




ประเทศผู้ให้รายใหม่ : สหพันธ์สาธารณรัฐ บราซิล



ประเทศผู้ให้รายใหม่ :
สหพันธ์สาธารณรัฐบราซิล

ภาคภูมิ ทิพคุณ
ศิริพร วัชชวัลคุ



คำนำ


“ประเทศผู้ให้รายใหม่” หมายถึง ประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือ เพื่อการพัฒนาที่เกิดขึ้นใหม่ หรือ กลับมาให้ใหม่ โดยที่ประเทศเหล่านี้ เป็นประเทศกำลังพัฒนาและไม่ได้อยู่ในกลุ่มประเทศผู้ให้เดิม ซึ่งเป็นสมาชิก ของคณะกรรมการความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาภายใต้โครงการความร่วมมือ ทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD-DAC) ประเทศในกลุ่มนี้สามารถ แบ่งออกได้เป็น 2 แบบ ตามระยะเวลาที่เริ่มการให้ความช่วยเหลือเพื่อ การพัฒนากล่าวคือ กลุ่มแรก เป็นประเทศที่ให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศ กำลังพัฒนาอื่นๆ มาตั้งแต่ 2-3 ทศวรรษที่แล้ว แต่เพิ่งได้รับการกล่าวถึง เนื่องจากแต่เดิมปริมาณและบทบาทของความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของ ประเทศเหล่านี้ ยังมีน้อยหรือไม่มีความสำคัญมากนัก ในขณะที่ปัจจุบัน ประเทศเหล่านี้ได้ปรับปรุงโครงการการให้ความช่วยเหลือของตน เพิ่มปริมาณ เงินความช่วยเหลือที่ให้แก่ประเทศผู้รับ และเพิ่มพูนความสำคัญของนโยบาย ความร่วมมือเพื่อพัฒนาระหว่างประเทศมากขึ้น ประเทศจีน ประเทศบราซิล และประเทศอินเดีย เป็นตัวอย่างของประเทศผู้ให้กลุ่มนี้ สำหรับกลุ่มที่สอง เป็นประเทศผู้ให้รายใหม่ที่เพิ่งเริ่มโครงการความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศ ในทศวรรษที่แล้ว และบทบาทของความร่วมมือเพื่อพัฒนาระหว่างประเทศ เพิ่งได้รับความสำคัญในฐานะเครื่องมือของนโยบายต่างประเทศ ประเทศ ในกลุ่มนี้ เป็นประเทศกำลังพัฒนาที่มีรายได้ระดับปานกลาง ซึ่งเคยเป็นประเทศ ผู้รับมาก่อน หรือมีทั้งสองสถานะ คือ เป็นทั้งผู้ให้และผู้รับในเวลาเดียวกัน ประเทศสาธารณรัฐเช็ก ประเทศมาเลเซีย และประเทศไทยเป็นตัวอย่างของ ประเทศในกลุ่มนี้

หนังสือเล่มเล็กเรื่อง “ประเทศผู้ให้รายใหม่: ประเทศบราซิล” เล่มนี้เป็นการให้ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับพัฒนาการของนโยบายการเป็นผู้ให้ของประเทศบราซิล ซึ่งถูกจัดเป็นผู้ให้รายใหม่ ที่มีทั้งสองสถานะ คือเป็นทั้งผู้ให้และผู้รับในเวลาเดียวกัน รวมทั้งอธิบายถึงกระบวนการการให้ความช่วยเหลือหน่วยงานที่ทำหน้าที่ดังกล่าว ลักษณะเด่นของการเป็นผู้ให้รายใหม่ และโครงการพัฒนาของประเทศบราซิลในประเทศผู้รับ

ผู้เขียนขอขอบคุณสำนักงานกองทุนสหประชาชาติเพื่อประชากร (UNFPA) ที่สนับสนุนการศึกษาเรื่องประเทศผู้ให้รายใหม่ มูลนิธิเอเชียที่สนับสนุนการจัดพิมพ์โดยผ่านโครงการ Network for International Development Cooperation (NIDC) คุณสิบสกุล กิจนุกรที่ช่วยจัดทำต้นฉบับภาษาไทย คุณดารุณี อยู่ยั้ง และคุณวราพรณ จันทาพูน เจ้าหน้าที่ของโครงการ NIDC ที่ช่วยในการบริหารจัดการการผลิตหนังสือเล่มนี้จนสำเร็จในที่สุด

ผู้เขียนหวังว่า หนังสือเล่มนี้ จะช่วยให้สังคมไทยเข้าใจเรื่องความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ การให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา และประเทศผู้ให้รายใหม่เพิ่มมากขึ้น

ภาคภูมิ ทิพคุณ
ศิริพร วัชชวัลคุ
เมษายน 2559



สารบัญ

บทนำ	1
บทที่ 1 ภาพรวมของการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศของบราซิล	
1. ภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ของ ODA ของประเทศบราซิล	4
2. ปรัชญาและหลักการของความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศ ของประเทศบราซิล	6
3. ลักษณะสำคัญของความร่วมมือทางวิชาการ ของประเทศบราซิล	7
บทที่ 2 โครงสร้างเชิงสถาบันของความช่วยเหลือด้านวิชาการของบราซิล	
1. โครงสร้างภาพรวมของการสร้างนโยบายความร่วมมือ ทางวิชาการและการดำเนินงาน	15
2. โครงสร้างการคิดค้นนโยบายและการดำเนินนโยบาย	19
3. โครงสร้างองค์กรและหน้าที่ของ ABC	22
4. ความท้าทายเชิงสถาบันและปฏิบัติการของระบบความร่วมมือ ทางวิชาการของประเทศบราซิล: กรณี ABC	24
บทที่ 3 รูปแบบและกระบวนการส่งมอบการให้ความช่วยเหลือ	
1. รูปแบบความช่วยเหลือทางด้านความร่วมมือทางวิชาการ	27
2. กระบวนการส่งมอบความช่วยเหลือด้านความร่วมมือ ทางวิชาการ	32
บทที่ 4 ประสิทธิภาพความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของประเทศบราซิล	
1. ประเทศบราซิลกับมาตรฐานสากลทางด้านประสิทธิภาพ ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา	34
2. เงื่อนไขที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพความช่วยเหลือ เพื่อการพัฒนา	34
บทสรุป	37
บรรณานุกรม	39

บทนำ

แม้ว่าความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการ (Official Development Assistance: ODA) ของประเทศบราซิลจะมีจำนวนน้อยกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศผู้ให้เดิม (traditional donors) แต่ประเทศบราซิลก็เป็นประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือที่มีบทบาทสำคัญมากขึ้นในระดับโลก กล่าวคือ ประเทศบราซิลได้เปลี่ยนสถานภาพจากประเทศผู้รับไปเป็นผู้ให้ โดยที่โครงการความช่วยเหลือของประเทศบราซิลตั้งอยู่บนพื้นฐานของประสบการณ์จากการเป็นผู้รับมาก่อน และจัดวางยุทธศาสตร์ความช่วยเหลือจากสิ่งที่ประเทศบราซิลมีความถนัด อาทิเช่น พลังงานชีวมวล การเกษตร สุขภาพ และการศึกษา เป็นต้น

ODA ของประเทศบราซิลเน้นความร่วมมือทางวิชาการ (Technical Cooperation) ในฐานะเป็นเครื่องมือส่งผ่านความรู้ ประสบการณ์ และความเชี่ยวชาญแก่ประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ การให้ความช่วยเหลือของประเทศบราซิลโดยส่วนใหญ่มุ่งเน้นไปที่ประเทศที่มีความเกี่ยวข้องทางวัฒนธรรมและภาษา โดยเฉพาะประเทศที่เคยเป็นอาณานิคมของโปรตุเกสในแอฟริกา ในฐานะที่เป็นประเทศใหญ่ในละตินอเมริกาและสมาชิกของกลุ่ม BRICS การให้ความช่วยเหลือของประเทศบราซิลจึงมีความสำคัญโดยที่จุดแข็งของประเทศบราซิลในฐานะที่เป็นผู้ให้ คือ การมีสองสถานะ คือ การเป็นทั้งผู้ให้และผู้รับความช่วยเหลือในเวลาเดียวกัน และดังนั้นประสบการณ์ในฐานะผู้รับ ได้ถูกส่งผ่านไปยังประเทศกำลังพัฒนาอื่นผ่านโครงการ ODA (Hubner, 2010)

นอกจากนั้น จุดยืนของประเทศบราซิลในโลกของผู้ให้ก็มีความน่าสนใจ กล่าวคือ ในด้านหนึ่ง ประเทศบราซิลก็มีแนวทางในการให้ความช่วยเหลือบนคุณค่าที่เป็นลักษณะเดียวกับของประเทศผู้ให้เดิม เช่น การสนับสนุนประชาธิปไตยและสิทธิมนุษยชน ประเทศบราซิลร่วมมือกับประเทศผู้ให้เดิมในการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ ผ่านโครงการความช่วยเหลือ 3 ฝ่าย (Triangular Program) แต่ในอีกด้านหนึ่ง ประเทศบราซิล

ก็ยืนอยู่เคียงข้างกับประเทศผู้ให้รายใหม่อื่นๆ เช่น จีนและอินเดีย ในการ
ละเอียดที่จะยอมรับกติกาที่เป็นแนวทางปฏิบัติของกลุ่มผู้ให้เดิม เช่น เรื่อง
ประสิทธิผลของการให้ความช่วยเหลือ เป็นต้น

Usher ได้ถกเถียงและแสดงให้เห็นว่า ODA ของประเทศบราซิล
มีทั้งจุดอ่อนและจุดแข็ง ในด้านหนึ่ง ประเทศบราซิลสามารถพัฒนาข้ามพ้น
ความยากจนมาได้ ซึ่งความรู้และประสบการณ์นั้นสามารถถูกถ่ายทอดให้
ประเทศกำลังพัฒนาอื่นผ่านโครงการพัฒนาต่างๆ ได้ ซึ่งจะเป็นประโยชน์
แก่ประเทศเหล่านั้น แต่ในอีกด้านหนึ่ง โครงสร้างเชิงสถาบันและองค์กร
ของบราซิลในการจัดการ การให้ความช่วยเหลือมีลักษณะแตกกระจายและ
ขาดการประสานงานกันอย่างมาก ระบบการรายงาน ติดตามและประเมินผล
ไม่มีอยู่ หรือแม้มีอยู่ก็ไม่มีประสิทธิภาพ ส่งผลให้เกิดปัญหาเรื่องประสิทธิผล
ของการให้ความช่วยเหลือ (Usher, 2011) ดังนั้น สำหรับประเทศผู้ให้
รายใหม่อื่นๆ การเรียนรู้จากประสบการณ์ของประเทศบราซิลจะเป็นประโยชน์
ในการปรับปรุงระบบและประสิทธิผลของนโยบายและโครงการความร่วมมือ
เพื่อการพัฒนาของตนเอง

เนื้อหาในเล่มนี้แบ่งออกเป็นสี่บท ประกอบด้วย บทที่หนึ่งเป็น
ภาพรวม ODA ของประเทศบราซิล โดยเน้นไปที่จำนวนและสัดส่วนของ ODA
ตลอดจนการจัดสรรงบประมาณที่แบ่งตามพื้นที่และสาขาความช่วยเหลือ
บทที่สองจะกล่าวถึงโครงสร้างเชิงสถาบันของการให้ ODA โดยพิจารณา
ไปที่การกำหนดนโยบายและการนำไปปฏิบัติ บทที่สามว่าด้วยรูปแบบและ
กระบวนการให้ความช่วยเหลือ บทที่สี่เป็นการอภิปรายในประเด็นประสิทธิผล
ของ ODA โดยเฉพาะเงื่อนไขที่ส่งผลต่อประสิทธิผลของการให้ความช่วยเหลือ
สำหรับบทสรุปจะเป็นการกล่าวถึงบทเรียนที่ได้รับจากการดำเนินนโยบาย
ความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของประเทศบราซิล

เนื่องจากข้อมูลเกี่ยวกับ ODA ของประเทศบราซิลมีอยู่อย่างจำกัด
และรายงานของประเทศบราซิลเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือทุกประเภท
ก็ยิ่งขาดข้อมูลที่ชัดเจนและโปร่งใส เนื้อหาในเล่มนี้จึงเน้นไปที่ความร่วมมือ

