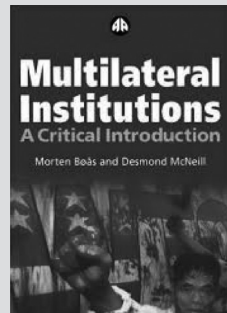


ปรัทศนัทนังสือ Book review

“Multilateral Institutions: A Critical Introduction”

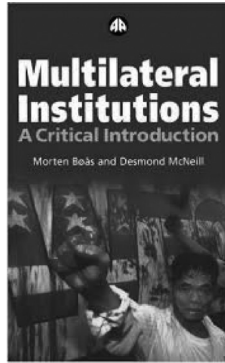
เขียนโดย Morten Boas และ Desmond McNeill

กษมา จิตร์ภิรมย์ศรี



สำนักวิชาการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
ตำบลบางพูด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี 11120
อีเมล: kasamapoo@gmail.com

ปกนักหนังสือ
**Multilateral
Institutions:
A critical
Introduction**



หนังสือ “Multilateral Institutions: A Critical Introduction” ตีพิมพ์ในปี ค.ศ. 2003 (พ.ศ.2546) เขียนโดย Morten Boas และ Desmond McNeill ทั้งคู่เป็นนักวิจัย และผู้เชี่ยวชาญทางด้านรัฐศาสตร์ สาขาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศจาก University of Oslo ราชอาณาจักรนอร์เวย์

หนังสือเล่มนี้ได้แบ่งออกเป็น 5 บท โดยมีวัตถุประสงค์หลักอธิบายถึงต้นกำเนิดสถาบัน หรือความร่วมมือในระหว่างประเทศแบบพหุภาคี (Multilateral Institutions) และปัญหาที่เกิดขึ้นในสถาบันฯ พร้อมชี้แนะแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในอนาคตอีกด้วย โดยผู้เขียนได้ให้ความเห็นว่าสถาบันความร่วมมือแบบพหุภาคีทั้งหมดล้วนมีต้นกำเนิดมาจาก

ระบบเบรตตัน วูดส์ (Bretton Woods' system)¹ เช่น กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) และธนาคารโลก (World Bank) ดังนั้น สามารถกล่าวได้ว่าระบบเบรตตัน วูดส์ ได้เป็นต้นกำเนิดสำหรับสถาบันความร่วมมือแบบพหุภาคี อย่างองค์การการค้าโลก (World Trade Organiza-

¹หลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 เศรษฐกิจทั่วโลกได้เกิดภาวะฝืดเคืองขึ้น การลดการควมรับผิดชอบไปยังผู้แพ้สงครามอย่างเมื่อครั้งสงครามโลกครั้งที่ 1 ไม่สามารถที่จะกอบกู้ให้เศรษฐกิจได้เกิดสภาพคล่องขึ้นมาได้ ดังนั้นจึงได้มีการร่วมมือกัน เพื่อที่จะกอบกู้เศรษฐกิจเพื่อไม่ให้ประเทศผู้แพ้สงครามเดือดร้อน จึงมีการประชุมกันปรึกษาหารือกัน ระหว่าง 1-22 กรกฎาคม ค.ศ.1944 ที่เมืองเบรตตันวูดส์ มลรัฐนิวแฮมป์เชียร์ สหรัฐอเมริกา ที่ประชุมเบรตตัน วูดส์ ได้ลงมติ “ข้อตกลงเบรตตัน วูดส์” (Bretton Woods Agreements) เพื่อจัดระเบียบการเงินในโลกใหม่โดย มีแนวทางดังนี้

