

การครองอำนาจนำและการตอบโต้ต่อการครองอำนาจนำใน
องค์การแรงงานระหว่างประเทศ¹

Hegemony and Counter-Hegemony in the
International Labour Organization

กฤษฎา วีระโกศลพงษ์

Kritsada Theerakosonphong

นักวิชาการอิสระ

Independent Scholar

E-mail: Kritsada.the@outlook.com

Received: Nov 3, 2017

Revised: Jan 14, 2018

Accepted: Feb 11, 2018

บทคัดย่อ

การครองอำนาจนำในองค์การแรงงานระหว่างประเทศเกิดขึ้นได้อย่างไร กล่าวคือการก่อตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศในปี ค.ศ. 1919 โดยสหรัฐอเมริกาและประเทศในภาคพื้นยุโรปตะวันตกเพื่อใช้เป็นกลไกทางการเมือง และกีดกันระบอบที่ไม่เป็นประชาธิปไตย การครองอำนาจนำมีองค์ประกอบสี่ ประการ ได้แก่ โครงสร้างไตรภาคี มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ ผู้บริหาร ระดับสูง และงบประมาณ บทความนี้จะอธิบายความสำคัญสองประการดังนี้ ประการแรก คือ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ครองอำนาจนำกับผู้อยู่ภายใต้การครองอำนาจนำ และประการที่สอง คือ การตอบโต้ต่อการครองอำนาจนำของแรงงาน ชายขอบในยุคของโลกาภิวัตน์และท้าทายต่อระบบทุนนิยมโลกในศตวรรษ 21 โดยมีเป้าหมายเพื่อสะท้อนให้เห็นถึงองค์การแรงงานระหว่างประเทศตกอยู่ภายใต้การ ครองอำนาจนำในระเบียบโลก แต่ก็ยังมีการตอบโต้ต่อการครองอำนาจนำที่เกิดขึ้น

¹ บทความนี้เขียนขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 2017 แต่ผ่านกระบวนการของวารสารและพิมพ์เผยแพร่ ในปี ค.ศ. 2019 เป็นปีเดียวกับองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) เฉลิมฉลองครบ รอบ 100 ปี ผู้เขียนจึงให้บทความนี้เป็นการวิพากษ์ตอบทบทวนของ ILO ในการเมืองโลก

ภายในองค์การแรงงานระหว่างประเทศ เห็นได้จากวาระงานที่มีคุณค่าส่งเสริมสิทธิการทำงานให้แก่แรงงานชายขอบ แต่อีกแง่หนึ่งก็สนับสนุนลัทธิเสรีนิยมใหม่และผลิตซ้ำการครองอำนาจนำในระบบทุนนิยมโลก

คำสำคัญ: องค์การแรงงานระหว่างประเทศ การครองอำนาจนำ การตอบโต้ต่อการครองอำนาจนำ วาระงานที่มีคุณค่า สหรัฐอเมริกา

Abstract

How does hegemony occur in the International Labour Organization? In 1919, the ILO was established by the United States and Western European countries as political mechanism opposing non-democratic regimes. There are four dimensions of hegemony, such as tripartite, international labour standards, executive heads, and budget. This article studied two important relationships in this equation: hegemonic and sub-hegemonic actors, and counter-hegemony of marginalized workers in the globalization era, and their challenges to global capitalism in the 21st century. The goals were to reflect that ILO under the hegemony in the world order and the counter-hegemony within ILO. Moreover, decent work agenda promotes rights at work to marginalized workers, but it supports neoliberalism and reproduction to hegemony in the global capitalism.

Keywords: International Labour Organization, Hegemony, Counter Hegemony, Decent Work Agenda, United States of America

1. บทนำ

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) มีคุณลักษณะที่สำคัญสองประการ **ประการแรก** คือ การดำรงอยู่และมีอายุมากที่สุดในสหประชาชาติ (United Nations: UN) โดยครบหนึ่งศตวรรษในปี ค.ศ. 2019 จึงเป็นมูลเหตุให้ศึกษาถึงปัจจัยสนับสนุนต่อการปรับตัวเชิงสถาบัน **ประการที่สอง** คือ การเปิดโอกาสให้ตัวแสดงที่ไม่มีใช้รัฐ (Non-State Actor) ประกอบด้วย

ผู้แทนฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง มีส่วนร่วมในที่ประชุมใหญ่แรงงานระหว่างประเทศ² (International Labour Conference: ILC) เพื่อให้กำหนดและตัดสินใจร่วมกันในนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานและสังคมในระดับโลก แตกต่างจากองค์การระหว่างประเทศอื่น ๆ เพราะเปิดโอกาสให้แต่ผู้แทนจากฝ่ายรัฐบาลเท่านั้น

บทความเรื่อง "การครองอำนาจนำและการตอบโต้ต่อการครองอำนาจนำในองค์การแรงงานระหว่างประเทศ" มีจุดประสงค์สองประการดังนี้ ประการแรกคือการอธิบายถึงแนวทางการครองอำนาจนำใน ILO และประการที่สอง คือ การพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างผู้ครองอำนาจนำและผู้อยู่ภายใต้การครองอำนาจนำในระเบียบโลก รวมถึงการตอบโต้ต่อการครองอำนาจนำใน ILO อันเป็นเหตุที่ทำให้เรียกว่าเป็นสนามแห่งการต่อสู้ทางการเมืองมายาวนานเกือบจะครบหนึ่งศตวรรษ

การนำเสนอบทความนี้เป็นการศึกษาแนวทางประวัติศาสตร์ (Historical Approach) ใช้การวิเคราะห์เอกสาร (Documentary Analysis) ทั้งเอกสารชั้นต้นและเอกสารชั้นรอง โดยอาศัยบริบททางประวัติศาสตร์ (Historical Context) เพื่อทำความเข้าใจต่อการเปลี่ยนแปลงของ ILO ในแต่ละช่วงเวลาร่วมกับอาศัยทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเชิงวิพากษ์ (Critical International Relations Theory) ของ Robert Cox³ รวมทั้ง Stephen Gill, Jeffrey Harrod และ Robert O'Brien เพื่อประกอบการอธิบายความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นใน ILO กับสหรัฐอเมริกา (United States of America: USA) ในฐานะผู้ครองอำนาจนำในระเบียบโลก

2. ปฐมเหตุของการครองอำนาจนำในองค์การแรงงานระหว่างประเทศ

² ที่ประชุมใหญ่แรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Conference) หรือเรียกว่าที่ประชุมทั่วไป (General Conference) มีการประชุมปี ละ 1 ครั้ง ในเดือนมิถุนายน ของทุกปี นอกเหนือจากนี้ขึ้นอยู่กับวาระพิเศษ ผู้แทนมาจากรัฐสมาชิกจากฝ่ายรัฐบาล 2 ที่นั่ง ฝ่ายนายจ้าง 1 ที่นั่ง และฝ่ายลูกจ้าง 1 ที่นั่ง

³ Robert W. Cox (1) เคยทำงานใน ILO ระหว่างปี ค.ศ.1948-1972 และยังได้รับตำแหน่งผู้อำนวยการ International Institute of Labour Studies ในปี ค.ศ.1965 (2) เป็นผู้วางรากฐาน Neo-Gramscian Approach ในทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเชิงวิพากษ์ (Critical International Relations Theory) (3) งานศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการเมืองใน ILO ศึกษาจาก Cox, R. W. (1973; 1977) และ N. M. (1971)

แถลงการณ์ 14 ข้อของ Woodrow Wilson ประธานาธิบดีแห่ง USA ถือเป็นจุดเริ่มต้นของการสร้างความชอบธรรมให้แก่ USA เพื่อครองอำนาจนำในสันนิบาตชาติ (League of Nations: LN) มาตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง แต่ขณะที่การจัดทำสนธิสัญญาแวร์ซายส์ (Treaty of Versailles) ก็มีจุดประสงค์ให้เยอรมนีผู้พ่ายแพ้สงครามยอมรับกฎเกณฑ์และปฏิบัติตามประเทศผู้ได้รับชัยชนะ (Cox, 1977; Symon, 2011; Knight, 2014) รวมทั้งยังมีผู้นำอภิสิทธิ์ชน (Elite Representative) ในภาคพื้นยุโรปอาศัยช่วงสงครามโลกครั้งที่หนึ่งร่วมกันร่างข้อเสนอเพื่อบรรจุในสนธิสัญญาแวร์ซายส์และก่อตั้ง ILO แม้ว่าจะดำเนินการมาตั้งแต่ต้นทศวรรษ 1900 เพราะเห็นปัญหาของสภาพการทำงานของเด็กและสตรีไม่ได้รับความเป็นธรรม ความไม่ปลอดภัยในสถานที่ทำงาน การจ่ายค่าจ้างที่เอารัดเอาเปรียบ และไม่มีการกำหนดชั่วโมงการทำงาน (Van Daele, 2005)

เนื้อหาสาระในสนธิสัญญาแวร์ซายส์ในบทที่ 6 ส่วนที่ 13 มาตรา 387-427 ว่าด้วยแรงงาน ได้นำมาประกาศเป็นธรรมนูญแห่งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO Constitution) เพื่อสร้างความชอบธรรมตามกฎหมายระหว่างประเทศเพื่อให้มีการก่อตั้ง ILO ขึ้นมาในปี ค.ศ.1919 โดยมีสาเหตุมาจากสภาพการทำงานที่ไม่เป็นธรรมและไม่มีความปลอดภัย รวมทั้งการปฏิวัติอุตสาหกรรมในประเทศภาคพื้นยุโรปส่งผลให้เกิดความขัดแย้งระหว่างนายทุนกับแรงงาน และยังทำให้ประเทศในภาคพื้นยุโรปที่ปกครองตามระบอบประชาธิปไตยเกิดความหวาดกลัวต่อแนวคิดสังคมนิยม และภัยของคอมมิวนิสต์โซเวียต (Alcock, 1971; Cox, 1977; O'Brien, 2002; Harrod, 2008)

ด้วยเหตุนี้การก่อตั้ง ILO จึงสวนทางกับเป้าหมายของความยุติธรรมทางสังคม (Social Justice) และสันติภาพสากล (Universal Peace) ที่ระบุไว้ในธรรมนูญแห่งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO, 1923; ILO, 2010) เพราะความสัมพันธ์เชิงอำนาจเป็นสาเหตุให้มีการครองอำนาจนำ (Hegemony) ใน ILO โดยยึดตามการถือครองทรัพยากรเศรษฐกิจ และอำนาจการทหารเป็นปัจจัยสำคัญของการครองอำนาจนำตามแต่ละช่วงเวลาในระเบียบโลก (Cox, 1983; Gill and Law, 1988; Keohane, 1984; Keohane and Nye, 2012) ฉะนั้นอำนาจนำของ ILO วางรากฐานจากระบอบประชาธิปไตยตามอารยธรรมตะวันตกและโน้มเอียงสู่ประเทศที่ได้รับชัยชนะมาจนกระทั่งหลังสงครามโลกครั้งที่สองยุติลง จึงเกิดการขั้วอำนาจตามอุดมการณ์ทางการเมือง