ทางวิชาการ (Technical Cooperation: TC) เท่านั้น เนื่องจากโครงการความร่วมมือทางวิชาการมีความสำคัญเพิ่มมากขึ้นในนโยบายและโครงการ ODA ของประเทศบราซิล และสามารถเข้าถึงรายงานเกี่ยวกับความร่วมมือทางวิชาการได้ง่ายกว่า ODA รูปแบบอื่น เช่น เงินกู้ยืม และเงินให้เปล่าเพื่อการพัฒนา เป็นต้น ดังนั้น ประเด็นต่างๆ ที่อยู่ในเนื้อหาของเล่มนี้จึงเกี่ยวข้องกับความร่วมมือทางวิชาการอย่างเฉพาะเจาะจง

นอกจากนั้นเนื้อหาในหนังสือเล่มนี้ยังจะกล่าวถึงองค์กร Brazilian Cooperation Agency (ABC) เป็นการเฉพาะในฐานะที่เป็นหน่วยงานด้าน ODA ที่รับผิดชอบโครงการความร่วมมือทางวิชาการอีกด้วย เนื่องจาก ABC เป็นองค์กรที่จัดทำรายงานเกี่ยวกับความร่วมมือทางวิชาการอย่างสม่ำเสมอ และมีความน่าเชื่อถือมากกว่าองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้องกับโครงการความร่วมมือทางวิชาการ

บทที่ 1

ภาพรวมของการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศ ของประเทศบราซิล

ในบทนี้เป็นข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับโครงการความร่วมมือทางวิชาการ (Technical Cooperation : TC) ของประเทศบราซิล เพื่อแสดงให้เห็นถึงจำนวนโครงการและสัดส่วนเมื่อเปรียบเทียบกับ การให้ความช่วยเหลือรูปแบบอื่น ตลอดจนการกระจายตัวของโครงการไปตามพื้นที่และสาขาที่ให้ความช่วยเหลือ

1. ภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ของนโยบาย ODA ของประเทศบราซิล

ประเทศบราซิลเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศมาตั้งแต่ปลายทศวรรษ 1960 เป็นต้นมา จนล่วงเข้าช่วงปลายทศวรรษ 1980 กิจกรรมทางด้านความร่วมมือเพื่อการพัฒนาจึงได้ขยายตัวออกไปอย่างจริงจัง ในปี 1969 รัฐบาลของประเทศบราซิลได้รวมนโยบายต่างประเทศกับนโยบายสาธารณะเข้าด้วยกัน ภายใต้นโยบายการพัฒนาแห่งชาติ และได้จัดตั้งระบบสำหรับความร่วมมือระหว่างประเทศขึ้น ความคิดเบื้องหลังของเรื่องนี้คือการเชื่อมโยงความร่วมมือและความช่วยเหลือที่ได้รับจากประเทศพัฒนาแล้วสำหรับแผนพัฒนาแห่งชาติ และเพื่อประสานงานกิจกรรมความร่วมมือเพื่อการพัฒนาโดยผ่านกระทรวงการต่างประเทศและสำนักงานการวางแผนแห่งชาติ (Vas and Inoue, 2007)

ในปี 1978 โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP - United Nations Development Programme) ได้จัดการประชุมหัวข้อ การประชุมระดับโลกว่าด้วยความร่วมมือทางวิชาการระหว่างประเทศกำลังพัฒนา (TCDC - Technical Cooperation among Developing Countries) ที่กรุงบัวโนสไอเรส ประเทศอาร์เจนตินา ที่ประชุมได้สร้างแผนปฏิบัติการบัวโนสไอเรสขึ้นเพื่อเป็นหมุดหมายสำหรับ TCDC ให้ประเทศต่างๆ ได้ดำเนินการตาม

ภายหลังการประชุมครั้งนั้น ประเทศบราซิลได้รับเอา TCDC ไปเป็นพื้นฐานของการสร้างความร่วมมือเพื่อการพัฒนาของตนเองเพื่อแยกให้เห็นความแตกต่างจากรูปแบบความสัมพันธ์แบบเหนือ-ใต้ หลังการประชุมดังกล่าวแล้ว โครงการความร่วมมือทางวิชาการของประเทศบราซิลขยายตัวอย่างเห็นได้ชัดเจน โดยก่อนหน้าการประชุม TCDC ประเทศบราซิลมีจำนวนโครงการความร่วมมือทางวิชาการเพียงแค่ 28 โครงการเท่านั้น แต่ภายหลังการประชุม หรือในช่วงทศวรรษ 1980 จำนวนโครงการความร่วมมือทางวิชาการได้เพิ่มขึ้นสูงถึง 600 โครงการ ต่อมาในปี 1987 รัฐบาลได้จัดตั้ง The Brazilian Cooperation Agency (ABC) เพื่อให้เป็นองค์กรกลางประสานงานระดับประเทศในงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศโดยตรง (Vas and Inoue, 2007) อย่างไรก็ตาม บทบาทการเป็นผู้ให้ของประเทศบราซิลยังไม่เป็นที่รับรู้จนกระทั่งต้นทศวรรษที่ 2000

อย่างไรก็ตาม เงื่อนไขหนึ่งที่ทำให้ประเทศบราซิลก้าวข้ามจากสถานะผู้รับความช่วยเหลือกลายเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือทางด้านวิชาการได้ก็คือ ประเทศมีระดับรายได้ต่อหัวเพิ่มสูงขึ้นในช่วงทศวรรษ 1990 นับตั้งแต่ปี 2003 เป็นต้นมา ประเทศบราซิลได้รับการกล่าวถึงอย่างกว้างขวางในฐานะที่เป็นประเทศผู้ให้ ODA ซึ่งเป็นช่วงที่ประธานาธิบดี ลูลา ดา ซิลวา (Luiz Inácio Lula da Silva) ได้ผนวกเอาการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายการต่างประเทศของบราซิลโดยให้ความสำคัญอย่างมากกับการรวมเอาประสบการณ์ของการเป็นผู้รับความช่วยเหลือมาก่อนบวกเข้ากับความใกล้ชิดทางวัฒนธรรมของประเทศที่รับความช่วยเหลือจากประเทศบราซิล ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าความช่วยเหลือของประเทศบราซิลวางอยู่บนพื้นฐานของผลประโยชน์ร่วมกันและการให้ความช่วยเหลือที่สอดคล้องกับความต้องการของประเทศผู้รับ

2. ปรัชญาและหลักการของความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศของประเทศบราซิล

ประเทศบราซิลไม่ได้จำกัดความหมายของคำว่า ODA ในแบบเดียวกันกับการนิยามของ OECD-DAC สำหรับประเทศบราซิล ODA หมายถึงทรัพยากรทั้งหมดของรัฐบาลกลางของประเทศบราซิลที่ลงทุนสำหรับการดำเนินงานของรัฐบาลของประเทศอื่น ประชาชนของประเทศอื่นในประเทศบราซิลและองค์การระหว่างประเทศ ประเทศบราซิลมองการลงทุนดังกล่าวว่ามีเป้าหมายเพื่อส่งเสริมการพัฒนาระหว่างประเทศ โดยที่ในด้านหนึ่ง ODA เป็นเครื่องมือเสริมสร้างศักยภาพขององค์การระหว่างประเทศ กลุ่ม หรือประชากรของประเทศต่างๆ เพื่อปรับปรุงสภาพสังคมและเศรษฐกิจให้ดีขึ้น ในอีกด้านหนึ่งนั้น ODA ก็ถูกมองเป็นเครื่องมือสร้างความสัมพันธ์กับประเทศภาคีให้มีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น บนฐานของการแลกเปลี่ยนซึ่งกันและกันและมีผลประโยชน์ร่วมกัน (Schlager, 2007)

ถึงแม้ว่าประเทศบราซิลจะเป็นผู้ให้ทุนรายเล็ก แต่ก็มีความทะเยอทะยานอย่างแรงกล้าในการเข้าไปเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในแวดวงความร่วมมือเพื่อการพัฒนาาระหว่างประเทศ ความมุ่งมั่นดังกล่าวนี้เกิดจากแรงหนุนส่งของความสำเร็จทางด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศบราซิลเองและรวมไปถึงการมีอิทธิพลมากขึ้นในระดับโลกด้วย ยิ่งไปกว่านั้น ประธานาธิบดีลูลา ดา ซิลวา ได้เดินทางไปเยือนต่างประเทศอย่างเป็นทางการบ่อยครั้ง และในระหว่างการบริหารประเทศก็ได้มีการจัดทำข้อตกลงระดับทวิภาคีกับประเทศทั้งหลายจำนวนมากในระหว่างการเดินทางไปยังประเทศภาคีเหล่านั้น (Sotero, 2011) อนึ่งแต่เดิมประเทศบราซิลมักจำกัดงานด้านการทูตเอาไว้กับเฉพาะประเทศในทวีปอเมริกาและกลุ่มประเทศ PALOP ที่อยู่ในทวีปแอฟริกาและใช้ภาษาโปรตุเกสเท่านั้น แต่ในช่วงต่อมาประเทศบราซิลก็ได้กระจายความสัมพันธ์ออกไปยังพื้นที่หลากหลายมากขึ้น ทั้งประเทศในทวีปแอฟริกา เอเชีย และตะวันออกกลาง ซึ่งเป็นส่วนใหญ่อยู่ภายใต้ความร่วมมือของกลุ่มประเทศใต้ (South-South Cooperation)

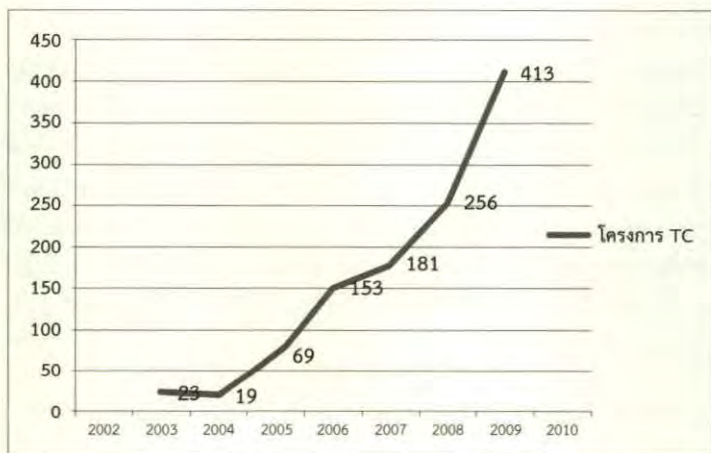
ABC ในฐานะองค์กรที่รับผิดชอบด้านการให้ความช่วยเหลือได้วางเป้าหมายเอาไว้ว่าจะ ‘สนับสนุนให้เกิดความสัมพันธ์ที่ลึกซึ้งขึ้นระหว่างประเทศบราซิลกับประเทศกำลังพัฒนา’ ‘ส่งมอบและเผยแพร่ความรู้ทางวิชาการ’ ‘ส่งเสริมการพัฒนาศักยภาพ’ และ ‘สร้างความเข้มแข็งให้กับสถาบันของรัฐในประเทศกำลังพัฒนา’ ABC พยายามหลีกเลี่ยงคำว่า “ความช่วยเหลือ” (aid) และ “การบริจาค” (donation) เมื่อพูดถึงความร่วมมือในกลุ่มประเทศใต้ (South – South Cooperation) เนื่องจากการให้ความช่วยเหลือของประเทศบราซิลถูกกล่าวอ้างว่า เป็นความช่วยเหลือที่ไม่มีเงื่อนไขผูกพัน ดังนั้น ประเทศภาคีจึงถูกคาดหวังให้เข้าร่วมแลกเปลี่ยนผลประโยชน์และความรับผิดชอบมากกว่าการวางตัวเป็นแค่เพียงผู้รับความช่วยเหลือในการพัฒนาเท่านั้น (Usher, 2011)