(1) ใช้ระบบอัตราแลกเปลี่ยนที่คงที่ แต่ไม่ใช่ระบบมาตรฐานทองคำดังในอดีต

(2) มีองค์การกำกับหรือบริหารนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ

tion: WTO) และทบวงการชำนัญพิเศษแห่งสหประชาชาติ (United Nation Specialized Agencies) ในยุคปัจจุบัน ด้วยเช่นกัน (น.1) ผู้เขียนได้แสดงทัศนะที่น่าสนใจว่า “องค์กรความร่วมมือแบบพหุภาคี หลักๆในโลก ที่ทำงานด้านการพัฒนา และช่วยเหลือทางการเงินแก่ประเทศต่างๆ ส่วนใหญ่เป็นสถาบันความร่วมมือแบบพหุภาคีที่มีบทบาทโดดเด่นทางด้านเศรษฐกิจ เช่น ธนาคารโลก” (น.2) นอกจากนี้ ผู้เขียนยังให้ความสำคัญแก่ “องค์กรเอกชนเพื่อสาธารณประโยชน์ (Non-Governmental Organizations: NGO) ที่ทำงานด้านประเด็นสิ่งแวดล้อม ในฐานะที่เป็นกลุ่ม NGO สำคัญที่มีความสำเร็จจากการต่อสู้เรียกร้อง และมีอิทธิพลก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในการกำหนดนโยบายของสถาบันความร่วมมือระหว่างประเทศแบบพหุภาคี” (น.3)

ผู้เขียนเริ่มต้นด้วยข้อถกเถียงทางด้านทฤษฎีเกี่ยวกับนิยาม และการอธิบายปรากฏการณ์ของการเกิดขึ้นมาของสถาบันความร่วมมือแบบพหุภาคี โดยผู้เขียนได้ใช้แนวคิดทางด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศอธิบาย ปรากฏการณ์ของสถาบันความร่วมมือแบบพหุภาคี ตัวอย่างข้อถกเถียงดังกล่าว เช่น นักเหตุผลนิยมอย่าง Robert Keohane และ John G. Ruggie ได้มองสถาบันความร่วมมือแบบพหุภาคี คือ ผลประโยชน์ของรัฐที่เพิ่มขึ้นมาจากการปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐ นักสังคมนิยมใหม่มองอีกมุมว่า สถาบันความร่วมมือแบบพหุภาคี คือ ผลที่สะท้อนจากการแบ่งปันอำนาจระหว่างรัฐ นักสถาบันนิยมได้มอง สถาบันความร่วมมือแบบพหุภาคีสามารถเป็นตัวแปรที่ทำให้พฤติกรรมของรัฐเปลี่ยนแปลงได้ และแนวคิดแบบวิพากษ์ได้มองสถาบันความร่วมมือแบบพหุภาคีว่า

เป็นความสัมพันธ์ต่างตอบแทนที่เกิดขึ้นจากโครงสร้าง ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่สะท้อนมาจากความสัมพันธ์ของ อำนาจที่เกิดขึ้น ผู้เขียนได้สรุปข้อถกเถียง และได้ให้ความเห็นว่า สถาบันความร่วมมือแบบพหุภาคีคือพื้นที่กลางที่ถูกสร้างเพื่อช่วย อำนาจความสะดวกในการปฏิบัติตามระเบียบระหว่างประเทศ อีกทั้ง สถาบันความร่วมมือแบบพหุภาคีนี้ ยังเป็นตัวแสดงหนึ่งใน ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ถูกสร้างขึ้นมาเพื่อช่วยแก้ไขปัญหา ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในเวทีระหว่างประเทศ เช่น ปัญหาการพัฒนา ประเทศในกลุ่มกำลังพัฒนา การพัฒนาประเทศเหล่านั้นต้องใช้ เครื่องมือที่มีความทันสมัย โดยเฉพาะองค์ความรู้ทางวิทยา- ศาสตร์ และเทคโนโลยี ดังนั้นสถาบันความร่วมมือแบบพหุภาคี จึงเป็นตัวแสดงสำคัญ ในการเป็นตัวกลางในการพัฒนาประเทศ เหล่านั้นเพื่อยกระดับการพัฒนาให้ทัดเทียมกับประเทศตะวันตก