การครองอำนาจนำใน ILO ระยะแรกคือ สหราชอาณาจักรและฝรั่งเศส แต่หลังจากสงครามโลกครั้งที่สองยุติลง USA ก้าวขึ้นมาเป็นผู้ครองอำนาจนำอย่างสมบูรณ์ แต่บทบาทใน ILO เริ่มต้นมาตั้งแต่ปี ค.ศ.1934 นับจากการเข้าร่วมเป็นรัฐสมาชิกและมีบทบาทเหนือการกำหนดและตัดสินใจของผู้อำนวยการใหญ่ สืบเนื่องทำให้ ILO ประสบความขัดแย้งภายในสถาบันอยู่เรื่อยมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างสงครามโลกครั้งที่สอง มีความโน้มเอียงสนับสนุนฝ่ายเสรีนิยมประชาธิปไตย เห็นได้จากการย้ายสถานที่ปฏิบัติงานชั่วคราวจากสวิสเซอร์แลนด์ไปที่แคนาดา แม้แต่การประชุมใน ILC สมัยเฉพาะกิจ ปี ค.ศ. 1941 ก็ได้รับการสนับสนุนจาก Franklin D. Roosevelt ให้ใช้ทำเนียบขาวเป็นที่ประชุมและตนก็เข้าร่วมประชุมด้วย (Alcock, 1971; Maul, 2012) ต่อมาช่วงสงครามเย็น ILO กลายเป็นสนามแห่งการต่อสู้ทางการเมืองระหว่าง USA กับสหภาพโซเวียต (Union of Soviet Socialist Republics: USSR) (Ostrower, 1975; Schlossberg, 1989; Knight, 2014) แต่ด้วยการใช้อำนาจมีลักษณะเป็นอำนาจอ่อน (Soft Power) และไม่มีการต่อสู้ด้วยความรุนแรงทางการทหาร (Nye, 2004)

จากการเปลี่ยนแปลงผู้ครองอำนาจนำใน ILO เพราะการครองอำนาจนำมีลักษณะอำนาจที่บ่งชี้ถึงแบบครั้งคราว มีระยะเวลาสั้น ๆ และไม่ได้เริ่มมาจากศูนย์กลางของระบบโลก เพราะอาศัยการเชื่อมโยงระหว่างกลุ่มที่มีความแตกต่างในประเทศ และครอบงำผ่านโครงสร้างอำนาจของโลก (Cox, 1981; 1983; 1987; Gill and Law, 1988; Gill, 2008) แต่ในศตวรรษ 21 การครองอำนาจนำจะประสบความสำเร็จหรือไม่ ขึ้นอยู่กับการสร้างความชอบธรรมผ่านความมั่นคงระหว่างประเทศและระบบทุนนิยมโลก เห็นได้จาก USA ตอบโต้ความหวาดกลัวจากเหตุการณ์ก่อการร้าย 9/11 ด้วยการใช้อำนาจแข็ง (Hard Power) โดยได้รับการสนับสนุนจากประเทศในภาคพื้นยุโรปตะวันตก โดยเฉพาะความร่วมมือขององค์การสนธิสัญญาแอตแลนติกเหนือ (North Atlantic Treaty Organization: NATO) (Cox, 2004; 2008; Cox and Schechter, 2002)

3. องค์ประกอบของการครองอำนาจนำในองค์กรแรงงานระหว่างประเทศ

การครองอำนาจนำใน ILO เป็นกลไกการทำงานของการเมืองโลก และมีองค์ประกอบสำคัญสี่ด้าน **ด้านแรก** คือ “ตัวแสดง” (Actor) หรือโครงสร้างไตรภาคี (Tripartite) ใน ILO ก่อตัวขึ้นมาจากความสัมพันธ์ทางสังคมของรัฐ

ศูนย์กลาง และจัดแบ่งโดยโครงสร้างชนชั้นระหว่างนายทุนกับแรงงานบนพื้นฐานของความไม่เท่าเทียมทางเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งเป็นรูปแบบหนึ่งของความสัมพันธ์เชิงอำนาจ (Power Relations) ที่รวมตัวขึ้นมาจากขบวนการแรงงานที่มีอำนาจในสังคม และหันไปร่วมมือกับฝ่ายรัฐบาลกับนายทุนเพื่อจัดการความขัดแย้งทางชนชั้นในระบบอุตสาหกรรมสัมพันธ์ (Cox, 1983; 1987; Harrod, 2014; 2016)

จากความสัมพันธ์เชิงอำนาจใน ILO ได้มีจุดประสงค์เพื่อสร้างระบบอุตสาหกรรมสัมพันธ์ตามแนวทางของ Anglo-American⁴ ส่งผลให้แรงงานตกอยู่ภายใต้การครอบงำตามโครงสร้างชนชั้นในปัญหาสภาพการทำงานในระดับระหว่างประเทศ บทบาทของ ILO จึงเป็นการจัดทำมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ⁵ (Lawmaking) และติดตามการให้สัตยาบันอนุสัญญาจากรัฐสมาชิก (Monitoring) (Helfer, 2006)

การจัดทำมาตรฐานแรงงานยังปรากฏให้เห็นว่ามีความสัมพันธ์เชิงอำนาจ เพราะเกิดการต่อสู้ระหว่างกัน ใน ILO ตัวอย่างในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง George Meany⁶ กดดันให้ USA ครอบอำนาจนี้ผ่าน David Morse⁷ เพื่อนำ

⁴ Anglo-American เป็นรากฐานของโครงสร้างไตรภาคี หรือเรียกว่า Labour Relations, Industrial Pluralism, or Industrial Relations Systems เป็นรูปแบบหนึ่งของการครอบงำนำของ USA และสหราชอาณาจักรเพื่อครอบงำแรงงานและการผลิตในระบบอุตสาหกรรม ต่อมาในทศวรรษ 1970 การขยายอิทธิพลของญี่ปุ่นและเยอรมนีในระบบเศรษฐกิจโลก ทำให้แรงงานสัมพันธ์กลายเป็นส่วนหนึ่งในการจัดการทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Management) (Harrod, 1994; 2014; 2016)

⁵ มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Standards) ประกอบด้วย (1) อนุสัญญา (Convention) จำนวน 189 ฉบับ (2) ข้อเสนอแนะ (Recommendation) จำนวน 204 ฉบับ และพิธีสาร (Protocol) จำนวน 6 ฉบับ (ข้อมูล ณ วันที่ 1 มิถุนายน ค.ศ.2017)

⁶ George Meany ประธานบริหาร AFL-CIO คนแรก ดำรงตำแหน่งระหว่างปี ค.ศ. 1955-1979 มีบทบาทอย่างยิ่งต่อการกดดันรัฐบาลอเมริกันต่อการกำหนดและตัดสินใจนโยบายแรงงานภายในประเทศและต่างประเทศ

⁷ David Morse คนสัญญาคืออเมริกัน ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการใหญ่คนที่ห้า ระหว่างปี ค.ศ.1948-1970

อนุสัญญาว่าด้วยเสรีภาพในการจัดตั้งกลุ่มหรือสมาคม (ฉบับที่ 87) ค.ศ.1948 และอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวและการเจรจาต่อรอง (ฉบับที่ 98) ค.ศ.1949 มาสร้างเงื่อนไขต่อระบอบคอมมิวนิสต์ เนื่องจากระบอบภายในประเทศไม่มีตัวแสดงตามโครงสร้างไตรภาคี และการให้สัตยาบันอนุสัญญาก็ขัดแย้งกับโครงสร้างสถาบัน และกฎเกณฑ์ในระบอบ ดังนั้นประเทศในกลุ่มนี้ จึงไม่อาจรวมตัวและจัดตั้งกลุ่มขึ้นมาได้ (Cox, 1969; N. M., 1971)

แท้จริงแล้วอนุสัญญาสองฉบับนี้ควรเป็นอาณัติแรกเริ่มก่อตั้ง ILO แต่การจัดทำอนุสัญญาสองฉบับนี้ล่าช้ามาสามทศวรรษ เพราะมีจุดประสงค์เพื่อใช้กดดันประเทศที่มีระบอบการปกครองคอมมิวนิสต์ โดยเฉพาะ USSR เนื่องจากไม่สามารถให้สัตยาบันอนุสัญญาสองฉบับนี้ได้ โดยในเวลาต่อมาสหพันธ์แรงงานอเมริกันและสภาองค์การอุตสาหกรรม (The American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations: AFL-CIO) นำมาใช้เป็นเครื่องมือต่อสู้และควบคุมขบวนการแรงงานในภาคพื้นลาตินอเมริกาที่ไม่ฝักใฝ่ระบอบประชาธิปไตย (Jacobson, 1960; Cox, 1977; O'Brien, 2000a; 2000b; Cox, 2013, Maul, 2013) รวมทั้งประเทศโลกที่สามกลับยังถูกกีดกันจากการรวมตัวและจัดตั้งกลุ่ม เพราะตกอยู่ภายใต้อาณานิคมทำให้ผู้คนในประเทศไม่เคยมีสำนึกร่วมกันของขบวนการแรงงานมาก่อน (Maul, 2012)

หลังจากที่ USSR กลับเข้าร่วมเป็นรัฐสมาชิกในปี ค.ศ.1954 จึงตอบโต้การครองอำนาจนำ (Counter-Hegemony) ด้วยสิทธิมนุษยชน เห็นได้จากการนำเสนอให้ไม่มีการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติและสีผิวต่อผู้คนในภาคพื้นแอฟริกา จึงเป็นที่มาของการจัดทำอนุสัญญาว่าด้วยการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานอาชีพ (ฉบับที่ 111) ปี ค.ศ.1958^๘ เพื่อขจัดการเลือกปฏิบัติ (Maul, 2012) ทั้งยังก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ของการผลิต (Production Relations) ในประเทศโลกที่สาม ส่งผลให้มีการรวมตัวของกลุ่มคนหรือชนชั้นใหม่ในสังคม กระทั่งกลายเป็น

^๘ อนุสัญญาว่าด้วยการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานอาชีพ (ฉบับที่ 111) ปี ค.ศ.1958 มีจุดประสงค์เพื่อไม่ให้มีการแบ่งแยกและกีดกันเชื้อชาติ สีผิว ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมือง และรากฐานทางสังคม โดยมีที่มาจากปฏิญญาฟิลาเดลเฟีย (Declaration of Philadelphia) ปี ค.ศ.1944 ของ ILO และปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) ปี ค.ศ.1948 ของสหประชาชาติ

กลุ่มทางประวัติศาสตร์ใหม่⁹ (New Historic Bloc) ที่มาต่อสู้กับผู้ครองอำนาจนำในระเบียบโลก โดยเฉพาะ USA กับประเทศในภาคพื้นยุโรปตะวันตก (Cox, 1987)

ต่อมาประเทศในภาคพื้นแอฟริกา นำโดยสาธารณรัฐแอฟริกาใต้กดดันให้ ILC สมัยที่ 48 ในปี ค.ศ. 1964 ให้ประกาศปฏิญญาว่าด้วยนโยบายการแบ่งแยกสีผิวของสาธารณรัฐแอฟริกาใต้¹⁰ เพื่อคุ้มครองจากการกีดกันทางเชื้อชาติและสีผิวให้แก่ผู้คนในภาคพื้นแอฟริกา รวมทั้งได้รับโอกาสที่เท่าเทียมในการทำงาน (ILO, 1964) นับว่า USSR สามารถทำให้สาธารณรัฐแอฟริกาใต้กลายเป็นผู้ตอบโต้การครองอำนาจนำ ท้ายที่สุดก็ตัดสินใจถอนตัวออกจากรัฐสมาชิก สำหรับ ILO แล้ว David Morse วางบทบาทเป็นกลางทางการเมืองโลก เพราะเห็นด้วยกับการจัดทำอนุสัญญาฉบับนี้ และต้องการให้ประเทศโลกที่สามเข้าร่วมเป็นรัฐสมาชิกใน ILO (Alcock, 1971; Maul, 2009; 2012)