3. ลักษณะสำคัญของความร่วมมือทางวิชาการของประเทศบราซิล

3.1 จำนวนโครงการความร่วมมือทางวิชาการ

ความร่วมมือทางวิชาการเพิ่มความสำคัญขึ้นเป็นอย่างมาก ในนโยบายการให้ความช่วยเหลือของประเทศบราซิล จากรูปภาพที่ 1 แสดงให้เห็นว่า จำนวนโครงการความร่วมมือทางวิชาการของ ABC เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในช่วงระหว่างปี 2003 - 2009 ในปี 2003 มีเพียง 23 โครงการเท่านั้น แต่ในปี 2009 จำนวนได้ก้าวกระโดดขึ้นไปถึง 413 โครงการ และในช่วงเวลาเดียวกันจำนวนประเทศผู้ได้รับผลประโยชน์ก็เพิ่มขึ้นเช่นเดียวกันจาก 21 เป็น 58 ประเทศ (Cabral and Weinstock, 2010) โครงการความร่วมมือทางวิชาการส่วนมากกระจุกตัวอยู่ในประเด็นเรื่องการแลกเปลี่ยนความรู้ การถ่ายทอดเทคโนโลยี และการเสริมสร้างศักยภาพ โดยที่โครงการความช่วยเหลือส่วนใหญ่มีขนาด (ในเชิงงบประมาณ) เล็กกว่าโครงการที่ให้โดยประเทศผู้ให้เดิมและเป็นการให้โดยผ่านองค์การระหว่างประเทศ

รูปที่ 1 จำนวนโครงการความร่วมมือทางด้านวิชาการระหว่างปี 2003 - 2009



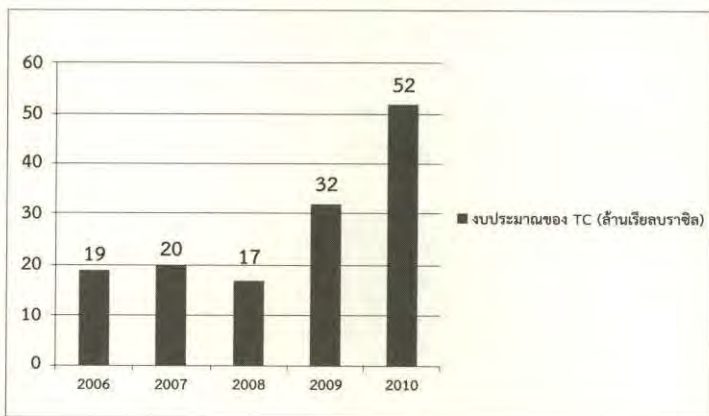
แหล่งข้อมูล: ABC อ้างอิงใน Cabral and Weinstock (2010, p.4)

3.2 แนวโน้มของความร่วมมือทางด้านวิชาการ

เนื่องจากขาดข้อมูลที่นำเชื่อถือเกี่ยวกับจำนวนงบประมาณและโครงการความร่วมมือทางวิชาการ ดังนั้น จึงเป็นเรื่องยากที่จะแสดงให้เห็นถึงแนวโน้มของความร่วมมือทางวิชาการที่สมบูรณ์ของประเทศบราซิล ถึงแม้ว่า ABC จะเป็นองค์กรหลักที่รับผิดชอบงานความร่วมมือทางวิชาการแต่ก็ยังมีหน่วยงานอื่นที่มีโครงการลักษณะเดียวกันเป็นของตัวเอง และใช้งบประมาณของตนเองในการดำเนินการด้วย (Vas and Inoue, 2007) จากข้อมูลของ ABC งบประมาณของโครงการความร่วมมือทางวิชาการอยู่ที่ 15 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ และถูกกระจายไปยัง 119 โครงการ ในขณะที่มีผู้ให้ความเห็นว่าการดำเนินงานโครงการความร่วมมือทางวิชาการที่ดำเนินการโดยหน่วยงานอื่นนอกเหนือจาก ABC แล้ว จำนวนงบประมาณทั้งหมดของโครงการความร่วมมือทางวิชาการของประเทศบราซิลควรจะสูงถึง 120 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ (Pino, 2010)

อย่างไรก็ตาม จากข้อมูลที่รวบรวมมาได้ไม่ว่าจะโดยวิธีใดก็ตาม แสดงให้เห็นว่างบประมาณที่ใช้ในโครงการความร่วมมือทางวิชาการมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นมาโดยตลอด จากรูปภาพที่ 2 ชี้ให้เห็นว่า ระหว่างปี 2006 - 2010 มีการใช้งบประมาณจำนวนเพิ่มขึ้นในโครงการความร่วมมือทางวิชาการโดยในปี 2006 มีงบประมาณที่ใช้จำนวน 19 ล้านเรียลบราซิล (9.3 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ) แต่ในปี 2010 งบประมาณเพิ่มสูงขึ้นถึง 52 ล้านเรียลบราซิล (25.5 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ) ซึ่งเป็นการเพิ่มขึ้นร้อยละ 173.7 ในระยะเวลา 5 ปี

รูปที่ 2 แนวโน้มของงบประมาณในโครงการความร่วมมือทางวิชาการ ปี 2006 - 2010



แหล่งข้อมูล: ABC อ้างอิงใน Cabral and Weinstock (2010, p.4)

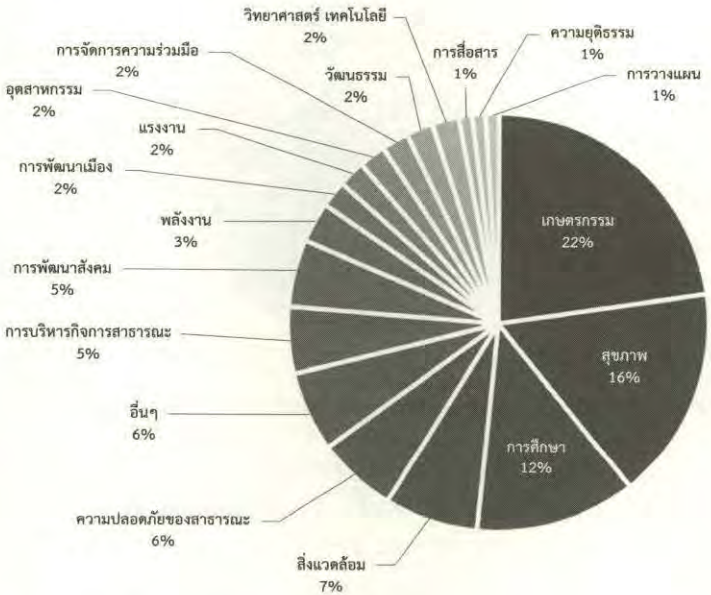
3.3 การกระจายโครงการความร่วมมือทางวิชาการตามสาขา เศรษฐกิจและสังคม

เมื่อพิจารณาถึงการกระจายโครงการความร่วมมือทางวิชาการไปตามสาขาทางเศรษฐกิจและสังคมแล้วจะพบว่า ประเทศบราซิลเน้นไปที่สาขาการเกษตร สุขภาพ และการศึกษา โดยที่ทั้งสามสาขานี้เมื่อรวมกันแล้ว

คิดเป็นร้อยละ 50 ของงบประมาณทั้งหมด (ดูรูปที่ 3) ข้อมูลดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าความสำเร็จของประเทศบราซิลในการพัฒนาประเทศในสาขาการเกษตร สุขภาพ และการศึกษาเป็นแรงผลักดันสำคัญที่ทำให้ประเทศบราซิลให้ความช่วยเหลือไปยังสาขาเหล่านั้นแก่ประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ (Usher, 2011) นอกจากนี้แล้วการเน้นความสำคัญของสาขาทั้งสามสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของโครงการความร่วมมือทางวิชาการที่วางอยู่บนพื้นฐานประสบการณ์การพัฒนาที่ประสบความสำเร็จเพื่อส่งต่อบทเรียนไปยังประเทศกำลังพัฒนาให้ได้รับประโยชน์ และเป็นการจัดวางตำแหน่งของประเทศบราซิลในชุมชนพัฒนาระหว่างประเทศอีกด้วย (Schlager, 2007, Pino, 2010)

นอกจากทั้ง 3 สาขาดังกล่าวแล้ว ความร่วมมือทางวิชาการของประเทศบราซิลยังไปในสาขาอื่นอีกด้วย เช่น สิ่งแวดล้อม ความมั่นคง สาธารณะ การบริหารงานของรัฐ การพัฒนาสังคม และพลังงาน แต่ปริมาณของความช่วยเหลือที่ได้ในสาขาเหล่านี้ถูกกระจายไปในปริมาณใกล้เคียงกันต่อสาขา ซึ่งสิ่งนี้สะท้อนให้เห็นภาพการแตกกระจายของความช่วยเหลือของประเทศบราซิล และระบบการให้ความช่วยเหลือที่ถูกดำเนินการโดยหน่วยงานจำนวนมาก

รูปที่ 3 การกระจายตัวของโครงการความร่วมมือทางวิชาการตามสาขา เศรษฐกิจและสังคม ปี 2003 - 2010

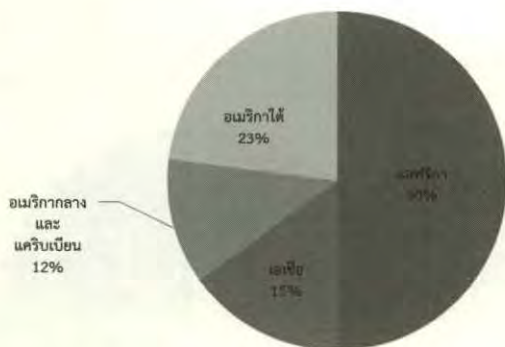


แหล่งข้อมูล: ABC (2011)

3.4 การกระจายตัวตามภูมิภาค

โครงการความร่วมมือทางวิชาการของประเทศบราซิลดำเนินการอยู่ในสี่ภูมิภาค ประกอบด้วย แอฟริกา เอเชีย อเมริกากลางและแคริบเบียน และอเมริกาใต้ โดยที่ทวีปแอฟริกามีสัดส่วนของโครงการความร่วมมือทางวิชาการมากที่สุดคิดเป็นร้อยละ 50 โดยเฉพาะประเทศที่อยู่ในกลุ่ม African Lusophone ที่มีความเหมือนกับประเทศบราซิล ในแง่ที่ใช้ภาษาโปรตุเกสเป็นภาษาราชการและกลุ่มชาติพันธุ์ใกล้เคียงกัน รองลงมาเป็นทวีปอเมริกาใต้ ร้อยละ 23 ทวีปเอเชีย ร้อยละ 15 ทวีปอเมริกากลางและแคริบเบียน ร้อยละ 12 ตามลำดับ (ดูรูปที่ 4)

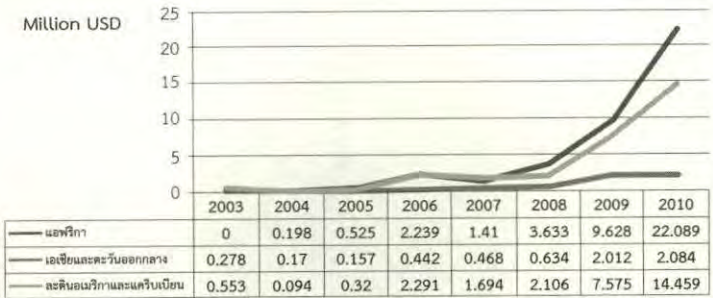
รูปที่ 4 การกระจายตัวโครงการความร่วมมือทางวิชาการไปตามภูมิภาค ปี 2009



แหล่งข้อมูล: ABC อ้างอิงใน Cabral and Weinstock (2010, p.5)

ข้อมูลแสดงให้เห็นว่า ประเทศบราซิลให้โครงการความร่วมมือทางวิชาการแก่สามทวีปหลักเพิ่มขึ้นโดยต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2003 โดยทวีปแอฟริกาได้รับโครงการความร่วมมือทางวิชาการเพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็วและมากกว่าทวีปเอเชีย ตะวันออกกลาง ละตินอเมริกาและแคริบเบียน ในปี 2003 ทวีปแอฟริกาได้รับโครงการความร่วมมือทางวิชาการเพียง 0.524 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ แต่ในปี 2010 จำนวนงบประมาณเพิ่มขึ้นเป็น 22.089 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ (หรือเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 514 ต่อปี ในช่วงปี 2003 - 2010) ละตินอเมริกาและแคริบเบียนก็ได้รับความช่วยเหลือเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วเช่นกันเฉลี่ยร้อยละ 314 ต่อปี ในขณะที่ทวีปเอเชียและตะวันออกกลางได้รับจำนวนโครงการความร่วมมือทางวิชาการเพิ่มขึ้นอย่างช้าๆ (รูปที่ 5) ข้อมูลนี้แสดงให้เห็นว่าโครงการความร่วมมือทางวิชาการของประเทศบราซิลมีแนวโน้มกระจุกตัวอยู่ที่ทวีปแอฟริกา ละตินอเมริกา และแคริบเบียน โดยเฉพาะประเทศที่อยู่ใกล้เคียงในเชิงภูมิศาสตร์