ผู้เขียนยังชี้ให้เห็นอีกว่า แท้จริงแล้ว “สถาบันความร่วมมือแบบพหุภาคี คือ องค์การรัฐบาลระหว่างประเทศ (Intergovernmental Organisations) ที่สร้างมาจากกลุ่มการเมืองของ ประเทศสมาชิก มีการประสานประโยชน์ผ่านวัตถุประสงค์การกำหนด จุดมุ่งหมาย ผลประโยชน์ตอบแทน และทัศนคติภายในองค์การ” (น.7)

และผู้เขียนยังเน้นย้ำว่า “ฉันทามติแบบเอกฉันท์ไม่มีใน สถาบันความร่วมมือแบบพหุภาคี เนื่องจากฉันทามติที่มาจาก สถาบันฯ ส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์เชิงอำนาจของสมาชิก ในนั้นต่างหาก

ดังนั้นฉันทามติแบบเอกฉันท์ของสถาบันฯ จึงเป็นสิ่งที่ไม่มีจริง เป็นเพียงการประสานประโยชน์เท่านั้นเอง” (น.8) ถึงแม้ว่า แนวนโยบายหลักในการปฏิบัติงานของสถาบันฯ เป็นนโยบายเพื่อ

ส่งเสริมการกินดีอยู่ดีของประชากรโลก แต่ในมุมมองของผู้เขียน “การปฏิบัติจริงแตกต่างกับเป้าหมายที่วางเอาไว้ ดังนั้นการปฏิรูปสถาบันฯ จึงเป็นเรื่องที่ควรคำนึงถึงเป็นอันดับแรก” (น.11)

การปฏิรูปสถาบันความร่วมมือแบบพหุภาคีจะต้องเข้าใจถึงโครงสร้างของสถาบันฯ ผู้เขียนแจกแจงถึงที่มาของสถาบันฯ ในปัจจุบันเหล่านี้ อย่าง ธนาคารโลก IMF² ธนาคารการพัฒนาแห่งภูมิภาคต่างๆ เช่น ADB³ AfDB⁴ IDB⁵ โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Programme: UNDP) และ WTO มีต้นกำเนิดมาจากระบบเบรตตัน วูดส์ โดยนำระบบทั้งหมดมาใช้ไม่ว่าจะเป็นโครงสร้าง การเงิน บทบาท และมีความสัมพันธ์อันดีกับสหรัฐอเมริกา ที่สำคัญ “สถาบันฯ ส่วนใหญ่จะมีความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างกันและกัน เช่น ธนาคารโลกเป็นสถาบันความร่วมมือแบบพหุภาคีแห่งแรกของโลก และเป็นสถาบันฯ ที่ทรงอิทธิพลต่อสถาบันฯ อื่น ๆ ทั้งแนวคิดและนโยบาย ดังนั้นสถาบันฯ อื่น ๆ ส่วนใหญ่มักจะมีแนวคิดและนโยบายอยู่ในกรอบเดียวกับธนาคารโลก ทั้ง ๆ ที่กิจกรรมการพัฒนาการเติบโตทางเศรษฐกิจทั้งหมดของธนาคารโลกจะเป็นการส่งเสริมผลประโยชน์ของสหรัฐอเมริกาก็ตาม” (น.24) มีบางสถาบันฯ ต้องจำใจใช้วัตถุดิบประสงค์ และพื้นที่การทำงานให้สอดคล้องกับธนาคารโลก แต่ปรับรูปแบบการทำงานให้เหมาะสมกับองค์การตัวเอง เนื่องจากมีทุนในการทำกิจกรรมไม่เพียงพอ เช่น UNDP ปรับ

² กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF)

³ ธนาคารพัฒนาเอเชีย (Asia Development Bank: ADB)

⁴ ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งแอฟริกา (African Development Bank: AfDB)

⁵ ธนาคารอิสลามเพื่อการพัฒนา (Islamic Development Bank: IDB)

วัตถุประสงค์ในกิจกรรมการพัฒนาให้ตรงกับพื้นที่ของธนาคารโลก เคยลงไปทำกิจกรรมการพัฒนา แต่ UNDP เน้นการต่อยอดจาก ธนาคารโลกในประเด็นเรื่องคำแนะนำเชิงนโยบายแทนที่ให้ความช่วยเหลือด้านเทคนิคแบบธนาคารโลก

การปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ (Paradigm Shifted) ของ สถาบันความร่วมมือแบบพหุภาคีเคยมีแล้วตั้งแต่ในปี ค.ศ.1980 (พ.ศ.2523) โดยการเปลี่ยนแปลงจากการช่วยเหลือทางด้านการเทคนิคอย่างกว้าง ๆ เช่น การพัฒนาอย่างยั่งยืน ธรรมชาติบำบัด หรือการพัฒนาอย่างมีส่วนร่วมในประเด็นทางด้านเพศสภาพหรือ ชนเผ่าพื้นเมือง (Indigenous People) ไปสู่การพัฒนาแนวใหม่ที่ยังคงกลุ่มเป้าหมายเดิม แต่เน้นทางด้านความทันสมัยและการเติบโตทางด้านเศรษฐกิจมากขึ้น โดยการช่วยเหลือต้องเกี่ยวข้องกับรอบองค์ความรู้ทางด้านเทคนิคเนื่องด้วย ธนาคารโลกเป็น สถาบันฯ แรกที่ได้เริ่มการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ในการทำ กิจกรรม และแนวคิดนี้ ได้แผ่ขยายออกไปยังสถาบันฯ อื่น อย่าง เช่น IMF และ WTO แต่อย่างไรก็ตาม มุมมองของผู้เขียนเห็นว่าการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ครั้งนี้ยังไม่ตอบโจทย์การทำงานในการพัฒนาเหมือนเดิม เนื่องจากกระบวนทัศน์ใหม่ในทางทฤษฎี แต่การปฏิบัติจริง สถาบันฯ ต่าง ๆ ยังคงมุ่งเน้นในการพัฒนาเหมือนเดิม เช่น การสร้างถนน การสร้างสิ่งอำนวยความสะดวก ในโครงสร้างพื้นฐานแต่ไม่เน้นการพัฒนาอย่างมีส่วนร่วม หรือการพัฒนาอย่างยั่งยืนโดยให้ชนเผ่าพื้นเมืองเข้าไปมีส่วนร่วมใน กระบวนการพัฒนาอย่างแท้จริง

ดังนั้นกระบวนการการพัฒนาที่ผิดจากแนวคิดที่วางไว้ ทำให้ถูกกลุ่ม NGO วิพากษ์วิจารณ์ถึงจุดยืนของสถาบันฯ ในการ ทำกิจกรรมการพัฒนา เพราะว่าการกลุ่ม NGO และองค์กรภาค

ประชาสังคม (Civil Society Organisations) เป็นอีกตัวแสดงหนึ่งในการทำกิจกรรมการพัฒนา และมีบทบาทสำคัญในการสะท้อนความจริงของการทำกิจกรรมของสถาบันฯ ส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับการเมืองระหว่างประเทศเป็นสำคัญ อีกทั้งการบริหารงานของสถาบันฯ

ในกิจกรรมการพัฒนาก็ปราศจากธรรมาภิบาลที่แท้จริง ดังนั้นนโยบายของสถาบันฯ ประกาศออกมา ดังเช่นตัวอย่าง ในปี ค.ศ.1986 (พ.ศ.2529) สหรัฐอเมริกาไม่ลงคะแนนเสียงให้ประเด็นปัญหาสิ่งแวดล้อมปัญหาสำคัญที่ทุกประเทศต้องให้ความสำคัญในที่ประชุมธนาคารโลก แสดงให้เห็นว่า สถาบันฯ ที่มีมหาอำนาจเป็นสมาชิก หรือมีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายของสถาบันฯ สามารถที่จะคัดกรองประเด็นที่ตนเองไม่ต้องการออกไป ถึงแม้ว่าประเทศอื่น ๆ ที่เป็นสมาชิกมองว่าเป็นปัญหาสำคัญก็ตาม อย่างไรก็ตาม ประเด็นปัญหาสิ่งแวดล้อมกลับมาสู่วาระการทํากิจกรรมของธนาคารโลกอีกครั้ง เนื่องจากการชุมนุมต่อสู้เรียกร้องโดยการชุมนุมและการประท้วงของกลุ่ม NGO ทางด้านสิ่งแวดล้อม ทำให้เห็นว่า การเมืองภายในสถาบันฯ แท้จริงแล้วคือการปฏิสัมพันธ์ระหว่าง ตัวสถาบันฯเอง ประเทศสมาชิก และกลุ่ม NGO นั้นเอง