⁹ กลุ่มทางประวัติศาสตร์ (Historic Bloc) เป็นการรวมตัวที่เกิดขึ้นจากปัญญาชนจัดตั้ง (Organic Intellectual) เกิดขึ้นมาจากความสัมพันธ์ทางสังคมและยึดโยงอยู่กับอำนาจภายในรัฐ อาจไม่ใช่ปัญหาเฉพาะของชนชั้นที่เกี่ยวข้องกับการผลิต แต่อาจมาจากปัญหาของอารยธรรม (Civilizations) ครอบคลุมถึงอัตลักษณ์ เชื้อชาติ ศาสนา เพศสภาพ หรืออื่น ๆ โดยมีลักษณะของการรวมตัวเป็นครั้งคราวหรือมีจุดประสงค์หนึ่งใด เพื่อนำไปสู่การครองอำนาจนำในโครงสร้างอำนาจของระเบียบโลก และการต่อสู้ระหว่างกลุ่มทางประวัติศาสตร์จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงระเบียบโลก (Cox, 1983; 1999; 2000) ตัวอย่างในทศวรรษ 1970 USA สร้างกลุ่มทางประวัติศาสตร์ใหม่ เพื่อครองอำนาจนำในระเบียบโลกอยู่สองแนวทาง แนวทางแรก คือ การครอบงำทางเศรษฐกิจโลกระบบเบรตตันวูดส์ (Bretton Woods System) ให้ประเทศอุตสาหกรรมขนาดใหญ่และสถาบันระหว่างประเทศอย่าง WB, IMF และ GATT สนับสนุนให้แก่การครองอำนาจนำ และแนวทางที่สอง คือ การครอบงำทางความมั่นคงและการเมืองโลกเพื่อแสดงศักยภาพ การทหารและแสดงความเป็นมหาอำนาจต่อ USSR และจีน (Cox, 1987; Gill and Law, 1988; Gill, 1986; 2008)

¹⁰ ปฏิญญาว่าด้วยนโยบายการแบ่งแยกสีผิวของสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ (Declaration Concerning the Policy of "Apartheid" of the Republic of South Africa) จัดทำขึ้นใน ILC สมัยที่ 47 ตรงกับปี ค.ศ. 1964 มีสาเหตุมาจากผู้คนในภาคพื้นแอฟริกาถูกกีดกันการทำงานและการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม ปฏิญญาฉบับนี้จึงรองรับสิทธิแรงงานในภาคพื้นแอฟริกาและไม่ถูกเลือกกีดกันทางกายภาพ

ด้านที่สาม “ผู้บริหารระดับสูง” (Executive Head) สำหรับใน ILO แล้ว ผู้อำนวยการใหญ่ (Director-General) มีอำนาจบริหารในสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Office) และมีอิทธิพลต่อการกำหนดและตัดสินใจโดยขึ้นอยู่กับคุณลักษณะเฉพาะบุคคลและภาวะผู้นำ แม้ว่ามีการคัดเลือกโดยคณะประศาสน์การก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติไม่อาจหลุดพ้นและแยกออกจากความเป็นการเมืองไปได้ (Cox, 1969, 1977, 2013) ดังเช่นภายหลังจากเศรษฐกิจโลกตกต่ำ (Great Depression) ในปี ค.ศ. 1929 Harold Butler¹¹ สนับสนุนนโยบายเศรษฐกิจ Keynesian และชักชวนให้ USA เข้าร่วมเป็นรัฐสมาชิกใน ILO เพื่อนำเสนอมาตรฐานแรงงานสนับสนุนให้แกการสร้าง ความมั่นคงทางสังคม จนกระทั่งเป็นที่มาให้เยอรมนี อิตาลี และญี่ปุ่นต่างตัดสินใจถอนตัวออกจากรัฐสมาชิก ถือเป็นสัญญาณบ่งชี้ที่ไม่ดีเท่าไรนักในสภาพการเมืองโลก (Alcock, 1971; Harrod, 2008; Hughes and Haworth, 2009)

การเข้าร่วมเป็นรัฐสมาชิกของ USA แสดงให้เห็นอย่างประจักษ์ว่า ตำแหน่งผู้อำนวยการใหญ่มีความสำคัญอย่างยิ่ง ตัวอย่างเช่น Franklin Roosevelt ประธานาธิบดีแห่ง USA สนับสนุนให้ John Winant¹² ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการใหญ่ พร้อมกับ Carter Goodrich¹³ ดำรงตำแหน่งประธานของคณะประศาสน์การ¹⁴ (Governing Body: GB) เนื่องจากบุคคลทั้งสองเป็นคนสัญชาติอเมริกัน และจะสนับสนุนให้ USA มีความชอบธรรมต่อการกำหนดและตัดสินใจ

¹¹ Harold Butler คนสัญชาติอังกฤษ ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการใหญ่คนที่สอง ระหว่างปี ค.ศ.1932-1938

¹² John Winant คนสัญชาติอเมริกัน ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการใหญ่คนที่สาม ระหว่างปี ค.ศ.1939-1941

¹³ Carter Goodrich คนสัญชาติอเมริกัน ดำรงตำแหน่งประธานคณะประศาสน์การ ระหว่างปี ค.ศ.1939-1945

¹⁴ คณะประศาสน์การ (Governing Body) มีการประชุมปีละ 3 ครั้ง ในเดือนมีนาคม มิถุนายน และพฤศจิกายน มีผู้แทนจากฝ่ายรัฐบาล 28 คน ฝ่ายนายจ้าง 14 คน และฝ่ายลูกจ้าง 14 คน แต่ในจำนวน 28 คน มีผู้แทนจากฝ่ายรัฐบาล 10 คน มาจากประเทศอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ของโลก ประกอบด้วย บราซิล จีน ฝรั่งเศส เยอรมนี อินเดีย อิตาลี ญี่ปุ่น รัสเซีย สหราชอาณาจักร และ USA

นโยบายสังคมในระดับโลก รวมถึงการขับเคลื่อน ILO ด้วยสัญลักษณ์ของ ประชาธิปไตย (Alcock, 1971; Cox, 2013) แต่การที่ ILO ได้รับความสำคัญจาก USA กลายเป็นสาเหตุที่ทำให้รอดพ้นจากสงครามโลกครั้งที่สองและดำรงอยู่มา กระทั่งถึงปัจจุบัน และครบรอบหนึ่งศตวรรษในปี ค.ศ. 2019 (Cox, 1964)

ต่อในปี ค.ศ.1948 David Morse เป็นผู้อำนวยการใหญ่ที่ถือสัญชาติ อเมริกันและบทบาททางการเมืองได้รับการยอมรับจาก AFL-CIO เพราะคาดหวัง ให้เป็นผู้รักษาผลประโยชน์ให้แก่ USA โดยเฉพาะโครงสร้างไตรภาคีจะเป็น ประโยชน์ต่อการสร้างเงื่อนไขให้แก่กลุ่มประเทศคอมมิวนิสต์ แต่เมื่อ David Morse หันไปสนับสนุนให้ USSR กลับเข้ามาร่วมเป็นรัฐสมาชิกใน ILO ในปี ค.ศ. 1954 (Cox, 1969; 1973; 1977; 2013; Jacobson, 1960; Maul, 2013) ส่งผล ให้ USA พิจารณาเป็นครั้งแรกว่าจะถอนตัวออกจากรัฐสมาชิกของ ILO (US General Accounting Office, 1977) แต่อย่างไรก็ตาม David Morse ก็ยังไม่รับ ข้อเสนอจาก USSR ให้มีผู้แทนในคณะผู้บริหาร เพราะเกรงว่าจะนำไปสู่ความ ขัดแย้งกับ George Meany (Cox, 1977; Eisenberg, 2016)

เมื่อ Wilfred Jenks¹⁵ ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการใหญ่ มีความเชี่ยวชาญ ทางกฎหมาย จึงให้ความสำคัญต่อโครงสร้างไตรภาคีกับมาตรฐานแรงงานเพราะ เป็นบทบาทหลักตามอาณัติของ ILO (Eisenberg, 2016) ส่งผลให้แนวทางการ บริหารของ ILO แตกต่างจาก David Morse ที่ให้ความสำคัญต่อโครงการความ ช่วยเหลือเฉพาะทาง (Technical Assistance) ไม่ว่าจะเป็นการย้ายถิ่น การพัฒนา ทักษะ และการบริหารแรงงาน จนนำไปสู่การจัดทำแผนงานการมีงานทำโลก (World Employment Programme: WEP) ในปี ค.ศ.1969 เพื่อใช้กำหนด ยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจและแก้ไขปัญหาความยากจนในประเทศโลกที่สาม ระหว่างทศวรรษ 1970-1980 (Alcock, 1971; Cox, 1977; Maul, 2009; 2010; 2012; ILO, 1969; Morse, 1968; 1969; Sinclair, 2017)

¹⁵ Wilfred Jenks คนสัญชาติอังกฤษ ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการใหญ่คนที่หก ระหว่างปี ค.ศ.1970-1973 แต่เสียชีวิตในขณะที่ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการใหญ่ด้วยภาวะหัวใจ ล้มเหลว ในเวลาต่อมา Francis Blanchard คนสัญชาติฝรั่งเศส ดำรงตำแหน่ง ผู้อำนวยการใหญ่คนที่เจ็ด ระหว่างปี ค.ศ.1974-1989 อย่างไรก็ตาม ผู้อำนวยการใหญ่สอง คนนี้เคยดำรงตำแหน่งในคณะบริหารของ David Morse มาร่วมกัน

การตัดสินใจของ Wilfred Jenks ให้ Pavel Astapenko พลเมืองของสหภาพโซเวียตดำรงตำแหน่งผู้ช่วยผู้อำนวยการใหญ่ จึงเป็นสาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งกับ George Meany เพราะเปิดโอกาสให้ USSR เข้ามามีส่วนร่วมต่อการกำหนดและตัดสินใจภายใน ILO อาจนำไปสู่ผลกระทบต่อทุนนิยมอเมริกัน¹⁶ ทั้งนี้ USSR ยังเป็นหนึ่งในสิบประเทศผู้นำอุตสาหกรรมในคณะประศาสน์การ (Imber, 1989; N. M., 1971; Hughes and Haworth, 2011a; Cox, 1977; 2013) ส่งผลให้ USA ตัดสินใจถอนตัวออกจาก ILO ในปี ค.ศ. 1977¹⁷ (Kissinger, 1975 quoted in US General Accounting Office, 1977) สะท้อนให้เห็นว่าผู้อำนวยการใหญ่เป็นตัวแสดงที่สำคัญและต้องวางบทบาทอยู่ภายใต้การครอบงำอำนาจของ USA แต่ก็กลับเข้าร่วมอีกครั้งในปี ค.ศ. 1980 ภายหลังจากที่ Meany เสียชีวิตลง (Emmerij, 1988)