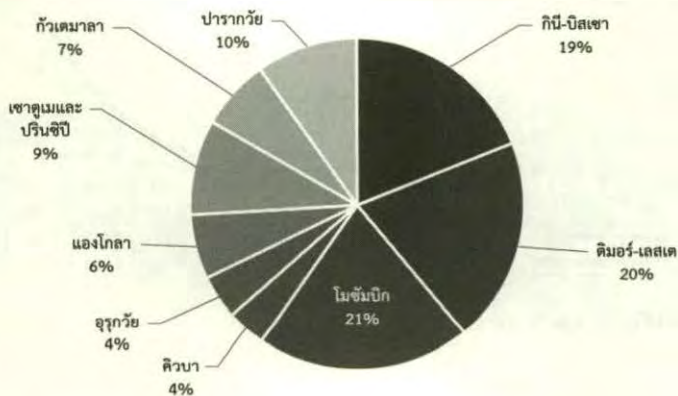
รูปที่ 5 โครงการความร่วมมือทางวิชาการโดย ABC แยกตามภูมิภาค ปี 2003-2010



แหล่งข้อมูล: ABC (2011)

นอกจากนั้นข้อมูลยังแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ประเทศบราซิลให้ความสำคัญแก่กลุ่มประเทศ Lusophone โดยเฉพาะ โมซัมบิก ทิมอร์-เลสเต กินี-บิสเซา และประเทศในละตินอเมริกาและแคริบเบียน เช่น ไฮติ ปารากวัย และกัวเตมาลา เป็นต้น จริงๆ แล้ว ประเทศกลุ่ม Lusophone เป็นกลุ่มประเทศที่ได้รับความสำคัญในการให้ความช่วยเหลือของประเทศบราซิลมาเป็นเวลานานแล้ว ในขณะที่ในเอเชีย ประเทศติมอร์-เลสเต ซึ่งเป็นประเทศในกลุ่ม Lusophone ประเทศเดียวในภูมิภาคก็เป็นประเทศผู้รับความช่วยเหลือหลักของประเทศบราซิล ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า ความใกล้ชิดทางวัฒนธรรมมีบทบาทสำคัญในการตัดสินใจกระจายความช่วยเหลือของประเทศบราซิลไปตามภูมิภาคต่างๆ (รูปที่ 6)

รูปที่ 6 การกระจายงบประมาณความร่วมมือทางวิชาการในประเทศผู้รับหลัก
ของประเทศบราซิล



แหล่งข้อมูล: ABC (2011)

บทที่ 2

โครงสร้างเชิงสถาบันของความช่วยเหลือด้านวิชาการของบราซิล

เนื้อหาในบทนี้เป็นการอภิปรายถึงโครงสร้างเชิงสถาบันของความร่วมมือทางด้านวิชาการของประเทศบราซิล โดยแบ่งออกเป็น 2 ส่วนคือการสร้างนโยบายและการนำเอานโยบายไปปฏิบัติ โดยในแต่ละส่วนจะได้แสดงให้เห็นถึงตัวแสดงที่สำคัญในการสร้างนโยบายและกระบวนการดำเนินงาน การกิจ และการประสานงาน

1. โครงสร้างภาพรวมของการสร้างนโยบายความร่วมมือทางวิชาการและการดำเนินงาน

1.1 หน่วยงานหลัก

ระบบการสร้างนโยบายและการดำเนินนโยบายการให้ความช่วยเหลือแก่ต่างประเทศของประเทศบราซิลมีลักษณะแตกกระจายและขาดการประสานงาน มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมากที่ต่างมีโครงการ ODA เป็นของตัวเองมีการกิจเฉพาะและมีรูปแบบการดำเนินงานที่แยกกันต่างหากอย่างชัดเจน (Vas and Inoue, 2007 ; Pino, 2010) ปรากฏการณ์นี้สามารถนำมาประยุกต์ใช้อธิบายกรณีความร่วมมือทางด้านวิชาการได้เช่นเดียวกัน กล่าวคือ มีหลายองค์กรเกี่ยวข้อง ทั้งที่เป็นหน่วยงานระดับกระทรวง สถาบัน องค์กรอิสระ และรวมถึงแม้กระทั่งรัฐบาลท้องถิ่นที่ต่างฝ่ายต่างมีกิจกรรมหรือโครงการความร่วมมือทางวิชาการซึ่งตั้งอยู่บนยุทธศาสตร์ แผนการ และขั้นตอนปฏิบัติงานของตัวเอง

Schlager (2007) ได้ตั้งข้อสังเกตว่า มีองค์กรจำนวนอย่างน้อย 120 องค์กรที่เกี่ยวข้องกับแผนการ / โครงการความร่วมมือทางวิชาการ ดังนั้นจึงเป็นความยากลำบากในการรวบรวมและศึกษาข้อมูลจากหน่วยงานทั้งหมด เนื้อหาในบทนี้จึงเลือกเอาเฉพาะ 5 หน่วยงานหลักขึ้นมาพิจารณาถึงบทบาทและความรับผิดชอบในบริบทการสร้างนโยบายและการดำเนินนโยบายด้านความร่วมมือทางวิชาการดังนี้

1) กระทรวงการต่างประเทศและ Brazilian Cooperation Agency (ABC)

กระทรวงการต่างประเทศเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินนโยบาย ODA ของประเทศบราซิล กระทรวงการต่างประเทศมีภารกิจในการออกแบบนโยบาย ODA และกำกับให้กิจกรรมของ ODA มีความสอดคล้องกับนโยบายต่างประเทศของชาติ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศมีบทบาทสำคัญในการเจรจาต่อรองกับรัฐบาลของประเทศภาคีในประเด็นการให้ ODA นอกจากนี้ กระทรวงการต่างประเทศยังรับผิดชอบดูแลข้อตกลงที่เกี่ยวกับ ODA ที่ได้ทำกับประเทศภาคีอีกด้วย

ในขณะที่กระทรวงต่างประเทศเป็นองค์กรในการสร้างนโยบาย ODA งานของ ABC มุ่งเน้นการบริหารจัดการและนำนโยบายไปปฏิบัติ ABC ในฐานะเป็นหน่วยอยู่ในกระทรวงการต่างประเทศมีอำนาจหน้าที่เจรจาต่อรองประสานงาน ดำเนินงาน และติดตามแผนการและโครงการความร่วมมือทางวิชาการที่เกิดจากข้อตกลงร่วมกันระหว่างรัฐบาลประเทศบราซิลกับประเทศภาคีหรือองค์กรระหว่างประเทศ นอกจากนี้ ABC ยังมีความรับผิดชอบในการให้คำแนะนำแก่หน่วยงานอื่นภายในประเทศบราซิล สนับสนุนการเตรียมโครงการความร่วมมือทางวิชาการ ประสานงานการเจรจาระหว่างหน่วยงานของประเทศบราซิลกับภาคีผู้รับประโยชน์ ติดตามและประเมินผลโครงการ และเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารความร่วมมือในการพัฒนาของประเทศบราซิล (ABC, 2012)

ในระดับปฏิบัติการ องค์กร SENAI (the National Service for Industrial Learning) ซึ่งได้รับงบประมาณสนับสนุนจาก ABC เป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบดำเนินการ SENAI เป็นองค์กรพัฒนาเอกชนที่ดำเนินงานโครงการความร่วมมือทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการยกระดับเทคโนโลยีอุตสาหกรรมและวิชาชีพ ตัวอย่างโครงการความร่วมมือทางวิชาการของ SENAI ได้แก่ การดำเนินงานในประเทศติมอร์ตะวันออก และกินีบิสเซา (Guinea Bissau) ที่มีความพยายามในการจัดตั้งศูนย์การศึกษาด้านวิชาชีพ โครงการเหล่านี้โดยปกติแล้วจะมีการดำเนินกิจกรรม ได้แก่

การอบรมครูฝึกสอนและผู้จัดการซึ่งจะเหมือนกับโครงการของ SENAI ในประเทศบราซิลเอง ศูนย์เหล่านี้จะให้การศึกษาด้านวิชาชีพที่เป็นอุตสาหกรรมพื้นฐาน เช่น การธนาคาร การก่อสร้าง และการเย็บผ้า เป็นต้น แม้ว่า SENAI จะได้รับการสนับสนุนทางการเงินจาก ABC แต่ก็มีอิสระในการดำเนินการมาก ABC หรือกระทรวงการต่างประเทศไม่ได้ทำหน้าที่ควบคุมกำกับการทำงานของ SENAI

2) กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีสนับสนุนโครงการความร่วมมือทางวิชาการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในประเทศภาคี กระทรวงวิทย์ฯ เน้นการส่งผ่านความรู้โดยการจัดส่งผู้เชี่ยวชาญ และมีโครงการฝึกอบรมและวิจัยเพื่อการพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี กระทรวงวิทย์ฯ มีความรับผิดชอบหลักคือ การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีสำหรับประเทศภาคี และทำหน้าที่เจรจาต่อรองกับประเทศภาคีในการนำโครงการไปดำเนินการ

ภายใต้กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี มีสองหน่วยงานที่รับผิดชอบโครงการความร่วมมือทางวิชาการ ได้แก่ FINEP (Research and Projects Financier) และ CNPQ (National Council for Scientific and Technology Development) ทั้งสององค์กรนี้ทำหน้าที่ดำเนินโครงการและกำกับดูแลโครงการในภาพรวม ภายใต้การให้คำแนะนำจากกระทรวงวิทยาศาสตร์ หน่วยงานนี้นอกจากจะได้รับงบประมาณจากกระทรวงวิทย์ฯ แล้ว ยังได้รับงบประมาณจาก ABC อีกด้วย ในทางปฏิบัติ โครงการบางโครงการของ FINEP และ CNPQ ได้รับการดำเนินการโดยสถาบันวิจัยเฉพาะทางซึ่งในกรณีนี้ FINEP และ CNPQ จะให้ทุนสนับสนุนแก่สถาบันวิจัยเฉพาะทางนั้นสำหรับดำเนินโครงการความร่วมมือทางวิชาการด้วย

3) กระทรวงสาธารณสุข

กระทรวงสาธารณสุขรับผิดชอบในการสร้างยุทธศาสตร์และการให้ความช่วยเหลือในรูปแบบความร่วมมือทางวิชาการในประเด็นที่เกี่ยวข้อง

สุขภาพ โดยเน้นไปที่โรคในเขตร้อน เอชไอวี/เอดส์ วัณโรค ธนาคารนมแม่ การจัดการสาธารณสุข และการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรม เช่น การบริจาคตยารักษาโรคและวัคซีนในสถานการณ์วิกฤต เป็นต้น องค์กรในระดับปฏิบัติการของกระทรวงสาธารณสุข ได้แก่ Fiocruz (the Oswaldo Cruz Foundation) ซึ่งรับงบประมาณสนับสนุนจากกระทรวงสาธารณสุข และจาก ABC FINEP และ CNPQ

ในปัจจุบันกระทรวงสาธารณสุขได้ขยายการดำเนินการเข้าไปในประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศ โดยเฉพาะในประเทศเกี่ยวกับ HIV/AIDS สิ่งเหล่านี้แสดงให้เห็นว่า บทบาทของกระทรวงสาธารณสุขในนโยบายความร่วมมือทางวิชาการของประเทศบราซิลไม่สามารถถูกปฏิเสธได้

4) กระทรวงเกษตร

กระทรวงเกษตรริเริ่มแผนงานและยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาการเกษตรและการเกษตรพลังงาน EMBRAPA (Brazilian Research Cooperation) เป็นองค์กรดำเนินงานในระดับพื้นที่ มุ่งเน้นการส่งต่อความรู้ทางด้านเทคโนโลยีการเกษตรและความรู้เชิงปฏิบัติให้กับประเทศกำลังพัฒนา EMBRAPA มีโครงการของตนเองอยู่ทั้งในประเทศและนอกประเทศบราซิล นอกจากนี้ ยังทำงานร่วมกับ ABC ในบางประเด็นที่มีความเฉพาะเจาะจง อาทิเช่น พืชพลังงานและสิ่งแวดล้อมทางการเกษตร เป็นต้น EMBRAPA มีสำนักงานสาขาตั้งอยู่ในประเทศภาคี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในทวีปแอฟริกา เพื่อดำเนินงานโครงการ/แผนการในระดับพื้นที่โดยที่ทรัพยากรของโครงการความร่วมมือทางวิชาการของ EMBRAPA ถูกกำหนดในลักษณะตามรายโครงการ