การปฏิสัมพันธ์ของกลุ่ม NGO ต่อสถาบันฯ กล่าวคือ กลุ่มของประชาชนทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงาน หรือกิจกรรมของสถาบันฯ และการกระทำได้กล่าวเป็นกระบวนการถ่วงดุลอำนาจ (Checks and Balances Processes) ของสถาบันฯ โดยผ่านเครื่องมือต่าง ๆ เช่น การชุมนุมประท้วง เพื่อให้สถาบันฯ หรือผู้มีอำนาจเกี่ยวข้อง ตรวจสอบการทำงาน หรือกิจกรรมที่ได้ดำเนินการแล้ว ยกตัวอย่างเช่น กรณีโครงการจัดการน้ำเสียใน

ประเทศไทยของธนาคารพัฒนาเอเชีย โครงการดังกล่าว ไม่ได้คำนึงถึงผลเสียทางด้านสิ่งแวดล้อม การมีส่วนร่วมของคนท้องถิ่น และหลักการธรรมาภิบาลในการบริหารโครงการ แต่กลุ่ม NGO ด้านสิ่งแวดล้อมได้มีบทบาทสำคัญในเวทีชี้แจงข้อสงสัยในโครงการโดยเชิญผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายจากโครงการมาเข้าร่วม ท้ายที่สุด โครงการดังกล่าวได้ถูกยกเลิก เป็นการแสดงให้เห็นว่า กลุ่ม NGO ด้านสิ่งแวดล้อมมีบทบาทสำคัญอย่างมากในการเป็นตัวแทนประชาชนผู้เดือดร้อนจากปัญหาสิ่งแวดล้อม ผลจากบทบาทกลุ่ม NGO ในครั้งนี้กลายเป็นมิติใหม่ในกระบวนการถ่วงดุลอำนาจของสถาบันฯ และเป็นการยุติบทบาทกิจกรรมการพัฒนาที่เป็นการริเริ่มฝ่ายเดียวของสถาบันฯ

บทส่งท้ายของหนังสือ ผู้เขียนได้คาดการณ์และสรุปว่า สถาบันความร่วมมือแบบพหุภาคีในอนาคตจะกลายเป็นส่วนหนึ่งของโลกาภิวัตน์ แต่ต้องขึ้นอยู่กับสถาบันฯ ด้วยว่าจะไปถึงจุดนั้นหรือไม่ เนื่องจากระบบตลาด ในแนวคิดเสรีนิยมใหม่ (Neo-Liberal Ideology) เป็นกระแสที่ได้รับความนิยมในระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและมีอิทธิพลต่อสถาบันฯ ตั้งแต่ ค.ศ. 1980 (พ.ศ.2523) เป็นต้นมา สถาบันฯ สามารถให้คำนิยามได้ว่าเป็นหนึ่งในเครื่องมือของมหาอำนาจ ในฐานะที่เป็นหนึ่งกลไกของยุทธศาสตร์การมีอำนาจนำ (Hegemonic Strategies) ในระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เพราะเหตุนี้ ผู้เขียนจึงเรียกร้องให้มีการปฏิรูปสถาบันฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ธนาคารโลก มหาอำนาจอย่างสหรัฐอเมริกาเข้ามาอิทธิพลในสถาบันฯ โดยการจัดโครงสร้างของสถาบันฯ ตามแบบโครงสร้างประเทศแบบสหพันธรัฐ สำหรับสหรัฐอเมริกาถือเป็นเรื่องง่ายที่คุ้นชินกับโครงสร้างในรูปแบบนี้ภายในประเทศ ทำให้สามารถขยายบท