ด้านที่สี่ “งบประมาณ”¹⁸ (Budget) เป็นปัญหาสำคัญของ ILO เพราะไม่มีรัฐสภาแรงงานเหนือชาติ และเป็นอิสระจากรัฐบาลของแต่ละประเทศ จึงจำเป็นให้พึ่งพารัฐสมาชิก (Van Daele, 2008; 2010) โดยพิจารณาจากการจัดการงบประมาณทางการของ ILO ระหว่างปี ค.ศ.1970-1985 มี USA บริจาคเงินทุนร้อยละ 25 จากจำนวนงบประมาณทั้งหมด ยกเว้นระหว่างปี ค.ศ. 1978-1979 ที่ไม่บริจาคเพราะ USA ถอนตัวจากรัฐสมาชิก แต่ด้วยเหตุที่ USA บริจาคเงินทุนเป็น

¹⁶ ทุนนิยมอเมริกัน (American Capitalism) เป็นคำที่ Robert Cox ใช้ในงานศึกษา “Labor and Hegemony” เพื่อเรียกแทน AFL-CIO ที่มีอิทธิพลเหนือนำรัฐบาลอเมริกันและ ILO เพราะโดยนัยแล้วมีบทบาทเพื่อต่อต้านระบอบคอมมิวนิสต์ทั่วโลก แต่คำว่าจักรวรรดิอเมริกัน (American Empire) Robert Cox ใช้เรียกแทนในนามของรัฐชาติ ไม่เฉพาะแค่ AFL-CIO (Cox, 2004; 2008)

¹⁷ George Meany กดดันรัฐบาลอเมริกันให้ถอนตัวออกจาก ILO จึงเป็นเหตุผลให้ Henry Kissinger ส่งจดหมายไปถึง Francis Blanchard โดยระบุเหตุผลไว้สี่ประการ ดังนี้ ความอ่อนแอของโครงสร้างแบบไตรภาคี การละเมิดสิทธิมนุษยชน การไม่ให้สัตยาบันในอนุสัญญาฉบับสำคัญ และความเป็นการเมืองใน ILO แต่การเสียชีวิตของ George Meany ทำให้ USA กลับเข้าร่วมเป็นรัฐสมาชิกอีกครั้งหนึ่ง

¹⁸ งบประมาณของ ILO แบ่งออกเป็นงบประมาณที่เป็นทางการ (Regular Budget) เป็นความร่วมมือจากรัฐสมาชิก และงบประมาณพิเศษที่มาจากความร่วมมือเฉพาะทาง (Extra-Budgetary Technical Cooperation) เป็นความร่วมมือจากโครงการต่าง ๆ

อันดับหนึ่ง ทำให้ปฏิบัติการครองอำนาจนำและเอื้อประโยชน์ให้แก่ AFL-CIO ในฐานะกลุ่มผลประโยชน์อเมริกัน แต่ USSR เป็นผู้บริจาควันดับที่สอง โดยถือสัดส่วนครึ่งหนึ่งของ USA เท่านั้น (Imber, 1989; Cox, 1977, US General Accounting Office, 1984)

โดยสรุป ILO มีองค์ประกอบสำคัญสี่ด้านให้ USA ครองอำนาจนำและใช้เป็นกลไกการทำงานทางการเมือง เพื่อครอบงำประเทศโลกที่สาม และกดดันต่อประเทศที่มีระบอบไม่ใช้ประชาธิปไตย แต่ ILO กลับคาดหวังให้โครงสร้างไตรภาคีสันับสนุนความร่วมมือระหว่างสหภาพแรงงาน สภานายจ้าง และผู้แทนของรัฐบาล เพื่อแก้ไขความขัดแย้งในระบบอุตสาหกรรมสัมพันธ์ด้วยมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ ด้วยเหตุที่ ILO ตกอยู่ภายใต้การครองอำนาจนำจึงสนับสนุนให้แก่ USA และกลายเป็นสนามแห่งการต่อสู้ทางการเมือง โดยนำการถือครองสัดส่วนเงินบริจาคเป็นงบประมาณและตำแหน่งผู้อำนวยการใหญ่มาสร้างดุลแห่งอำนาจ

4. การครองอำนาจนำของสหรัฐอเมริกาในองค์การแรงงานระหว่างประเทศ หลังปี ค.ศ.1994

ระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศใหม่ เริ่มต้นมาจากการนำเสนออันทามติวอชิงตัน (Washington Consensus) ในปี ค.ศ. 1989 มีจุดประสงค์แรกเริ่มเพื่อแก้ไขปัญหาของโครงสร้างทางเศรษฐกิจในประเทศภาคพื้นลาตินอเมริกา พร้อมกับกำหนดให้กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) และธนาคารโลก (World Bank: WB) กลายเป็นตัวแสดงที่สำคัญในการปฏิรูปนโยบายเศรษฐกิจ เพื่อสนับสนุนต่อลัทธิเสรีนิยมใหม่ (Neoliberalism) (Williamson, 1990) แต่อันที่จริงแล้วการเปลี่ยนแปลงของระบบเศรษฐกิจโลกเกิดขึ้นมาตั้งแต่กลางทศวรรษ 1970 จากการขยายตัวของบริษัทข้ามชาติ และมีการเคลื่อนย้ายฐานการผลิตและการลงทุนไปสู่ประเทศกำลังพัฒนา (Cox, 1987)

กลุ่มประเทศอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ นอกจาก USA คือ แคนาดา ญี่ปุ่น สหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส เยอรมนี และอิตาลี กลายเป็นประเทศขนาดกลาง (Middle Power) ในระบบเศรษฐกิจโลก¹⁹ แต่ยังไม่สามารถแข่งขันศักยภาพทางการ

¹⁹ กลุ่มประเทศอุตสาหกรรมขนาดใหญ่รวมตัวเป็นคณะกรรมการไตรภาคี (Trilateral Commission) หรือเป็นกลุ่มทางประวัติศาสตร์ (Historic Bloc) ที่ก่อตัวจากประเทศใน

ทหารกับ USA ได้ (Cox, 1987, 1989, 1991; Gill, 1986; 1991) จากบทบาทของ ประเทศข้างต้นส่งผลกระทบต่อปัญหาที่ต่างประเทศในภาคพื้นลาตินอเมริกาและการประสพวิกฤตการณ์อาหารในภาคพื้นแอฟริกา รวมทั้งเกิดการแข่งขันของประเทศอุตสาหกรรมใหม่ในเอเชียและประเทศผู้ส่งออกน้ำมัน ดังนั้น IMF, WB, และองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Cooperation and Development: OECD) จึงมีบทบาทต่อการขยายความร่วมมือและแก้ไขปัญหาในระบบเศรษฐกิจโลก (Gill and Law, 1988)

การก่อตั้งสถาบันการเงินและเศรษฐกิจระหว่างประเทศข้างต้น รวมทั้งข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (General Agreement on Tariffs and Trade: GATT) มีเจตนารมณ์มาจากระบบเบรตตันวูดส์ (Bretton Woods System) ของ USA และประเทศในภาคพื้นยุโรปตะวันตกทำให้ระบบการเงินโลกหรืออัตราการแลกเปลี่ยนผูกขาดโดยค่าเงินดอลลาร์สหรัฐฯ และที่สำคัญการครองอำนาจนำขึ้นอยู่กับทรัพยากรทางเศรษฐกิจ และเงินทุนที่บริจาคของรัฐสมาชิกในองค์การระหว่างประเทศ (Cox, 1987; 1992b; Gill and Law, 1988; Jacobson, 1997; O'Brien, 2002) แต่ USA มียุทธศาสตร์ขยายอำนาจและใช้ครอบงำระเบียบโลกสามประการ คือ การควบคุมโครงสร้างอำนาจของระเบียบเศรษฐกิจ การสร้างพันธมิตรทางการทหาร และการขยายระบบเศรษฐกิจโลก จนสามารถยกระดับกลายเป็นสู่ประเทศผู้นำอุตสาหกรรมทางการทหารและเทคโนโลยี (Cox, 1987)

ด้วยเหตุนี้การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจมีสาเหตุมาจากลัทธิเสรีนิยมใหม่ ทำให้ USA ครองอำนาจนำและสร้างกลุ่มทางประวัติศาสตร์ที่มาจาก การรวมตัวของผู้นำจากประเทศในโลกที่สาม เพื่อนำไปสู่ความร่วมมือกับประเทศอุตสาหกรรมขนาดใหญ่และสถาบันระหว่างประเทศ ได้แก่ WB, IMF, OECD และ GATT (Cox, 1987; Standing, 2008) นอกจากนี้การครองอำนาจนำยังก่อให้เกิด

สามภูมิภาค ประกอบด้วย อเมริกาเหนือ ยุโรปตะวันตก และเอเชียตะวันออก เพื่อขยายความร่วมมือระหว่างรัฐกับบรรษัทในเศรษฐกิจการเมืองโลก และนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภายในประเทศโลกที่สาม ไม่ว่าจะเป็นทุน สินค้า และเทคโนโลยี แต่กลับเป็นการสนับสนุนให้ USA กลายเป็นผู้ครองอำนาจนำในระเบียบโลกและครอบงำผ่านสถาบันระหว่างประเทศ (Cox, 1981; 1987; Gill, 1986; 1991)

การต่อสู้ระหว่างกลุ่มทางประวัติศาสตร์ เนื่องจากการครอบงำประเทศหนึ่งใดนั้น ย่อมก่อให้เกิดผลกระทบต่อประเทศอื่น ๆ ตามมา (Gill, 1986; 2008)

ในช่วงทศวรรษ 1980 บทบาทของ ILO จึงส่งเสริมคุณภาพชีวิตของการทำงาน (Quality of Working Life: QWL) เพื่อใช้แก้ไขปัญหาของแรงงานในระบบเศรษฐกิจโลก (Cox, 1987) โดยมีความช่วยเหลือเฉพาะทางตาม WEP ขยายไปสู่การปฏิบัติการหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาทักษะแรงงาน การสร้างงานอาชีพ และแก้ไขปัญหาค่าจ้างงานในภาคนอกระบบ (Informal Sector) โดยตระหนักถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นในตลาดแรงงาน คือ ระบบเทคโนโลยีเข้าทดแทนแรงงาน และรูปแบบการจ้างงานที่ไม่มีมาตรฐาน (Non-Standard Employment) คือ การทำงานบางเวลาและรับงานไปทำที่บ้าน โดยได้รับความนิยมมากขึ้นจากบริษัทข้ามชาติที่เคลื่อนย้ายฐานการผลิตและทุนมาสู่ประเทศกำลังพัฒนา ทำให้แรงงานอยู่ภายใต้ความไม่มั่นคง ทั้งงานและรายได้ (ILO, 1977; 1980; 1985; 1986)

ต่อมาเมื่อสงครามเย็นยุติลงส่งผลให้โลกาภิวัตน์เสรีนิยมใหม่ขยายตัวทั่วโลก โดยเฉพาะบริษัทข้ามชาติสามารถกอบโกยและดูดรีดทรัพย์การจากประเทศกำลังพัฒนา จนสามารถควบคุมบทบาทของสหภาพแรงงานให้อ่อนแอลง สำหรับ USA และสหภาพยุโรป (European Union: EU) จึงเห็นความสำคัญของการค้าระหว่างประเทศ จนผลักดันให้ GATT เปลี่ยนรูปสู่การก่อตั้งองค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO) ในปี ค.ศ.1995 เพราะคาดหวังให้มาตรฐานแรงงานหลัก²⁰(Core Labour Standards: CLS) เป็นเครื่องมือสนับสนุนให้แก่การสร้างกฎเกณฑ์ทางการค้าในระดับพหุภาคี (O'Brien, 2000a; 2000b; 2002)