5) กระทรวงศึกษาธิการ

กระทรวงศึกษาธิการรับผิดชอบงานการริเริ่มและให้คำแนะนำความร่วมมือทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา เช่น การให้ทุนการศึกษาและการแลกเปลี่ยนนักวิชาการ เป็นต้น CAPES (Brazilian Federal Agency for the Support and Evaluation of Graduate Education) ซึ่งเป็น

องค์กรที่อยู่กับกระทรวงศึกษาธิการและมหาวิทยาลัยต่างๆ เป็นองค์กรหลักในการดำเนินงาน โดยมีภารกิจหลักคือ ช่วยเหลือกระทรวงศึกษาธิการในการจัดทำนโยบายระดับชาติที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาระดับบัณฑิตวิทยาลัย ภายใต้บริบทของความร่วมมือทางวิชาการ CAPES รับผิดชอบในการให้ทุนการศึกษาแก่นักศึกษาและนักวิชาการจากต่างประเทศ รวมถึงการจัดหลักสูตรฝึกอบรมเพื่อส่งต่อความรู้ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี สำหรับมหาวิทยาลัยก็มีบทบาทคล้ายคลึงกับ CAPES โดยเน้นไปที่การแลกเปลี่ยนทางวิชาการกับประเทศภาคีในหลากหลายสาขาวิชา งบประมาณการดำเนินงานของ CAPES และมหาวิทยาลัยมาจากกระทรวงศึกษาธิการ

2. โครงสร้างการคิดค้นนโยบายและการดำเนินนโยบาย

รูปภาพที่ 7 แสดงให้เห็นถึงโครงสร้างกระบวนการคิดค้นนโยบายและการดำเนินนโยบายความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของประเทศบราซิล ดังที่กล่าวไปแล้วว่าตัวแสดงหลักคือ กระทรวงทั้ง 5 กระทรวง โดยมีรัฐบาลเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจและมีประธานาธิบดีเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดและมีบทบาทอย่างสำคัญในกระบวนการริเริ่มนโยบายความร่วมมือทางวิชาการจำนวนมาก ไม่ได้ถูกริเริ่มด้วยช่องทางปกติ แต่เกิดจากการที่ประธานาธิบดีเดินทางไปเยือนประเทศภาคีและมีการเจรจาเกิดขึ้นในระดับผู้นำ คือ ระดับประธานาธิบดีและระดับกระทรวงโดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคประธานาธิบดีลูลา (ปี 2003 - 2010) ที่มีความกระตือรือร้นอย่างมากในการผลักดันความร่วมมือของกลุ่มประเทศใต้ (South-South Cooperation: SSC) ซึ่งเขามีความเชื่อว่า โครงการความร่วมมือทางวิชาการในการเป็นเครื่องมือสำคัญในการสนับสนุนให้ประเทศบราซิลมีบทบาทนำในการสร้างความร่วมมือของกลุ่มประเทศใต้ (Sotero, 2011)

เมื่อพิจารณาถึงการดำเนินงานในระดับกระทรวง จากรูปภาพที่ 7 แสดงให้เห็นถึงกระทรวงหลักที่เกี่ยวข้อง 5 กระทรวง การจัดทำนโยบายและประสานงาน ประกอบด้วย กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และกระทรวงเกษตร ทั้งนี้แต่ละกระทรวงต่างมีวาระทางนโยบายและยุทธศาสตร์ด้าน

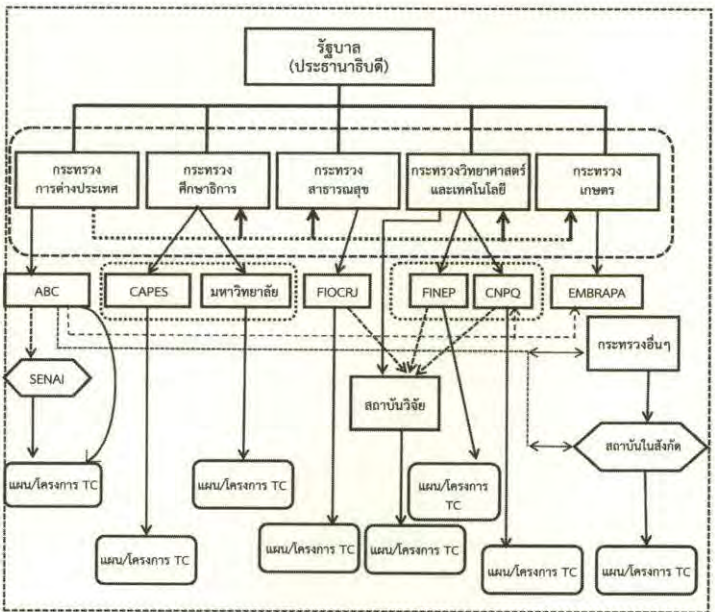
ความร่วมมือทางวิชาการเป็นของตัวเอง โดยอยู่บนพื้นฐานของความเชี่ยวชาญที่เฉพาะเจาะจงในแต่ละกระทรวง โดยมีกระทรวงการต่างประเทศทำหน้าที่ประสานงานแผนและกิจกรรมของกระทรวงต่างๆ ตามลำดับความสำคัญของนโยบายการต่างประเทศ เนื่องจากการประสานงานระหว่างกระทรวงหลักเหล่านี้เป็นไปอย่างหลวมๆ (Vas and Inoue, 2007)

ใน ส่วนที่ 3 ของแผนผังองค์กรคือ หน่วยงานที่นำนโยบายความร่วมมือทางวิชาการไปสู่การปฏิบัติองค์กรเหล่านี้สังกัดกระทรวงและเป็นหน่วยปฏิบัติการของกระทรวงต้นสังกัด ยกตัวอย่างเช่น CNPQ และ FINEP ซึ่งเป็นองค์กรภายใต้กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี มีหน้าที่บริหารจัดการโครงการความร่วมมือทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยและพัฒนา (Research and Development: R&D) เป็นต้น วิธีการที่องค์กรเหล่านี้ดำเนินโครงการ/แผนการความร่วมมือทางวิชาการมี 2 รูปแบบ รูปแบบที่ 1 องค์กรที่รับผิดชอบนโยบาย ดำเนินงานด้วยตนเองเอง ส่วนรูปแบบที่ 2 คือ การดำเนินงานผ่านองค์กรอื่น อาทิเช่น CNPQ และ FINEP ที่มีทั้งแผนงานในการดำเนินความร่วมมือทางวิชาการด้วยตนเอง และแผนงานที่มอบหมายให้สถาบันวิจัยเป็นฝ่ายดำเนินงาน ทั้งนี้ การเลือกหน่วยงานที่ดำเนินงานจะขึ้นอยู่กับประเภทของแผนงาน เป็นสำคัญสำหรับ ABC นอกจากจะบริหารจัดการโครงการของตนเองแล้วยังให้การสนับสนุนทางการเงินแก่ SENAI ในการดำเนินโครงการตามยุทธศาสตร์ของ ABC อีกด้วย

ABC เป็นองค์กรในสังกัดของกระทรวงการต่างประเทศที่มีบทบาทสำคัญในการดำเนินนโยบายและรับผิดชอบการดำเนินงาน รวมทั้งดูแลแผนความร่วมมือทางวิชาการให้มีความสอดคล้องกับนโยบายของกระทรวงการต่างประเทศ ในขณะเดียวกัน ABC ยังทำหน้าที่ในการประสานงานด้านการจัดหาและใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับงานความร่วมมือทางวิชาการตัวอย่างเช่น ABC เป็นผู้ให้การสนับสนุนทางการเงินแก่ CNPQ และ EMBRAPA เป็นต้น นอกจากนี้ ABC ยังทำหน้าที่เจรจาต่อรอง ส่งเสริม

และติดตามแผนความร่วมมือทางวิชาการของรัฐบาลบราซิลที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานข้อตกลงที่รัฐบาลได้ทำไว้กับประเทศภาคีและองค์กรระหว่างประเทศอีกด้วย รวมไปถึงการประสานงานแผน/โครงการความร่วมมือทางวิชาการมีการดำเนินงานอย่างเป็นเอกเทศในประเทศภาคี อย่างไรก็ตาม Vas and Inoue (2007) ได้ตั้งข้อสังเกตว่า ABC ยังขาดการประสานงานที่มีประสิทธิภาพกับองค์กรต่างๆ ที่มีแผนความร่วมมือทางวิชาการเป็นของตนเอง สาเหตุส่วนหนึ่งเนื่องมาจากแผน/โครงการทั้งหลายมีลักษณะกระจัดกระจายดำเนินงานโดยไร้แบบแผนที่มีความสอดคล้องกัน และขาดยุทธศาสตร์ร่วม

รูปที่ 7 โครงสร้างในการคิดค้นนโยบายและดำเนินนโยบายด้านความร่วมมือทางวิชาการของประเทศบราซิล



แหล่งข้อมูล: ปรับปรุงจาก Vas and Inoue (2007)

3. โครงสร้างองค์กรและหน้าที่ของ ABC

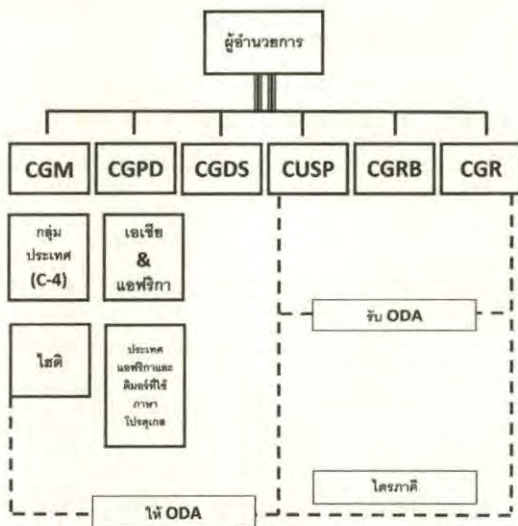
ABC ประกอบด้วยหน่วยงานในการประสานงานหลายหน่วยและดำเนินบทบาทตามประเด็นต่างๆ (รูปที่ 8) เช่น The Coordination Unit for Technical Cooperation between developing Countries (CGPD) รับผิดชอบในการให้ความร่วมมือทางวิชาการแก่ประเทศในแอฟริกา เอเชีย ประเทศในแอฟริกากลุ่มที่พูดภาษาโปรตุเกส และติมอร์-เลสเต ในด้านของประเด็นก็มีหน่วยที่รับผิดชอบเรื่อง ความร่วมมือทางวิชาการในเรื่อง การเกษตร พลังงาน และสิ่งแวดล้อม อาจกล่าวได้ว่า ABC เป็นหน่วยงานที่มีการทำงานแบบกระจายอำนาจและหน่วยประสานงานต่างๆ ของ ABC นี้ได้รับการบริหารและควบคุมโดยผู้อำนวยการ (Cabral and Weinstock, 2010)

ABC มีลักษณะเฉพาะประการหนึ่งที่แตกต่างกันจากหน่วยงานลักษณะเดียวกันของประเทศผู้ให้ประเทศอื่น ในแง่ที่ว่า ABC เป็นองค์กรที่มีสองสถานภาพควบคู่กันไป โดยเป็นทั้งองค์กรบริหารความช่วยเหลือที่ได้รับจากต่างประเทศ ขณะเดียวกันก็เป็นผู้ให้ความช่วยเหลือด้วย ในรูปที่ 8 แสดงให้เห็นว่า The Coordination Unit for Bilateral and Trilateral Cooperation (CGRB) ดูแล ODA ที่ประเทศบราซิลรับมาจากการตกลงแบบสองฝ่าย และสามฝ่าย ในขณะที่ The Coordination for Multilateral Cooperation (CGRM) จัดการ ODA ที่รับมาจากหน่วยงานระหว่างประเทศ เป็นที่น่าสังเกตว่าแม้ว่าประเทศบราซิลจะมีบทบาทสำคัญในฐานะประเทศผู้ให้ในปัจจุบัน แต่ประเทศบราซิลก็ยังเป็นประเทศผู้รับรายใหญ่ด้วย และ ODA ที่ประเทศบราซิลรับก็เพิ่มขึ้นเป็นอย่างมากด้วย โดยที่ ODA จำนวนมากมาจากประเทศผู้ให้รายใหญ่ เช่น ญี่ปุ่น และเยอรมัน และองค์การระหว่างประเทศ ผ่านความร่วมมือแบบไตรภาคีที่ประเทศบราซิลเป็นหุ้นส่วนที่สำคัญ (Pino, 2010) โดยมี CGRB และ GCRM เป็นหน่วยงานที่ดูแลเรื่องการรับ ODA ที่ผ่านมาจากโครงการแบบไตรภาคี