บทบาทของตนเองออกไปสู่ระบบหลายประเทศในโครงสร้าง
สมาชิกานานาประเทศของสถาบันฯ นี่คือเหตุผลสำคัญที่ส่งผล
ให้สหรัฐอเมริกามีบทบาทนำในสถาบันฯ และเป็นตัวแสดงหลัก
ในระบบเศรษฐกิจระหว่างประเทศด้วย ขณะเดียวกันอำนาจ
ของสหรัฐอเมริกาในระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ยังได้
รับการสนับสนุนเป็นอย่างดี อีกหนึ่งตัวอย่างที่แสดงให้เห็นได้
อย่าง ชัดเจน คือ หลังจากเหตุการณ์ 9/11 นโยบายต่อต้านภัย
ก่อการร้ายของสหรัฐอเมริกา ได้แพร่ไปยังทุกสถาบัน ฯ ที่สหรัฐ
อเมริกาเป็นสมาชิกอยู่ รวมไปถึงคู่เจรจา (Dialogue Partner) กับ
สหรัฐอเมริกาด้วย ดังนั้น ความเห็นของผู้เขียนจึงได้สรุปทิ้งท้าย
อย่างน่าสนใจว่า อิทธิพลของมหาอำนาจอเมริกาจะคงอยู่ใน
สถาบันฯ และจะกีดกร่อนสันคล่อนหลักการทั้งหมดของสถาบันฯ
ตราบเท่าที่จะมีการปฏิรูปสถาบันฯ จากภายในโดยสมาชิกทุก
ประเทศร่วมมือกันเพื่ออำรงค์ หลักการถ่วงดุลอำนาจ และความ
โปร่งใสในการทำงานพัฒนาให้แก่ประชาชนทั่วโลกอย่างแท้จริง
(น.158)

หนังสือเล่มนี้ ใช้การยกตัวอย่างที่เกิดขึ้นจริงเป็นกรณี
ศึกษาในการอธิบายและสื่อสารถึงอิทธิพลนำของมหาอำนาจใน
การทำให้เกิดภาวะล้มเหลวในการทำกิจกรรมการพัฒนาของ
สถาบันความร่วมมือแบบพหุภาคี พร้อมชี้ชวนให้เกิดทำการปฏิรูป
จากภายใน เพื่อความมีประสิทธิภาพในการทำกิจกรรมต่อไป
ในอนาคต และเป็นการลดการแทรกแซงทางการเมืองจาก
มหาอำนาจที่เป็นสมาชิกของสถาบันฯ ผู้อ่านหนังสือเล่มนี้จะ
สามารถเชื่อมโยง

การเกิดของสถาบันฯ ล้วนมีต้นกำเนิดมาจากเป้าหมาย
เดียวกัน การทำกิจกรรมการพัฒนาของแต่ละสถาบันฯ มีความ

จำเป็นต้องมีแนวทางการพัฒนาที่คล้ายคลึงกัน ตลอดจนความ
สัมพันธ์ระหว่างสถาบัน ฯ ชาติสมาชิก และกลุ่ม NGO ที่เป็น
ตัวแสดงสำคัญที่สามารถสร้างการถ่วงดุลอำนาจกันได้ในการ
สร้างประโยชน์สูงสุดในการพัฒนาต่อประชาชนทั่วโลกอย่าง
แท้จริง

บรรณานุกรม

- พอพันธ์ อูยานนท์. (2559). ระบบการเงินระหว่างประเทศ สาขาวิชา เศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. เรียกใช้เมื่อ 2560 มีนาคม 16 จาก พัฒนาการและการจัดระเบียบการเงิน โลกภายใต้ระบบเบเรตตัน วูดส์: <http://www.stou.ac.th/stouonline/LOM/data/sec/Lom20/03-01.html>.
- Morten Boas and Desmond McNeill. (2003). **Multilateral Institutions: A Critical Introduction**. London: Pluto Press.