²⁰ มาตรฐานแรงงานหลัก (Core Labour Standards) ประกอบด้วย (1) อนุสัญญาว่าด้วยแรงงานบังคับ (ฉบับที่ 29) ค.ศ.1930 (2) อนุสัญญาว่าด้วยว่าด้วยเสรีภาพการรวมตัวและคุ้มครองสิทธิในการสมาคม (ฉบับที่ 87) ค.ศ.1948 (3) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิการรวมกลุ่มและเจรจาต่อรองร่วม (ฉบับที่ 98) ค.ศ.1949 (4) อนุสัญญาว่าด้วยการจ่ายค่าตอบแทนที่เท่าเทียม (ฉบับที่ 100) ค.ศ.1951 (5) อนุสัญญาว่าด้วยการยกเลิกแรงงานที่ใช้บังคับ (ฉบับที่ 105) ค.ศ.1957 (6) อนุสัญญาว่าด้วยการไม่เลือกปฏิบัติในการจ้างงานอาชีพ (ฉบับที่ 111) (7) อนุสัญญาว่าด้วยอายุขั้นต่ำ (ฉบับที่ 138) ปี ค.ศ.1973 และเพิ่มเติมภายหลังอีกหนึ่งฉบับ คือ (8) อนุสัญญาว่าด้วยยกเลิกการใช้แรงงานเด็กที่เลวร้ายทุกรูปแบบ (ฉบับที่ 182) ปี ค.ศ.1999

อย่างไรก็ดี ILO เคยเห็นความสำคัญของการค้าระหว่างประเทศพัฒนาแล้วกับประเทศกำลังพัฒนามาตั้งแต่ทศวรรษ 1980 จึงส่งเสริมรัฐสมาชิกให้สัตยาบันอนุสัญญา เพื่อสร้างความเป็นธรรมให้แก่แรงงาน (ILO, 1981; 1985) แต่ USA กลับไม่ให้ความสำคัญต่อ ILO เพราะไม่ใช่ตัวแสดงหลักในระเบียบโลก เห็นได้จากช่วงสงครามเย็นนั้น USA ตัดสินใจถอนตัวออกจากรัฐสมาชิกของ ILO และองค์การการศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization: UNESCO) เนื่องจากภารกิจด้านสังคมไม่สนับสนุนให้แก่การครองอำนาจนำได้เช่นเดียวกับสถาบันระหว่างประเทศที่มีภารกิจด้านเศรษฐกิจและการเงิน (Jacobson, 1997)

สำหรับ Michel Hansenne²¹ สนองตอบเจตนาของผู้นำการแถลงให้โลกาภิวัตน์เป็นวาระสำคัญใน ILC สมัยที่ 81 ปี ค.ศ.1994 โดยมีปัจจัยสนับสนุนสามประการดังนี้ ประการแรก คือ การยุติลงของสงครามเย็นส่งผลให้ประเทศในเครือของ USSR เข้าร่วมเป็นรัฐสมาชิก จนแล้วเสร็จในปี ค.ศ.1993 ประการที่สอง คือ ผู้ครองอำนาจนำผลักดันการค้าเสรีผ่านโลกาภิวัตน์เสรีนิยมใหม่ และประการที่สาม เป็นการครบรอบ 75 ปีของการก่อตั้ง ILO เป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของบทบาท ILO ที่มีต่อระบบเศรษฐกิจโลก (Charnovitz, 2000; Hansenne, 1994; Hughes and Haworth, 2011a; ILO, 1994; Maupain, 2009)

ภายหลังจากปี ค.ศ.1994 ILO เปลี่ยนแปลงบทบาทใหม่ จากเดิมที่สนับสนุนรัฐสมาชิกให้สัตยาบันในอนุสัญญา แต่ผลกระทบของโลกาภิวัตน์ทำให้การค้าระหว่างประเทศได้รับความสำคัญจาก USA, EU และกลุ่มผลประโยชน์ทางด้านแรงงาน²² เนื่องจาก CLS ใช้แทรกแซงประเทศกำลังพัฒนา เพื่อผลักดันให้เกิดความร่วมมือระหว่าง WTO กับ ILO ด้วยเหตุนี้ USA จึงครองอำนาจนำในสถาบันระหว่างประเทศสามเสาหลัก เพื่อครอบงำ ILO และมีอิทธิพลต่อการจัดทำกฎเกณฑ์แรงงานในระดับโลก (O'Brien, 2000a; 2002)

²¹ Michel Hansenne คนสัญชาติเบลเยียม ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการใหญ่คนที่แปดระหว่างปี ค.ศ.1989-1999

²² กลุ่มผลประโยชน์ (Interest Group) ด้านแรงงาน อาทิ AFL-CIO, สมาพันธ์สหภาพแรงงานเสรีระหว่างประเทศ (International Confederation of Free Trade Unions: ICFTU) เป็นต้น

จากที่ประชุมระดับรัฐมนตรีแห่งองค์การการค้าโลก ในปี ค.ศ.1996 ประเทศพัฒนาแล้วผลักดันให้จัดทำข้อตกลงทางสังคม²³ (Social Clause) ขณะที่ประเทศกำลังพัฒนากลับไม่เห็นด้วยให้นำมาตรฐานแรงงานมาสร้างข้อตกลงทางการค้าพหุภาคี (Multilateral Trading Agreement) เพราะเกรงว่าจะนำไปสู่การกีดกันทางการค้า สำหรับ ILO กลับเห็นชอบในเจตนารมณ์ของ USA เพื่อผลักดันให้มาตรฐานแรงงานหลักเป็นส่วนหนึ่งในระบบของ WTO (Charnovitz, 2000; O' Brien, 2000a; Plasa, 2015; Hauf, 2015; Hughes, 2005; Hughes and Wilkinson, 1998; Potter, 2006)

แม้แต่ Bill Clinton ประธานาธิบดีแห่ง USA ตัดสินใจเข้าร่วม ILC สมัยที่ 87 ในปี ค.ศ.1999 เพื่อแสดงวิสัยทัศน์ให้ ILO ทำงานร่วมกันอย่างแนบชิดกับ WB, IMF และ WTO เพราะเป็นสถาบันระหว่างประเทศสามเสาหลักในระบบเศรษฐกิจโลก (Charnovitz, 2000; ILO, 2004c) และบทบาทสำคัญของ USA คือ การสนับสนุนเงินทุนในโครงการระหว่างประเทศว่าด้วยขจัดการใช้แรงงานเด็ก²⁴ และจัดทำอนุสัญญาว่าด้วยการจัดปัญหาใช้แรงงานเด็กทุกรูปแบบ (ฉบับที่ 182) ปี ค.ศ.1999 เพื่อบรรจุเพิ่มเติมใน CLS (Charnovitz, 2000; Stigliani, 2000)

ฉะนั้นลัทธิเสรีนิยมใหม่จึงสนับสนุนให้ USA ครองอำนาจนำได้สองแนวทางดังนี้ แนวทางแรก คือ การนำ CLS มากำหนดข้อตกลงทางการค้าทวิภาคี (Bilateral Trade Agreement) ให้ประเทศคู่ค้าปฏิบัติตาม ขณะที่ USA กลับให้

²³ ข้อตกลงทางสังคม (Social Clause) เป็นความสัมพันธ์ระหว่างมาตรฐานแรงงานกับข้อตกลงทางการค้าเพื่อสนับสนุนให้มีการค้าเสรีและการคุ้มครองแรงงาน กล่าวได้ว่าเป็นความร่วมมือระหว่าง ILO กับ WTO ตามเจตนารมณ์ของประเทศพัฒนาแล้ว

²⁴ โครงการระหว่างประเทศว่าด้วยขจัดการใช้แรงงานเด็ก (International Programme on the Elimination of Child Labor) จัดตั้งขึ้นมาในปี ค.ศ.1992 และมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาของการใช้แรงงานเด็กในภาคพื้นแอฟริกาและเอเชีย ภารกิจ ครอบคลุมถึงกลุ่มคนเปราะบางทางสังคม งานที่มีความเสี่ยงและอันตราย การศึกษาขั้นพื้นฐาน และการพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อสร้างคุณภาพชีวิตที่ดี สำหรับ USA แล้ว กลายเป็นผู้สนับสนุนเงินทุนให้แก่โครงการในอันดับหนึ่ง ในปี ค.ศ. 1998 มีเงินบริจาครวม 7 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในปี ค.ศ. 1999 เงินบริจาครวม 30 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ และในปี ค.ศ. 2000 เงินบริจาครวม 45 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ

สัตยาบันอนุสัญญาในหมวดหมู่ CLS สองฉบับจากทั้งหมดแปดฉบับ²⁵ (Candland, 2009; Vosko, 2002) และแนวทางที่สอง คือ การส่งเสริมให้บริษัทจัดทำหลักปฏิบัติทางธุรกิจ (Code of Conduct) เพื่อแสดงถึงความรับผิดชอบต่อสังคมในกิจกรรมทางเศรษฐกิจตลอดห่วงโซ่อุปทานโลก (Global Supply Chains) และยังเปิดโอกาสให้ประชาสังคมมีส่วนร่วมติดตามและตรวจสอบ ด้วยเหตุนี้บทบาทของ CLS จึงกลายเป็นกฎหมายอ่อน²⁶ (Soft Law) ซึ่งจะเป็ประโยชน์ต่อการแข่งขันของประเทศพัฒนาแล้ว เพราะมีความพร้อมของทรัพยากรมากกว่าประเทศกำลังพัฒนา (Alston, 2004; Hauf, 2015; Verma and Elman, 2007)

5. การตอบโต้ต่อการครองอำนาจนำในองค์การแรงงานระหว่างประเทศภายใต้วาระงานที่มีคุณค่า

USA จะครองอำนาจนำใน ILO จึงทำให้ CLS บรรจุในปฏิญญาว่าด้วยหลักปฏิบัติพื้นฐานและสิทธิการทำงาน²⁷ (Declaration on Fundamental Principle and Rights at Work) เพื่อสร้างความชอบธรรมต่อการบังคับใช้โดยการให้สัตยาบันของรัฐสมาชิก พร้อมกับสนับสนุนให้แกการค้าเสรีในระดับทวิภาคีและ

²⁵ การให้สัตยาบันอนุสัญญาตาม CLS จำนวน 8 ฉบับ 140 ประเทศ, 7 ฉบับ 18 ประเทศ , 6 ฉบับ 9 ประเทศ, 5 ฉบับ 8 ประเทศ 4 ฉบับ 4 ประเทศ, 3 ฉบับ 1 ประเทศ, 2 ฉบับ 2 ประเทศ, ไม่มีการให้สัตยาบัน 4 ประเทศ กล่าวได้ว่า USA เป็นประเทศส่วนน้อยที่ไม่ให้สัตยาบัน