ทั้งนี้ CGRB และ CGRM ไม่เพียงแต่มีหน้าที่จัดการ ODA ที่ได้รับมาเท่านั้น แต่ยังทำหน้าที่ดูแล ODA ที่ให้ประเทศอื่น ภายใต้ความร่วมมือ

ของกลุ่มประเทศได้อีกด้วย โดยที่ทั้งสองหน่วยนี้มีการแบ่งความรับผิดชอบกันอย่างชัดเจน คือ CGRB ส่งมอบความช่วยเหลือของโครงการความร่วมมือทางวิชาการผ่านช่องทางความร่วมมือในระดับทวิภาคีและไตรภาคี ส่วน CGRM มุ่งเน้นไปที่ช่องทางความร่วมมือระดับพหุภาคี

รูปที่ 8 โครงสร้างองค์กรของ ABC



แหล่งข้อมูล: ปรับปรุงจาก Cabral and Weinstock (2010)

หมายเหตุ:

- (1) CGMA = Coordination Unit for Agriculture, Energy, Ehtanol, and Environment
- (2) CGPD = Coordination Unit for Technical Cooperation between Developing Countries
- (3) CGDS = Coordination Unit for Latin America and the Caribbean
- (4) CUSPM = Coordination Unit for Social Projects & Mercosul
- (5) CGRB = Coordination Unit for Bilateral & Trilateral Cooperation

4. ความท้าทายเชิงสถาบันและปฏิบัติการของระบบความร่วมมือทางวิชาการของประเทศบราซิล: กรณี ABC

โครงสร้างเชิงสถาบันของความร่วมมือทางวิชาการของประเทศบราซิลมีลักษณะแตกกระจายและยังขาดการประสานงานระหว่างองค์กร มีหลายองค์กรเกี่ยวข้องกับการให้โครงการความร่วมมือทางวิชาการ ซึ่งแต่ละองค์กรมีวาระ ยุทธศาสตร์ และขั้นตอนการดำเนินงานเป็นของตนเอง จึงทำให้แผนความร่วมมือทางวิชาการของประเทศบราซิลกระจัดกระจายและยากต่อการรวมยุทธศาสตร์การดำเนินนโยบายให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยหลักการแล้ว ABC เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ประสานงานแผนความร่วมมือทางวิชาการที่หลากหลายให้มีความสอดคล้องกับนโยบายต่างประเทศ แต่ในความเป็นจริงแล้วพบว่า การดำเนินงานเป็นไปอย่างยากลำบากนอกจากปัญหาที่เกิดจากโครงสร้าง ODA ที่กระจัดกระจายแล้ว ABC ยังเผชิญกับข้อจำกัดเชิงสถาบันและข้อจำกัดในการดำเนินงานอีกหลายประการดังต่อไปนี้

1) การขาดกฎระเบียบที่เฉพาะเจาะจงเกี่ยวกับ ODA

ถึงแม้ว่าประเทศบราซิลจะมีกิจกรรมการให้ ODA มานานกว่าสองทศวรรษแล้วก็ตาม แต่ก็ยังขาดกฎระเบียบจากภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือระหว่างประเทศที่ให้แก่ประเทศกำลังพัฒนา ส่งผลให้ ABC ไม่สามารถดำเนินงานที่จำเป็นบางประการในการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาได้ เช่น การจัดซื้อและจัดจ้างในต่างประเทศ เป็นต้น เพื่อที่จะแก้ปัญหานี้ ABC จึงพึ่งพาท้องการระหว่างประเทศ เช่น UNDP ในการดำเนินการดังกล่าว โดย ABC ให้เงินทุนแก่องค์กรระหว่างประเทศเพื่อทำหน้าที่จัดซื้อสิ่งของและบริการและการว่าจ้างบุคลากรที่อยู่ต่างประเทศในนามของ ABC สำหรับสำนักงานในต่างประเทศของ ABC (Cabral and Weinstock, 2010)

2) การขาดความเป็นอิสระ

ข้อจำกัดเชิงสถาบันทำให้ ABC ไม่สามารถพัฒนาตัวเองเป็นองค์กรผู้ให้ความช่วยเหลือแบบมีอาสาชีพได้ กล่าวคือ ABC สังกัดกระทรวงการต่างประเทศในลักษณะที่เข้มงวด หมายความว่าไม่มีความเป็นอิสระ

ในการจัดการบริหารองค์กรของตัวเอง เช่น การจัดการงบประมาณและบุคลากร รวมไปถึงการขาดอิสระในการพัฒนายุทธศาสตร์และแผนงานสำหรับความร่วมมือระหว่างประเทศ ในปัจจุบันกิจกรรมของ ABC มักถูกกำหนดขึ้นมาเพื่อตอบสนองต่อวาระนโยบายต่างประเทศในระยะสั้นและเร่งด่วน ทำให้ขาดวิสัยทัศน์และการวางแผนในระยะยาว (Cabral and Weinstock, 2010)

3) ปัญหาด้านบุคลากร

บุคลากรเป็นเงื่อนไขอุปสรรคสำคัญของ ABC ที่จำกัดประสิทธิภาพของ ABC ในการดำเนินแผนความร่วมมือทางวิชาการโดย ABC มีปัญหาด้านบุคลากรใน 2 ประเด็น คือ (1) ปัญหาด้านจำนวนบุคลากรโดย ABC มีจำนวนบุคลากรไม่เพียงพอในการดำเนินงานและบริหารจัดการแผนและโครงการความร่วมมือทางวิชาการที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ABC มีเจ้าหน้าที่ประมาณ 100 คน ดูแลจัดการโครงการความร่วมมือทางวิชาการมากกว่า 400 โครงการใน 58 ประเทศ (2) ปัญหาด้านคุณภาพของบุคลากร โดย ABC มีบุคลากรใน 3 ส่วนงาน ได้แก่ กลุ่มเจ้าหน้าที่สังกัดกระทรวงการต่างประเทศ มีสัดส่วนคิดเป็น 51% ซึ่งบุคลากรในส่วนนี้เป็นนักการทูตที่ต้องย้ายแผนกไปตามระบบการหมุนเวียนภายในของกระทรวง กลุ่มที่ 2 คือ บุคลากรที่ UNDP ว่าจ้างให้ทำงานตามโครงการมีจำนวน 41% บุคลากรกลุ่มนี้มีสัญญาจ้างงานแบบรายปีและต่อสัญญาการจ้างได้อีกหนึ่งปี กลุ่มที่ 3 ที่มีสัดส่วน 8% ของบุคลากรทั้งหมด ได้รับการแต่งตั้งจากผู้อำนวยการ ABC เพื่อให้ทำงานรายโครงการแต่มีได้เป็นการจ้างงานประจำ ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าบุคลากรของ ABC ขาดหลักประกันในการทำงานที่มั่นคงในระยะยาว และขาดความเชี่ยวชาญเฉพาะทางสำหรับการทำงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนา

4) การขาดความชำนาญที่เฉพาะเจาะจงขององค์กร

ในขณะนี้เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่ของ ABC ทำงานด้านการจัดการเป็นหลัก ส่วนงานด้านยุทธศาสตร์ เช่น การวางแผน การประสานงาน และการติดต่อสื่อสารถูกรวมศูนย์อยู่ในระดับผู้อำนวยการ ซึ่งถึงแม้ว่าหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือทางวิชาการจะมีความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง

ของแต่ละสาขา (เช่น EMBRAPA สาขาเกษตร Fiocruz สาขาสุขภาพ) แต่เจ้าหน้าที่ของ ABC ก็ควรมีความรู้เพิ่มเติมในเรื่องที่เกี่ยวข้องมากขึ้นเพื่อผลักดันให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น รวมถึงความสามารถเฉพาะและประสบการณ์ในทางปฏิบัติจะช่วยให้หน่วยงานสามารถประสานงานกับผู้มีส่วนได้เสียในประเทศที่รับความช่วยเหลือและองค์กรที่ ABC ต้องทำงานด้วยเป็นไปอย่างดียิ่งขึ้น (Cabral and Weinstock, 2010)

5) การขาดการประสานงานและแลกเปลี่ยนประสบการณ์

ภายใน ABC ไม่มีกลไกในการประสานงานข้ามหน่วยงาน หากมีเพียงการประสานงานของผู้อำนวยความสะดวกที่ต้องทำการประสานงานกับหน่วยงานอื่นๆ ด้วยตนเองเท่านั้น โครงการความช่วยเหลือต่างๆ อาทิเช่น โครงการการป้องกันมาลาเรีย ธนาคารนมแม่ ศูนย์ฝึกวิชาชีพจึงถูกดำเนินการซ้ำโดยเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานที่แตกต่างกันเป็นผู้รับผิดชอบบนสถานการณ์ดังกล่าวนี้ การเรียนรู้ร่วมกันและการสร้างแนวปฏิบัติที่ดีจึงเป็นไปได้น้อย และการแลกเปลี่ยนข้อมูลและความเชี่ยวชาญในการทำงานของ ABC ในต่างประเทศก็ไม่เกิดขึ้นอีกด้วย (Cabral and Weinstock, 2010)

บทที่ 3

รูปแบบและกระบวนการส่งมอบความช่วยเหลือ

ในบทนี้ประกอบด้วยเนื้อหาสำคัญ 2 ส่วน ได้แก่ ส่วนที่ 1 จะกล่าวถึงรูปแบบของความร่วมมือทางวิชาการ ส่วนที่ 2 เป็นการอธิบายให้เห็นถึงกระบวนการส่งมอบความช่วยเหลือจากประเทศบราซิลไปยังประเทศผู้รับ

1. รูปแบบความช่วยเหลือทางด้านความร่วมมือทางวิชาการ

ABC ให้ความช่วยเหลือทางด้านความร่วมมือทางวิชาการผ่านช่องทาง 3 แบบ ได้แก่ ความร่วมมือในระดับทวิภาคี พหุภาคี และไตรภาคี

1.1 รูปแบบความช่วยเหลือทางด้านความร่วมมือทางวิชาการในระดับทวิภาคี

ประเทศบราซิลให้ความช่วยเหลือในรูปแบบความร่วมมือทางวิชาการในระดับทวิภาคีบนพื้นฐานของการร้องขอของประเทศหุ้นส่วน จึงกล่าวได้ว่าประเทศบราซิลใช้ความต้องการของประเทศผู้รับเป็นแนวทางในการให้ความร่วมมือทางวิชาการแก่ประเทศผู้รับ ทั้งนี้ความต้องการส่วนใหญ่มาจากข้อตกลงระดับทวิภาคีที่ประเทศบราซิลทำร่วมกับประเทศผู้รับความช่วยเหลือ ความช่วยเหลือทางวิชาการผ่านช่องทางนี้มักเกิดขึ้นกับประเทศที่มีความใกล้เคียงกันทางภูมิศาสตร์และทางภาษาและวัฒนธรรม ดังนั้นบรรดาประเทศในทวีปแอฟริกาที่ใช้ภาษาโปรตุเกสจึงเป็นกลุ่มแรกที่มีความสำคัญในการรับมอบความช่วยเหลือทางวิชาการตามมาด้วยประเทศในทวีปอเมริกาใต้และแคริบเบียน นอกจากสองทวีปที่กล่าวมาแล้ว ทวีปเอเชียโดยเฉพาะประเทศติมอร์ตะวันออกก็ได้รับความช่วยเหลือจากประเทศบราซิลด้วย เนื่องจากเป็นประเทศที่ใช้ภาษาโปรตุเกสเป็นหลักเช่นเดียวกัน

ในช่วงรัฐบาลประธานาธิบดีลูลาระหว่างปี 2003-2010 ประเทศบราซิลได้ปรับเปลี่ยนแนวทางการให้ความช่วยเหลือให้มุ่งเน้นไปที่การสร้างความร่วมมือของกลุ่มประเทศใต้โดยโครงการความร่วมมือทาง

