking on plant and genetic resources*. Retrieved October 30, 2019, from http://www.fao.org/wiews-archive/docs/Resolution_8_83.pdf
- Gehring, T., & Faude, B. (2013). The dynamics of regime complexes: Microfoundations and systemic effects. *Global Governance*, 19(1), 119–130.
- Halfner–Burton, E. M. (2009). The power politics of regime complexity: Human rights trade conditionality in Europe. *Perspectives on Politics*, 7(1), 33–37.
- Hofmann, S. C. (2009). Overlapping institution in the realm of international security: The case of NATO and ESDP. *Perspectives on Politics*, 7(1), 45–52.
- Jinnah, S., & Lindsay, A. (2016). Diffusion through issue linkage: Environmental norms in US trade agreements. *Global Environmental Politics*, 16(3), 41–61.

- Kelly, J. (2009). The more the merrier? The effects of having multiple international election monitoring organizations. *Perspectives on Politics*, 7(1), 59–64.
- Keohane, R. O., & Nye, J. S. (1977). *Power and interdependence* (4th ed.). Boston: Longman.
- Morin, J. F., & Gauquelin, M. (2016). *Trade agreements as vectors for the Nagoya protocol's implementation*. Retrieved October 30, 2019, from <https://www.cigionline.org/publications/trade-agreements-vectors-nagoya-protocols-implementation>
- Morin, J. F., & Orsini, A. (2013a). Regime complexity and policy coherency: Introducing a co-adjustments model. *Global Governance*, 19(1), 41–51.
- Morin, J. F., & Orsini, A. (2013b). Insights from global environmental governance. *International Studies Reviews*, 15(4), 562–589.
- Morin, J. F., Dür, A., & Lechner, L. (2018). Mapping the trade and environment nexus: Insights from a new data set. *Global Environmental Politics*, 18(1), 122–139.
- Morse, J. C., & Keohane, R. (2014). Contested multilateralism. Review of *International Organization*, 9(4), 385–412.
- Murphy, H., & Kellow, A. (2013). Forum shopping in global governance: Understanding states, business and NGOs in multiple arenas. *Global Policy*, 4(2), 139–149.
- National Democratic Institute. (2005). *Declaration of principles for international election observation and code of conduct for international election observers*. Retrieved October 25, 2019, from <https://www.ndi.org/DoP>
- Oberthür, S., & Stokke, O. S. (Eds.). (2011). *Managing institutional complexity: Regime interplay and global environmental change*. Cambridge, MA.: MIT Press.
- Orsini, A., Morin, J. F., & Young, O. (2013). Regime complexes: A bust, a book, or a boost for global governance? *Global Governance*, 19(1), 27–39.
- Pauwelyn, J. (2003). *Conflicts of norms in public international law: How WTO laws relates to other rules of international law*. New York: Cambridge University Press.

- Poletti, A., & Sicurelli, D. (2015). The European Union, preferential trade agreements, and the international regulation of sustainable biofuels. *Journal of Common Market Studies*, 54(2), 249–266.
- Pratt, T. (2018). Deference and hierarchy in international regime complexes. *International Organization*, 72(3), 1–30.
- Raustiala, K., & Victor, D. G. (2004). The regime complex for plant genetic resources. *International Organization*, 58(2), 277–309.
- Sommerer, T., & Tallberg, J. (2019). Diffusion across international organizations: Connectivity and convergence. *International Organization*, 73(2), 399–433.
- Stein, A. A. (2008). Neoliberal institutionalism. In C. Reus-Smit & D. Snidal (Eds.), *The Oxford Handbook of international relations* (pp. 201–221). New York: Oxford University Press.
- Sterling-Folker, J. (2010). Neoliberalism. In T. Dunne, M. Kurki, & S. Smith (Eds.), *International relations theories: Discipline and diversity* (pp.114–131). (3rd ed.). New York: Oxford University Press.
- United Nations. (2005a). *Woman and elections: Guide to promoting the participation of women in elections*. Retrieved October 30, 2019, from <https://www.un.org/womenwatch/osagi/wps/publication/WomenAndElections.pdf>
- United Nations. (2005b). *Resolution 1617*. Retrieved October 30, 2019, from <https://bit.ly/2zl6PYx>
- Van de Graff, T. (2012). Obsolete or resurgent? the international energy agency in a changing global landscape. *Energy Policy*, 48, 233–241.
- WHO, WIPO, & WTO. (2012). *Promoting access to medical technologies and innovation: Intersection between public health, intellectual property and trade*. Retrieved October 30, 2019, from <https://www.wipo.int/publications/en/details.jsp?id=305&plang=EN>
- WIPO. (2019). *WHO, WIPO, WTO trilateral cooperation on public health, IP and trade*. Retrieved October 30, 2019, from https://www.wipo.int/policy/en/global_health/trilateral_cooperation.html
- Young, O. R. (2012). Building an international regime complex for the arctic: Current status and next steps. *The Polar Journal*, 2(2), 391–407.