²⁶ กฎหมายอ่อน (Soft Law) กรณืบทบาทของมาตรฐานแรงงานก่อนปี ค.ศ.1994 อนุสัญญาของ ILO มีลักษณะเป็น “Non-Binding” จะมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายแข็ง (Hard Law) ก็ต่อเมื่อรัฐสมาชิกให้สัตยาบันในอนุสัญญาฉบับนั้น ๆ เพื่อสร้างพันธกรณีให้รัฐสมาชิกปฏิบัติตามและมีฐานะเทียบเท่าสนธิสัญญา (Treaty) อันเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายระหว่างประเทศ (International Law) แตกต่างจากการจัดทำหลักปฏิบัติทางธุรกิจ (Code of Conduct) เป็นความสมัครใจของบริษัท แต่อาจถูกกดดันจากประชาสังคม เพื่อตอบโต้กิจกรรมทางเศรษฐกิจในห่วงโซ่อุปทานโลกที่เกิดขึ้นโดยมิชอบหรือขาดความรับผิดชอบต่อสังคม

²⁷ ปฏิญญาว่าด้วยหลักปฏิบัติพื้นฐานและสิทธิการทำงาน (Declaration on Fundamental Principle and Rights at Work) จัดทำขึ้นใน ILC ปี ค.ศ. 1998 เพื่อบรรจุ CLS ให้เป็นส่วนหนึ่งของปฏิญญาฉบับนี้

พหุภาคี นอกจากนี้ในประเทศกำลังพัฒนายังได้รับการคุ้มครองตามมาตรฐานแรงงาน ในเวลาต่อมา Juan Somavia²⁸ นำเสนอวาระงานที่มีคุณค่า (Decent Work Agenda: DWA) แต่กลับถูกตอบโต้ต่อการครองอำนาจนำ (Charnovitz, 2000; Hauf, 2015; Maupain, 2009; Vosko, 2002) เนื่องจาก ILO เป็นสนามแห่งการต่อสู้ทางการเมือง แต่เปลี่ยนจากความขัดแย้งของอุดมการณ์ทางการเมือง กลายมาสู่การทำสงครามทางการค้าในยุคโลกาภิวัตน์เสรีนิยมใหม่

แม้ว่า USA ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาสังคมเพื่อสร้างความชอบธรรมให้แก่การครองอำนาจนำของสถาบันระหว่างประเทศ เพราะแสดงออกถึงความรับผิดชอบต่อสาธารณะและการอภิบาลที่ดี (O'Brien, 2002) แต่ผลกระทบของโลกาภิวัตน์ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างระบบทุนนิยมโลกกับแรงงานชายขอบ²⁹ (Marginalized Workers) โดยเฉพาะในภาคนอกระบบ (Informal Sector) มีสัดส่วนของแรงงานนอกระบบมากกว่า แต่กลับไม่ได้รับการส่งเสริมให้มึงงานทำ ขาดการคุ้มครองทางสังคม และไม่มีสิทธิการรวมตัวและจัดตั้งกลุ่ม (Vosko, 2002) ด้วยเหตุนี้ DWA จึงเป็นวาทกรรมการพัฒนาของ ILO ที่ได้รับอิทธิพลมาจากโลกาภิวัตน์เสรีนิยมใหม่ ส่งผลให้การขับเคลื่อนงานที่มีคุณค่าในประเทศกำลังพัฒนาต้องประสบปัญหาจากความไม่สอดคล้องของบริบทภายในประเทศ (Bernards, 2013; Hauf, 2015; Lerche, 2012)

การนำ DWA ไปปฏิบัติในประเทศกำลังพัฒนา กล่าวคือ USA สนับสนุนให้สถาบันระหว่างประเทศ ประกอบด้วย IMF, WB และ WTO ครองอำนาจนำใน ILO เพื่อผลักดันนโยบายสังคมสู่ประเทศในภาคพื้นลาตินอเมริกาและแอฟริกา เห็นได้จากการส่งเสริมให้งานที่มีคุณค่าบูรณาการร่วมกับยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาความยากจน (Poverty Reduction Strategy) เพื่อใช้เป็นแนวทางการพัฒนาและสร้างความร่วมมือระหว่าง WB กับ IMF รวมทั้งเป็นแนวทางปฏิบัติให้แก่ประเทศ

²⁸ Juan Somavia คนสัญชาติชิลี ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการใหญ่คนที่เก้า ระหว่างปี ค.ศ. 1999-2012

²⁹ แรงงานชายขอบ (Marginalized Workers) หมายถึง กลุ่มแรงงานนอกระบบ ผู้ทำงานอาชีพอิสระ ครอบคลุมไปสู่แรงงานในรูปแบบการจ้างงานที่ไม่มีมาตรฐาน (Non-Employment Standard) ไม่ว่าจะเป็นแรงงานรับงานไปทำที่บ้าน แรงงานบางเวลา กล่าวได้ว่า เป็นกลุ่มแรงงานที่ไม่ได้รับการคุ้มครอง (Unprotected Workers)

กำลังพัฒนาทำงานร่วมกับกรอบการส่งเสริมงานที่มีคุณค่าแห่งชาติ³⁰ (Decent Work Country Programme: DWCP) (Hughes and Haworth, 2011b; O'Brien, 2002; Standing, 2004)

ILO จึงตกอยู่ภายใต้การครองอำนาจนำของสถาบันระหว่างประเทศสามเสาหลัก ขณะเดียวกัน Juan Somavia ยังได้รับการสนับสนุนให้เป็นผู้ผลิตทางอุดมการณ์ของ DWA เพื่อสนองต่อลัทธิเสรีนิยมใหม่ เนื่องจากผู้นำอภิสิทธิ์ชนต่างหวาดกลัวการต่อสู้ที่อาจจะเกิดขึ้นในระบบทุนนิยมโลก จึงส่งเสริมคุณภาพชีวิตด้วยการยกระดับทางสังคม (Social Upgrading) ให้แก่แรงงาน แต่งานที่มีคุณค่ากลับลดทอนความสัมพันธ์ทางสังคมที่ตั้งอยู่บนโครงสร้างชนชั้น นอกจากนี้ยังเป็นกลไกการทำงานที่ขูดรีดแรงงานเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่โครงสร้างส่วนบน ส่งผลให้ DWA กลายเป็นการครอบงำในรูปแบบใหม่ภายใต้วาทกรรมการพัฒนาอันก่อให้เกิดงานที่ไร้คุณค่า (Indecent Work) (Selwyn, 2013; 2014; 2016; Sum, 2005; Hauf, 2015)

ขณะที่วาทกรรมพัฒนานี้ได้รับผลกระทบมาจากโลกาภิวัตน์ ทำให้ ILO หันมาเน้นสร้างความร่วมมือของหุ้นส่วนทางสังคม (Social Partners) แทนที่ความขัดแย้งของชนชั้นตามตัวแสดงในโครงสร้างไตรภาคี โดยให้ความสำคัญต่อบริษัทข้ามชาติและแรงงานชายขอบเป็นตัวแสดงที่สำคัญ แต่จัดให้อยู่นอกเหนือโครงสร้างไตรภาคี เพื่อให้รองรับต่อปัญหาที่มีความสลับซับซ้อนในห่วงโซ่อุปทานโลก เห็นได้จากการหยิบยกปฏิญญาไตรภาคีว่าด้วยหลักการของบริษัทข้ามชาติและนโยบายสังคมขึ้นมาอีกครั้งหนึ่งเพื่อสนับสนุนให้แก่ผู้ประกอบการและกิจกรรมของเศรษฐกิจนอกระบบ³¹ (Informal Economy) (ILC, 2016) ถือเป็นผลสืบเนื่อง

³⁰ กรอบการส่งเสริมการทำงานที่มีคุณค่าแห่งชาติ (Decent Work Country Programme) เริ่มต้นขึ้นอย่างเป็นทางการในปี ค.ศ.2004 และมีการจัดทำคู่มือมาแล้ว 4 ฉบับ ในปี ค.ศ.2005 ค.ศ.2008 ค.ศ.2011 และ ค.ศ.2016 เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติในระดับประเทศ ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการพัฒนาประเทศ มีการกำหนดขึ้นในเชิงนโยบายกลยุทธ์ และกระบวนการภายในประเทศ เพื่อบรรลุเป้าหมายของงานที่มีคุณค่า โดยมีการติดตามในระยะเวลา 4-6 ปี และสามารถประเมินผลออกมาในเชิงปริมาณได้

³¹ เศรษฐกิจนอกระบบ (Informal Economy) หรือภาคนอกระบบ (Informal Sector) เป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ทั้งในรูปแบบของผู้ประกอบการและแรงงานนอกระบบ

จากการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างทางเศรษฐกิจตั้งแต่กลางทศวรรษ 1970 ทำให้ตลาดแรงงานมีความยืดหยุ่น เพื่อรองรับต่อการจ้างงานบางเวลาและงานสัญญาจ้างชั่วคราวให้แก่บริษัทข้ามชาติที่เคลื่อนย้ายทุนและฐานการผลิตเข้าสู่ประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งก่อให้เกิดการขยายตัวของประเภทอุตสาหกรรมร้านอาหาร การค้าปลีก และการโรงแรม (ILO, 1989; Standing, 2008)

แต่แรงงานกลุ่มนี้เป็นผู้ที่ไม่ได้รับการคุ้มครอง (Unprotected Worker) โดย ILO เริ่มต้นให้ความสำคัญต่อแรงงานชายขอบมาตั้งแต่ทศวรรษ 1970 เพราะเห็นว่าเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างทางสังคม กล่าวคือ แรงงานต้องประสบปัญหาความยากจน และความไม่เท่าเทียมทางเศรษฐกิจ จึงส่งเสริมให้มีการสร้างงานอาชีพ การพัฒนาทักษะแรงงาน และให้มีการคุ้มครองทางสังคม (ILO, 1969; 1972; 1991) นอกจากนี้แรงงานชายขอบยังถูกกำหนดให้อยู่นอกเหนือความสัมพันธ์เชิงอำนาจของโครงสร้างไตรภาคี ส่งผลให้ไม่มีเวทีเสวนาทางสังคม (Social Dialogue) จึงไม่มีพื้นที่ภายใน ILO สำหรับการรวมกลุ่มเพื่อเจรจาต่อรองให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ของฝ่าย (Harrod, 2008; 2014) ทั้งที่จริงแล้วแรงงานนอกระบบเป็นกลุ่มคนส่วนใหญ่ของโครงสร้างประชากร แต่ภารกิจของ ILO กลับให้ความสำคัญต่อแรงงานเพียงร้อยละ 9 จากประชากรทั่วโลกเท่านั้น (Budd, 2013)

มูลเหตุข้างต้นก่อให้เกิดการตอบโต้ต่อการครองอำนาจนำใน ILO เช่น การเสนอให้จัดทำอนุสัญญาว่าด้วยการรับงานไปทำที่บ้าน (ฉบับที่ 177) ปี ค.ศ. 1996 ถือเป็นรูปแบบของงานที่เก่าแก่ที่สุด แต่กลับได้รับความสำคัญและเริ่มต้นแก้ไขปัญหอย่างเป็นรูปธรรมในยุคโลกาภิวัตน์ จนกล่าวได้ว่าอนุสัญญานี้เป็นสัญลักษณ์ของแรงงานชายขอบที่ได้รับชัยชนะจากระบบทุนนิยมโลก แต่อีกแง่หนึ่งของ DWA กลับส่งเสริมแนวทางปฏิบัติที่ครอบคลุมถึงขจัดทางเลือกปฏิบัติทางเพศ การคุ้มครองทางสังคมต่อแรงงานนอกระบบ การสนับสนุน CLS คุ้มครองให้แก่แรงงานชายขอบ ตลอดจนการสร้างศูนย์กลางแห่งใหม่ให้แรงงานชายขอบสามารถรวมตัวเคลื่อนไหวต่อต้านระบบทุนนิยมโลก (Delaney, Tate, Burchielli, 2016; Elias, 2007; Standing, 2008; Vosko, 2002)