วิชาการถูกดำเนินการภายใต้โครงการที่มีชื่อว่า Technical Cooperation in Developing Countries (TCDC) และบนหลักการของ TCDC ความร่วมมือทางวิชาการถูกริเริ่มจากข้อตกลง 2 ฝ่ายที่ทำร่วมกันระหว่างประเทศบราซิลและประเทศกำลังพัฒนาที่อยู่ในฐานะผู้รับความช่วยเหลือ โครงการความช่วยเหลือจะมีความแตกต่างกันในแต่ละประเทศ เนื่องจากความต้องการในการพัฒนาของแต่ละประเทศในแต่ละด้านมีความแตกต่างกัน เช่น ประเทศในทวีปแอฟริกา มีความต้องการความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาในด้านการศึกษา การประกอบกิจการ การโทรคมนาคม การพัฒนาด้านสังคมที่เกี่ยวข้องกับความเท่าเทียมทางเพศ แต่ในประเทศที่ใช้ภาษาโปรตุเกสเป็นหลักจะมีความต้องการในการพัฒนาทางการศึกษาทางวิชาชีพ การแพทย์และการศึกษา เป็นต้น (Pino, 2010)

ข้อมูลที่มีอยู่แสดงให้เห็นว่า สาขาหลักของความร่วมมือทางวิชาการคือ การพัฒนาการศึกษาทางวิชาชีพ การเกษตร และสุขภาพซึ่งจะครอบคลุม 2 ใน 3 ของโครงการความช่วยเหลือทั้งหมดที่ประเทศบราซิลให้แก่ประเทศกำลังพัฒนา นอกเหนือจาก ABC แล้ว หน่วยงานหลักอื่นๆที่มีส่วนร่วมอย่างแข็งขันในเรื่องนี้ คือ International Affairs Office of the Health Ministry, Fiocruz, EMBRAPA โดยที่โครงการในกลุ่มนี้จะมุ่งเน้นไปที่การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถของบุคลากรในการทำงานและการแก้ไขปัญหาโดยมีการฝึกอบรมเป็นองค์ประกอบหลักของโครงการ และดำเนินการโดยผู้เชี่ยวชาญชาวบราซิล

ในการผลักดันแผนความร่วมมือทางวิชาการระดับทวิภาคีสามารถทำได้หลายวิธีกล่าวคือ (1) ABC หรือหน่วยงานอื่นคิดค้นและดำเนินการแผนความร่วมมือทางวิชาการเอง ซึ่งถือเป็นแนวทางการดำเนินงานตามปกติ (2) ABC สร้างความร่วมมือกับหน่วยงานอื่นในการริเริ่มแนวทางการดำเนินโครงการ ยกตัวอย่างเช่น ABC กับ EMBRAPA ร่วมกันคิดค้นและริเริ่มโครงการถ่ายทอดความรู้เทคโนโลยีการเกษตร เมื่อถึงขั้นตอนการปฏิบัติ EMBRAPA รับผิดชอบหน้าที่ในการดำเนินงาน ส่วน ABC ให้การสนับสนุนด้านงบประมาณ

ด้วยวิธีนี้ ABC สามารถดำเนินโครงการที่เป็นโครงการหลัก/สำคัญของตน โดยการใช้ทรัพยากรของหน่วยงานอื่นร่วมด้วย (3) ABC อาศัยองค์กรพัฒนา เอกชน (NGOs) รับเอาแผน/โครงการความร่วมมือทางวิชาการพร้อมทั้งงบประมาณไปดำเนินการแทน โดย ABC ทำหน้าที่ออกแบบโครงการในขั้นต้น และติดตามผลการดำเนินงาน เช่น ในกรณีของพลังงาน การก่อสร้างในภาค พลเรือน การธนาคาร และวิสาหกิจ ABC ดำเนินโครงการโดยผ่าน SENAI (Vas and Inoue 2007; Cabral and Weinstock, 2010)

1.2 รูปแบบความช่วยเหลือทางด้านความร่วมมือทางวิชาการในระดับพหุภาคี

ประเทศบราซิลให้ความช่วยเหลือโดยผ่านองค์การระหว่างประเทศเป็นจำนวนมาก คิดเป็น 68% ของความช่วยเหลือทั้งหมด (Global Legal Research Centre, 2011) เฉพาะงบประมาณของ ABC เท่านั้น พบว่า 60% ของเงินทุนในโครงการความร่วมมือทางวิชาการถูกส่งผ่านไปยังองค์การระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง UNDP สาเหตุที่ความช่วยเหลือของประเทศบราซิลได้รับการดำเนินการผ่านองค์การระหว่างประเทศเป็นสัดส่วนใหญ่เพราะ ABC มีข้อจำกัดทางกฎหมาย ไม่สามารถทำเรื่องจัดซื้อจัดจ้างในต่างประเทศได้ จึงต้องทำเรื่องนี้โดยผ่านองค์การระหว่างประเทศ นอกจาก UNDP แล้วความช่วยเหลือของประเทศบราซิลยังไปที่หน่วยงานอื่นๆ อาทิเช่น ILO IICA (Inter-American Institute for Cooperation in Agriculture) (Cabral and Inoue, 2010) นอกจากนั้นความช่วยเหลืออีกส่วนหนึ่งประมาณ 30% ของเงินทุนที่รัฐบาลบราซิลให้แก่องค์การระหว่างประเทศยังถูกให้ไปที่ The Structural Convergence and Institutional Strengthening Fund (FOCEM) ที่ถูกจัดตั้งโดยกลุ่มการค้า Mercosur โดยที่ความร่วมมือทางวิชาการส่วนใหญ่ของประเทศบราซิลที่ผ่านช่องทางนี้ จะเน้นไปที่ภาคเกษตร สุขภาพ และการอบรมด้านวิชาชีพและอาชีวศึกษา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแลกเปลี่ยนความรู้ในเรื่องการเกษตรเขตร้อน และการป้องกันหรือการรักษาโรค HIV/AIDS (Cabral and Weinstock, 2010)

1.3 รูปแบบความช่วยเหลือด้านความร่วมมือทางวิชาการ ในระดับไตรภาคี

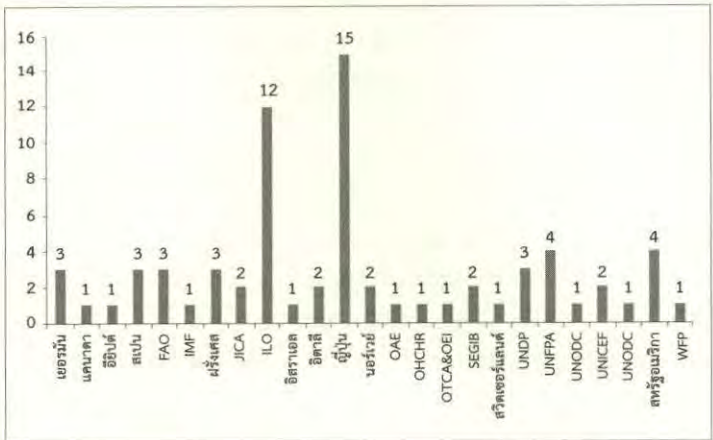
ปัจจุบัน ความร่วมมือแบบไตรภาคีได้รับความสำคัญมากขึ้น โดยรัฐบาลของประเทศบราซิล ความร่วมมือในลักษณะนี้เริ่มขึ้นเมื่อผู้ให้ทุน 2 ฝ่ายร่วมมือกันในการให้ความช่วยเหลือเพื่อยกระดับคุณภาพของวิชาชีพ สร้างความเข้มแข็งให้แก่สถาบันและแลกเปลี่ยนความรู้ทางเทคนิคเพื่อการพัฒนาประเทศภาคีประเทศที่สาม จุดแข็งของความร่วมมือแบบไตรภาคี คือ การอาศัยความเชี่ยวชาญ ความชำนาญเฉพาะด้าน และทรัพยากรจากผู้ให้ทุนทั้งสองแหล่งที่ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา

ABC ได้ระบุประเทศที่เป็นภาคีหลักในการให้ความช่วยเหลือแบบไตรภาคี 7 ประเทศ ได้แก่ ญี่ปุ่น เยอรมัน สหราชอาณาจักร แคนาดา สเปน ฝรั่งเศส และ อิตาลี ในการทำงานร่วมกันจะมีบันทึกความเข้าใจ (Memoranda of Understanding: MoU) ที่ผ่านการเจรจาตกลงกันแล้วแบบสองฝ่ายระหว่างประเทศบราซิลกับประเทศภาคีผู้ให้ที่กล่าวมาข้างต้น เพื่อส่งมอบความช่วยเหลือให้กับประเทศกำลังพัฒนาในกลุ่มใต้ โดยกระบวนการนี้ ประเทศผู้ให้สามารถมั่นใจในผลประโยชน์ร่วมกันที่จะเกิดขึ้นภายใต้ความสัมพันธ์แบบหุ้นส่วน

ABC บริหารจัดการโครงการแบบไตรภาคีจำนวนมากโดยประมาณ คือ 88 โครงการใน 27 ประเทศ และเป็นที่น่าสนใจว่า โครงการในลักษณะไตรภาคีนี้ ในบางครั้งไม่ได้ถูกริเริ่มจากการเจรจาตกลงระหว่างประเทศบราซิลกับประเทศผู้รับ แต่เป็นการริเริ่ม หรือตกลงกันระหว่างประเทศบราซิลกับประเทศผู้ให้อีกประเทศหนึ่ง หรือริเริ่มจากประเทศผู้ให้อื่นในประเทศผู้รับ ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า การริเริ่มโครงการแบบไตรภาคีสามารถเกิดได้ทั้งจาก “ล่างสู่บน” คือ การร้องขอจากฝ่ายผู้รับ และจาก “บนลงล่าง” โดยการคิดจากฝ่ายผู้ให้ รูปที่ 9 แสดงให้เห็นถึงจำนวนโครงการความช่วยเหลือระดับไตรภาคีที่ประเทศบราซิลดำเนินการร่วมกับประเทศผู้ให้ประเทศอื่นๆ

และกับองค์กรระหว่างประเทศ โดยมีโครงการร่วมกับประเทศญี่ปุ่นมากที่สุดถึง 17 โครงการคิดเป็น 24% ของโครงการทั้งหมดในระดับไตรภาคี ความร่วมมือระหว่างประเทศบราซิลกับญี่ปุ่นให้ความสำคัญไปที่ประเด็นด้านการเกษตร เขตร้อน การดูแลสุขภาพ และการพัฒนาชนบท เป็นต้น นอกจากญี่ปุ่นแล้ว ILO ก็เป็นหุ้นส่วนสำคัญของประเทศบราซิลในโครงการแบบไตรภาคีนี้ โดยมีจำนวนโครงการ/MoU 12 โครงการ มุ่งเน้นไปที่เรื่องการป้องกันและจำกัดการใช้แรงงานเด็ก การสนับสนุนความมั่นคงทางสังคม กำจัดการบังคับใช้แรงงาน สนับสนุนงานที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และสร้างความเข้มแข็งให้แก่สหภาพการค้า (Abramo et al. 2012)

รูปที่ 9 จำนวนโครงการ MoU ระดับไตรภาคีระหว่างประเทศบราซิลกับประเทศผู้ให้ประเทศอื่นๆ และองค์กรระหว่างประเทศ



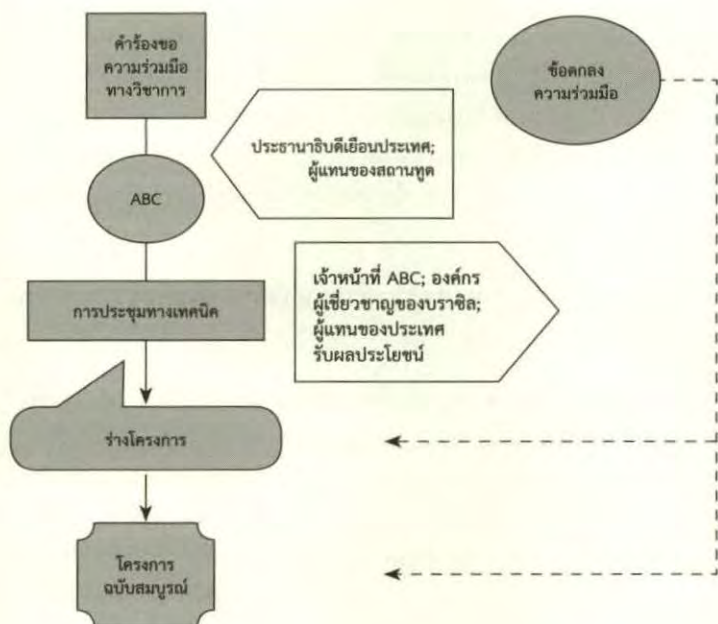
แหล่งข้อมูล: ABC อ้างอิงใน Cabral and Weinstock (2010)