แตกต่างจากตลาดมืดหรือการค้าที่มีขอบด้วยด้วยกฎหมาย เพราะหลีกเลี่ยงภาษี และไม่ได้จดทะเบียนสินค้ากับบริการให้มีความชอบตามกฎหมาย

การต่อสู้ของแรงงานรับงานไปที่ทำที่บ้าน (Homeworkers) จึงเป็นหนึ่งในแรงงานชายขอบและมีการเคลื่อนไหวทางสังคมที่ชาติจิตสำนึกทางชนชั้น เพื่อให้ได้ผลประโยชน์ของกลุ่มแรงงานหญิงภาคคนอกระบบ (Hauf, 2015; Vosko, 2002) ทั้งยังเป็นความสัมพันธ์ทางสังคมที่ก้าวข้ามจากโครงสร้างชนชั้น เพราะเพศสภาพ (Gender) เป็นส่วนหนึ่งของความหลากหลายที่ต้องคำนึงถึงพร้อมกับอารยธรรม (Civilizations) อย่างภาษา เชื้อชาติ ชาติพันธุ์ และศาสนา (Cox, 1995; 2000) กล่าวได้ว่า การต่อสู้ของแรงงานชายขอบท้าทายต่ออารยธรรมตะวันตกที่มีรากฐานและพัฒนาการมาว่าสหัสวรรษ ที่สำคัญกว่านั้นแนวทางการสร้างอารยธรรมสากลของ USA จะครอบงำด้วยประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน (Huntington, 1993) เพื่อครองอำนาจนำในระบบทุนนิยมโลก ซึ่งเป็นกลไกทางการเมืองระดับต่ำ (Low Politics) จึงแตกต่างจากการใช้ความรุนแรงตามลักษณะของอำนาจแข็ง (Hard Power) เพื่อปฏิบัติการยึดครองเหมือนการต่อสู้กับกลุ่มก่อการร้าย (ตามรูปที่ 1 เป็นการครองอำนาจนำและตอบโต้การครองอำนาจนำ) (Cox, 2004; 2008; Cox and Schecter, 2002)

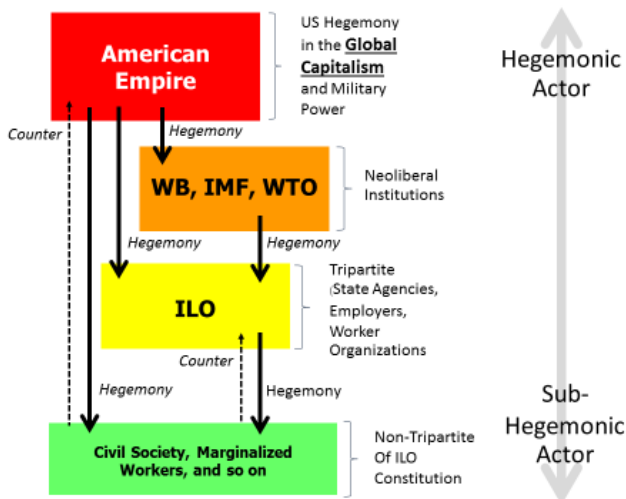


Figure 1: Hegemony and counter-hegemony in the ILO

Source: Cox (1983, 1987, 2004, 2008), Gill (1991; 2008), Gill and Law (1988), Hauf (2015), Harrod (2014), Jacobson (1997), O'Brien (2000a; 2002), Sum (2005), Vosko (2002)

กล่าวโดยสรุปการตอบโต้ต่อการครองอำนาจนำของแรงงานชายขอบจึงเป็นสัญลักษณ์ทางการเมืองที่ปรากฏให้เห็นจากประเทศกำลังพัฒนาหรือโลกที่สาม เนื่องจาก DWA เป็นวาทกรรมการพัฒนาที่ครอบงำจากสถาบันระหว่างประเทศ ได้แก่ WB, IMF, และ WTO เพื่อให้ ILO ตกอยู่ภายใต้การครองอำนาจนำของ USA และสนับสนุน CLS ให้แก่การค้าระหว่างประเทศ นอกจากนี้งานที่มีคุณค่าเป็นเครื่องมือที่ไ้ร้อมขอมความขัดแย้งทางสังคมและลดทอนความสัมพันธ์ของโครงสร้างชนชั้นให้อ่อนแอลง ดังนั้น ILO จึงสนับสนุน DWA เพื่อสนองตอบให้แก่ลัทธิเสรีนิยมใหม่และคอยผลิตซ้ำการครองอำนาจนำในระบบทุนนิยมโลกให้แก่ USA (Hauf, 2015; Standing, 2008; Selwyn, 2016; Vosko, 2002)

6. บทส่งท้าย

ตลอดจะครบหนึ่งศตวรรษของ ILO ในปี ค.ศ.2019 แต่ไม่เคยถอยห่างจากการเมืองโลก เพราะเจตนารมณ์แรกเริ่มมาจาก USA และประเทศในภาคพื้นยุโรปตะวันตกอย่างฝรั่งเศสและอังกฤษที่ครองอำนาจนำในระเบียบโลก ส่งผลให้องคาพยพของ ILO กลายเป็นกลไกการทำงานที่ใช้ต่อสู้ทางการเมือง โดยเฉพาะในช่วงสงครามเย็น USA กับ USSR มีแนวทางของการครองอำนาจนำ คือ การกีดกันด้วยโครงสร้างไตรภาคี การจัดทำอนุสัญญาที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน การกำหนดและตัดสินใจของผู้อำนวยความสะดวก และการบริจาคเงินทุนเป็นงบประมาณของ ILO

หลังจากสงครามเย็นยุติลงและโลกาภิวัตน์เสรีนิยมใหม่ผลักดันให้ ILO แสดงบทบาทให้ CLS เป็นกลไกการทำงานที่สนับสนุนให้แก่ข้อตกลงทางการค้าพหุภาคีของ WTO แต่ USA กลับประสบความสำเร็จของการนำมาตรฐานแรงงานไปสู่การปฏิบัติในข้อตกลงทางการค้าทวิภาคี และส่งเสริมให้มีการจัดทำหลักปฏิบัติทางธุรกิจเพื่อสร้างข้อตกลงทางการค้าต่อประเทศกำลังพัฒนา จึงหมายความว่า USA สนับสนุนให้ WTO เป็นหนึ่งในสถาบันระหว่างประเทศที่ครองอำนาจนำใน ILO

แต่อย่างไรก็ตามการตอบโต้ต่อการครองอำนาจนำปรากฏขึ้นมาจากแรงงานชายขอบไม่ได้รับความสำคัญจาก ILO และการปฏิบัติอย่างเป็นทางการส่งผล

ให้ว่าทฤษฎีการพัฒนาของ DWA นำไปสู่การรวมขอมความขัดแย้งทางสังคม พร้อมกับส่งเสริมให้สถาบันระหว่างประเทศสามเสาหลัก ได้แก่ WB, IMF และ WTO เข้ามาร่วมแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคม เห็นได้จากการจัดทำยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาความยากจน แต่อีกทางหนึ่งกลับเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างจึงนำไปสู่การตอบโต้จากแรงงานชายขอบ และเป็นการท้าทายต่อสัญลักษณ์ของระบบทุนนิยมโลก อันเป็นองค์ประกอบด้านหนึ่งของการครองอำนาจนำในระเบียบโลก ที่จัดอยู่นอกเหนือจากความมั่นคงทางการทหาร

Reference

- Alcock, A. 1971. “History of the International Labour Organisation”. London: Macmillan.
- Alston, P. 2004. “Core labour standards and the transformation of the international labour rights regime”. *European Journal of International Law*, 15(3): 457-521.
- Bernards, N. 2013. “The New ILO in Sub-Saharan Africa: action, agency, and ordering under global production”. *Global Labour Journal*, 4(2): 109-133.
- Budd, A. 2013. “Class, States, and International Relations: A critical appraisal of Robert Cox and neo-Gramscian theory”. Oxon: Routledge.
- Candland, C. 2009. “Core labour standards under the administration of George W. Bush”. *International Labour Review*, 148(1-2): 169-181.
- Cox, R. W. 1964. “International organisations: their historical and political context”. http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1964/64B09_95_engl.pdf
- Cox, R. W. 1969. “The executive head: An essay on leadership in international organization”. *International Organization*, 23(2): 205-230.

- Cox, R. W. 1973. "ILO: limited monarchy". In **The anatomy of influence**, edited by R. W. Cox and H. K. Jacobson, New Haven: Yale University Press.
- Cox, R. W. 1977. "Labor and hegemony". **International Organization**, 31(3): 385-424.
- Cox, R. W. 1981. "Social forces, states and world orders: beyond international relations theory". **Millennium – Journal of International Studies**, 10(2): 126-155.
- Cox, R. W. 1983. "Gramsci, hegemony and international relations: An essay in method". **Millennium – Journal of International Studies**, 12(2): 162-175
- Cox, R. W. 1987. "**Production, power, and world order: social forces in the making of history**". NY: Columbia University Press.
- Cox, R. W. 1989. "Middlepowermanship, Japan, and future world order". In **Approaches to world order**, edited by R. W. Cox and T. J. Sinclair, NY: Cambridge University Press.
- Cox, R. W. 1991. "Structural issues of global governance: implications for Europe". In **Approaches to world order**, edited by R. W. Cox and T. J. Sinclair, NY: Cambridge University Press.
- Cox, R. W. 1995. "Civilizations: Encounters and transformations". **Studies in Political Economy**, 47(1): 7-31.
- Cox, R. W. 2000. "Thinking about civilizations". **Review of International Studies**, 26(5): 217-234.
- Cox, R. W. 2004. "Beyond Empire and Terror: Critical Reflections on the Political Economy of World Order". **New Political Economy**, 9(3): 307-323.

- Cox, R. W. 2008. "The point is not just to explain the world but to change it". In **The Oxford handbook of international relations**, edited by C. Reus-Smit and D. Snidal, NY: Oxford University Press.
- Cox, R. W. 2013. "**Universal foreigner: The individual and the world**". Hackensack: World Scientific.
- Cox, R. W. and Schecter, M. G. 2002. "**The Political Economy of a Plural World: Critical Reflections on Power, Morals and Civilization**". NY: Routledge.
- Delaney, A., Tate, J. and Burchielli, R. 2016. "Homeworkers organizing for recognition and rights: can international standards assist them?". In **The ILO from Geneva to the Pacific Rim: West Meets East**, edited by N. Lichtenstein and J. M. Jensen, NY: Palgrave Macmillan.
- Emmerij, L. (1988). "The International Labour Organization as a development agency". In **The UN under attack**, edited by J. Harrod and N. Schrijver, Gower Publishing Company.
- Eisenberg, J. L. 2016. "Jenks, Clarence Wilfred". In **IO BIO, Biographical Dictionary of Secretaries-General of International Organizations**, edited by B. Reinalda, K. J. Kille and J. Eisenberg, <http://www.ru.nl/publish/pages/816038/jenks-cw-8february2016.pdf>
- Elias, J. 2007. "Women workers and labour standards: the problem of 'human rights'". **Review of International Studies**, 33(1): 45-57.
- Gill, S. 1986. "Hegemony, Consensus and Trilateralism". **Review of International Studies**, 12(3): 205-222.

- Gill, S. 1991. **“American hegemony and the trilateral commission”**.
NY: Cambridge University Press.
- Gill, S. 2008. **“Power and resistance in the new world order”**. NY:
Palgrave MacMillan.
- Gill, S, and Law, David. 1988. **“The global political economy:
perspectives, problems, and policies”**. Baltimore: Johns
Hopkins University Press.
- Hansenne, M. 1994. **“Promoting social justice in the new global
economy”**. *Monthly Labor Review*, 117(9): 3-4.
- Harrod, J. 1994. **“Models of labour and production: the origins and
contemporary limitations of the Anglo-American
model”**. In ISS Working Paper Series/General Series, 183(1-
18). <http://repub.eur.nl/pub/18889/wp183.pdf>
- Harrod, J. 2008. **“The International Labour Organisation and the
world labour force: from “peoples of the world” to
“informal sector”**.
[https://www.scribd.com/document/2389635/The-
International-Labour-Organisation-and-the-World-Labour-
Force-From-Peoples-of-the-World-to-Informal-Sector](https://www.scribd.com/document/2389635/The-International-Labour-Organisation-and-the-World-Labour-Force-From-Peoples-of-the-World-to-Informal-Sector)
- Harrod, J. 2014. **“Patterns of Power Relations: Sabotage, Organisation,
Conformity and Adjustment”**. *Global Labour Journal*, 5(2):
134-152.
- Harrod, J. 2016. **“Work, power and the urban poor”**. In **Handbook of
the international Political economy of production**, edited
by K. van der Pijl, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Hauf, F. 2015. **“The paradoxes of decent work in context: A cultural
political economy perspective”**. *Global Labour Journal*, 6
(2): 138-155.

- Helfer, L. R. 2006. "Understanding change in international organizations: Globalization and Innovation in the ILO". **Vanderbilt Law Review**, 59(3): 649-726.
- Hughes, S. 2005. "The International Labour Organisation". **New Political Economy**, 10(3): 413-425.
- Hughes, S, and Haworth, N. 2009. "The ILO involvement in economic and social policies in the 1930s". http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms_180784.pdf
- Hughes, S, and Haworth, N. 2011a. "The International Labour Organisation: coming in from the Cold". Oxon: Routledge.
- Hughes, S, and Haworth, N. 2011b. "Decent work and poverty reduction strategies". **Relations Industrielles/ Industrial Relations**, 34-53.
- Hughes, S, and Wilkinson, R. 1998. "International labour standards and world trade: no role for the World Trade Organization?". **New Political Economy**, 3(3): 375-389.
- Huntington, S. 1993. "The clash of civilizations?". **Foreign Affairs**, 72(3): 22-49.
- Imber, M. F. 1989. "The USA, ILO, UNESCO and IAEA: politicization and withdrawal in the specialized agencies". NY: Springer.
- ILC. 2016. "Sixth Item on the agenda: evaluation of the impact of the ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization, 2008". In ILC of the 105th Session, May-June 2016, Geneva.
- ILO. 1923. "Official bulletin: volume 1 April 1919 -1920". Geneva: ILO.

- ILO. 1964. "Declaration concerning the policy of "Apartheid" of the Republic of South Africa". Geneva: ILO.
- ILO. 1969. "The world employment programme". Geneva: ILO.
- ILO. 1972. "Employment, incomes and equality: A strategy for increasing productive employment in Kenya". Geneva: ILO.
- ILO. 1977. "Technical co-operation: new prospects and dimensions". Geneva: ILO.
- ILO. 1980. "Report of the Director-General". Geneva: ILO.
- ILO. 1985. "Report of the Director-General". Geneva: ILO.
- ILO. 1986. "The changing world of work: major issues ahead". Geneva: ILO.
- ILO. 1989. "Recovery and employment". Geneva: ILO.
- ILO. 1991. "The dilemma of the informal sector". Geneva: ILO.
- ILO. 1994. "Defending values, promoting change (social justice in a global economy: an ILO agenda)". Geneva: ILO.
- ILO. 1999. "Decent work". Geneva: ILO.
- ILO. 2004a. "A fair globalization: creating opportunities for all". Geneva: ILO.
- ILO. 2004b. "A fair globalization: The role of the ILO". Geneva: ILO.
- ILO. 2004c. "The silver books". Geneva: ILO.
- ILO. 2010. "Constitution of the International Labour Organization". Geneva: ILO.
- Jacobson, H. K. 1960. "The USSR and ILO". *International Organization*, 14(3): 402-428.

- Jacobson, H. K. 1997. "The United States and the UN System: the hegemon's ambivalence about its appurtenances". In **The new realism: perspectives on multilateralism and world order**, edited by R. W. Cox, NY: Palgrave Macmillan.
- Keohane, R. O. 1984. "**After hegemony: cooperation and discord in the world political economy**". NJ: Princeton University Press.
- Keohane, R. O. and Nye, J. S. Jr. (2012) . "**Power and interdependence**". NY: Pearson.
- Knight, W. A. 2014. "US Hegemony". In **International organization and global governance**, edited by T. G. Weiss and R. Wilkinson, Oxon: Routledge.
- Lerche, J. 2012. "Labour Regulations and Labour Standards in India: Decent Work?". **Global Labour Journal**, 3(1): 16-39.
- Maul, D. 2009. " Help Them Move the ILO Way: The International Labor Organization and the modernization discourse in the era of decolonization and the Cold War". **Diplomatic History**, 33(3): 387-404.
- Maul, D. 2010. "The 'Morse Years': The ILO 1948-1970". In **ILO Histories: essays on the International Labour Organization and its impact on the world during the twentieth century**, edited by Van Daele, M. R. Garcia, G. V. Goethem and M. V. D. Linden. Bern: Peter Lang.
- Maul, D. 2012. "**Human rights, development and decolonization: The International Labour Organization, 1940-70**". NY: Palgrave Macmillan.

- Maul, D. 2013. "Morse, David Abner", In **IO BIO, Biographical Dictionary of Secretaries-General of International Organizations**, edited by B. Reinalda, K. J. Kille and J. Eisenberg, <http://www.ru.nl/publish/pages/816038/morse-da-15janaury2013-mar15.pdf>
- Maupain, F. 2009. "New foundation or new façade? The ILO and the 2008 Declaration on Social Justice for a Fair Globalization". **European Journal of International Law**, 20(3): 823-852.
- Morse, David. A. 1968. "The World Employment Programme". **International Labour Review**, 97(6): 517-524.
- Morse, David. A. 1969. "**The Origin and Evolution of the I.L.O. and Its Role in the World Community**", NY: Cornell University.
- N. M. 1971. "International Labor in Crisis". **Foreign Affairs**, 49(3): 519-532.
- Nye, J. S. Jr. 2004. "**Soft power: the means to success in world politics**". NY: PublicAffairs.
- O'Brien, R. 2000a. "Workers and world order: the tentative transformation of the international union movement". **Review of International Studies**, 26(4): 533-555.
- O'Brien, R. 2000b. "Labour and IPE: rediscovering human agency". In **Global political economy: contemporary theories**, edited by R. Palan. New York: Routledge.
- O'Brien, R. 2002. "Organizational politics, multilateral economic organizations and social policy". **Global Social Policy**, 2(2): 141-161.

- Ostrower, G. B. 1975. "The American decision to join the International Labor Organization". **Labor History**, 16(4): 495-504.
- Plasa, W. 2015. **Reconciling international trade and labor protection: Why we need to bridge the gap between ILO standards and WTO rules**, London: Lexington Books.
- Potter, E. 2006. "The Growing Importance of the International Labour Organization: The View from the United States". In **Globalization and the Future of Labour Law**, Edited by J. D. R. Craig and S. M. Lynk. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schlossberg, S. L. 1989. "United States' participation in the ILO: redefining the role". **Comparative Labor Law and Policy Journal**, 11(48): 48-80.
- Selwyn, B. 2013. "Social upgrading and labour in global production networks: A critique and an alternative conception". **Competition and Change**, 17(1): 75-90.
- Selwyn, B. 2014. "How to achieve decent work?". Global Labour Column. http://www.global-labour-university.org/fileadmin/Column/papers/no_161_Selwyn.pdf
- Selwyn, B. 2016. "The grapes of wrath: social upgrading and class struggle in global value chains". In **Handbook of the international Political economy of production**, edited by K. van der Pijl, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Sinclair, G. F. 2017. "To reform the world: International organizations and the making of modern states". Oxford: Oxford University Press.

- Standing, G. 2004. "Global governance: The democratic mirage?". **Development and Change**, 35(5): 1065-1072.
- Standing, G. 2008. "The ILO: An agency for globalization?". **Development and Change**, 39(3): 355-384.
- Stigliani, N. A. 2000. "Labor diplomacy: A revitalized aspect of US foreign policy in the era of globalization". **International Studies Perspectives**, 1(2): 177-194.
- Sum, N-L. 2005. "From 'Integral State' to 'Integral World Economic Order': Towards a Neo-Gramscian Cultural International Political Economy". In Cultural Political Economy Working Paper No.7. <https://posneoliberalismo.files.wordpress.com/2011/05/7sum-31.pdf>
- Symons, J. 2011. "The legitimation of international organisations: examining the identity of the communities that grant legitimacy". **Review of International Studies**, 37(5): 2557-2583.
- US General Accounting Office. 1977. "Need for US objectives in the International Labour Organization", Washington DC. <http://gao.gov/assets/120/118653.pdf>
- US General Accounting Office. 1984. "Sustaining improved U. S. participation in the International Labor Organization", <http://gao.gov/assets/150/141681.pdf>
- Van Daele, J. 2005. "Engineering social peace: networks, ideas, and the founding of the International Labour Organization". **International Review of social history**, 50(3): 435-466.
- Van Daele, J. 2008. "The International Labour Organization in past and present research". **International Review of Social History**, 53(3): 485-511.

- Van Daele, J. 2010. “Writing ILO histories: A state of the art”. In **ILO Histories: essays on the International Labour Organization and its impact on the world during the twentieth century**, edited by Van Daele, M. R. Garcia, G. V. Goethem and M. V. D. Linden. Bern: Peter Lang.
- Verma, A. and Gail, E. 2007. “Labour standards for a fair globalization for workers of the world”. **The Good Society**, 16(2): 57-64.
- Vosko, L. F. 2002. “Decent Work: The Shifting Role of the ILO and the Struggle for Global Social Justice” . **Global Social Policy**, 2(1): 19–46.
- Williamson, J 1990. “ Latin American Adjustment: How Much Has Happened?” . In **What Washington Means by Policy Reform**. Peterson Institute for International Economics. https://www.wcl.american.edu/hracademy/documents/Williamson1990WhatWashington_MeansbyPolicyReform.pdf