แม้ว่าความร่วมมือในลักษณะไตรภาคีจะถูกกล่าวว่ามีค่าสำคัญเพิ่มมากขึ้น แต่ข้อมูลในเรื่องการให้และการจัดการผลลัพธ์ยังไม่ชัดเจน เป็นเพียงแค่การประมาณการเท่านั้น อันที่จริงแล้ว ความร่วมมือแบบไตรภาคี ยังไม่ถูกจัดวางอย่างเป็นทางการในระบบการให้ความช่วยเหลือในระดับนานาชาติ หากเป็นเพียงการดำเนินการที่วางอยู่บนกลไกสองฝ่ายของสามประเทศ (ผู้ให้-ผู้ให้-ผู้รับ) โดยมีเครื่องมือสำคัญ คือ ข้อตกลงที่จะร่วมมือ MoU และข้อตกลงทางเทคนิค (Cabral and Weinstock, 2010)

2. กระบวนการส่งมอบความช่วยเหลือทางวิชาการ

รูปที่ 10 แสดงให้เห็นถึงกระบวนการส่งมอบความช่วยเหลือ โดยเริ่มต้นจากประเทศภาคีเป็นผู้ส่งคำร้องขอก่อนเป็นลำดับแรกซึ่งเป็นไปตามหลักการที่ประเทศบราซิลเน้นย้ำเสมอ คือ ความช่วยเหลือให้ตามความต้องการของประเทศผู้รับโดยที่การร้องขอนั้นมักเกิดจากการเจรจาตกลงกันในช่วงที่ประธานาธิบดีของประเทศบราซิลเดินทางเยือนประเทศนั้นๆ หรือเกิดจากสถานทูตของประเทศผู้ร้องขอในประเทศบราซิล หรือเกิดจากสถานทูตบราซิลที่ตั้งประจำอยู่ในประเทศภาคีร้องขอก็ได้ คำร้องจะถูกส่งมอบไปยัง ABC หลังจากนั้นจะมีประชุมทางเทคนิคเพื่อพิจารณาความเป็นไปได้ ออกแบบโครงการ โดยมีบุคลากรของ ABC องค์กรผู้ชำนาญการของประเทศบราซิล และผู้แทนจากประเทศผู้ร้องขอเข้าร่วมการประชุมเพื่อให้โครงการตรงกับความต้องการและผลประโยชน์ของผู้รับผลของการประชุมก็คือ เอกสารร่างโครงการที่เรียกว่า Complementary Adjustment Document หลังจากนั้นเจ้าหน้าที่ระดับสูงของทั้งสองประเทศจะพิจารณาและให้ความเห็นชอบ และได้ตัวโครงการสำหรับการดำเนินงานความร่วมมือทางวิชาการในท้ายที่สุด ซึ่งในตัวโครงการจะประกอบไปด้วยยุทธศาสตร์ แผน และขั้นตอนรูปธรรมของการปฏิบัติงาน

รูปที่ 10 กระบวนการส่งต่อแผนความร่วมมือทางวิชาการของ ABC



แหล่งข้อมูล: ดัดแปลงจาก Cabral and Weinstock (2010 p.7)

บทที่ 4

ประสิทธิภาพความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของประเทศบราซิล

ณ ขณะนี้ ประสิทธิภาพความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของประเทศบราซิลเป็นอย่างไรนั้นยากที่จะกล่าวถึง เนื่องจากขาดรายงานที่ชี้ชัดว่าประเทศบราซิลมีกลไกการประเมินผลหรือการจัดพิมพ์ผลงานของนโยบายความช่วยเหลือต่างประเทศรวมถึงโครงการความร่วมมือทางวิชาการด้วยความโปร่งใสและความรับผิดชอบจึงเป็นประเด็นสำคัญในความช่วยเหลือของประเทศบราซิล (Pino, 2010)

1. ประเทศบราซิลกับมาตรฐานสากลทางด้านประสิทธิภาพความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา

ถึงแม้ว่าประเทศบราซิลได้สนับสนุนคุณค่าสากลของ OECD (เช่น ประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชน) และดำเนินงานความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาเพื่อให้บรรลุเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ (MDGs - the Millennium Development Goals) แต่ประเทศบราซิลก็ละเลยที่จะยอมรับหลักการและแนวทางเรื่อง ประสิทธิภาพของความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาของ OECD (Waltz and Ramachandran, 2011) อีกทั้งยังมีการวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับปฏิญญาปารีส (Paris Declaration) และแผนปฏิบัติการอักครา (Accra Agenda for Action) ด้วย นอกจากนี้ ประเทศบราซิลได้ลงนามยอมรับในคำประกาศปารีสในฐานะประเทศผู้รับความช่วยเหลือเท่านั้น (De Sousa, 2010) ส่งผลให้ประเทศบราซิลไม่ได้เข้าร่วมการสำรวจที่จัดทำโดย OECD-DAC ในปี 2006 - 2010 เพื่อติดตามความก้าวหน้าในการดำเนินนโยบายการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาตามปฏิญญาปารีส

2. เจื่อนไขที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา

เนื่องจากการขาดข้อมูลเกี่ยวกับการติดตามและประเมินผลด้านประสิทธิผลของการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา ทำให้เกิด

ความยากลำบากในการศึกษาถึงเงื่อนไขที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของ ความช่วยเหลือและข้อจำกัดของระบบการให้ความช่วยเหลือของประเทศ บราซิลจากข้อมูลที่มีสามารถอภิปรายถึงเงื่อนไขที่อาจส่งผลกระทบต่อ ประสิทธิภาพของความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาได้ตามที่แสดงในตารางที่ 1 ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 1 เงื่อนไขที่อาจส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพความช่วยเหลือ เพื่อการพัฒนา

เงื่อนไข	ผลกระทบ
1. ขาดกรอบทางกฎหมาย เกี่ยวกับ ODA	<ul style="list-style-type: none"> • หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับ ODA ไม่สามารถปฏิบัติงาน จำเป็นพื้นฐานบางประการได้ อาทิเช่น การจัดซื้อ จัดจ้างในต่างประเทศ • ABC ขาดอำนาจหน้าที่ในการริเริ่มการพัฒนาระหว่าง ประเทศและยุทธศาสตร์ความร่วมมือที่วางบนพื้นฐานของ วิสัยทัศน์ระยะยาว หากแต่ดำเนินกิจกรรมการพัฒนา ที่เน้นตอบสนองความเร่งด่วนของนโยบายต่างประเทศ มากกว่า • ABC ไม่มีสำนักงานตั้งอยู่ในประเทศผู้รับผลประโยชน์ บทบาทการเจรจาต่อรองรวมศูนย์อยู่ที่สถานทูตเป็นหลัก
2. ABC ขาดอำนาจในการ จัดการองค์กร	<ul style="list-style-type: none"> • ขาดแคลนอัตรากำลังที่จะรับผิดชอบดูแลโครงการที่ เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ • เจ้าหน้าที่บางกลุ่มต้องย้ายงานบ่อย เจ้าหน้าที่บางกลุ่ม ไม่ได้ทำงานมั่นคง เจ้าหน้าที่บางกลุ่มทำงานตาม สัญญาจ้างระยะสั้น ดังนั้น บุคลากรของ ABC จึงขาด ความก้าวหน้าของอาชีพระยะยาว • มีช่องว่างของความชำนาญ โดยเจ้าหน้าที่ของ ABC เน้นทำงานการจัดการในขณะที่งานยุทธศาสตร์ถูกรวมศูนย์อยู่ในระดับผู้อำนวยการ • ABC ขาดแคลนบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง และขาดประสบการณ์ในการทำงานพัฒนาระหว่าง ประเทศ

ตารางที่ 1 (ต่อ)

เงื่อนไข	ผลกระทบ
3. ขาดการประสานงานและแลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์	<ul style="list-style-type: none"> • ในระดับภายในองค์กร: มีประเด็นหลายประเด็นที่ถูกบริหารจัดการด้วยหน่วยงานที่แตกต่างกัน ทำให้ขาดการเรียนรู้และสร้างแนวปฏิบัติที่ดี • ในระดับระหว่างองค์กร: ขาดการประสานงานและแลกเปลี่ยนข้อมูลและประสบการณ์ระหว่างองค์กรที่ทำงานด้านความร่วมมือทางวิชาการ • ในระดับพื้นที่: ขาดการประสานงานและแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างเจ้าหน้าที่ของประเทศบราซิลกับบุคลากรจากประเทศผู้ให้ทุนรายอื่น
4. ขาดกลไกการติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน	<ul style="list-style-type: none"> • ขาดการตีพิมพ์และเผยแพร่ข้อมูลและบทเรียนการทำงานพัฒนา จึงทำให้มีข้อจำกัดในการเรียนรู้ของหน่วยงานพัฒนาของประเทศบราซิล
5. ขาดการมีส่วนร่วมจากภาคประชาสังคม NGOs นักวิชาการ	<ul style="list-style-type: none"> • ขาดการถกเถียงและรับฟังความเห็นจากสาธารณะในประเด็น ODA ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อนโยบาย ODA • มีการใช้ความเชี่ยวชาญจากภาคประชาสังคม NGOs และนักวิชาการน้อยเกินไป
6. ขาดระบบงบประมาณระยะยาว	<ul style="list-style-type: none"> • งบประมาณเป็นลักษณะรายโครงการโดยขาดการวางแผนล่วงหน้าเพื่อสร้างความต่อเนื่องในการทำงาน จึงอาจทำให้มีผลกระทบต่อการศึกษาการดำเนินงานและคามยั่งยืนของโครงการ

แหล่งข้อมูลรวบรวมจาก: Cabral and Weinstock (2010), Schlager (2007), Vas and Inoue (2007)

บทสรุป

ประเทศบราซิลเริ่มมีส่วนร่วมในความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ระหว่างประเทศมาตั้งแต่ทศวรรษ 1970 การแสดงบทบาทเป็นประเทศ ผู้ให้ความช่วยเหลือเกิดขึ้นภายหลังจากการประชุม UN Conference on Technical Cooperation among Developing Countries ซึ่งจัดขึ้นที่ กรุงบัวโนสไอเรส ประเทศอาร์เจนตินา ในปี 1978 การประชุมในครั้งนั้นเป็น พื้นฐานให้ประเทศบราซิลริเริ่มแผนความร่วมมือทางวิชาการสำหรับประเทศ กำลังพัฒนาภายใต้ความร่วมมือของกลุ่มประเทศใต้ ต่อมาในยุคของ ประธานาธิบดีลูลา (Luis Inacio Lula da Silva) ช่วงปี 2003 - 2010 ประเทศ บราซิลได้ก้าวขึ้นมาเป็นประเทศที่มีความสำคัญในการให้ความช่วยเหลือ ระดับโลก โดยเน้นความสำคัญของความร่วมมือของกลุ่มประเทศใต้ในฐานะ ที่เป็นเครื่องมือสำหรับดำเนินนโยบายการต่างประเทศและเพิ่มความช่วยเหลือ อย่างมีนัยสำคัญ เช่น โครงการความร่วมมือทางวิชาการของ ABC เพิ่มขึ้น จาก 23 โครงการ ในปี 2003 เป็น 413 โครงการในปี 2010

ลักษณะสำคัญประการหนึ่งของโครงการความร่วมมือทางวิชาการ ของประเทศบราซิลคือ การดำเนินนโยบายที่อยู่บนพื้นฐานความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ความสำเร็จในการพัฒนาประเทศของตัวเอง ดังนั้น ประเทศ บราซิลจึงมุ่งเน้นการให้ความช่วยเหลือในภาคการเกษตร สุขภาพ การศึกษา สิ่งแวดล้อม และความมั่นคงทางสังคมเป็นหลัก นอกจากนี้ ประเทศบราซิล ยังมุ่งเน้นการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศที่มีความใกล้เคียงกันทางภูมิศาสตร์ วัฒนธรรม โดยประเทศส่วนใหญ่ที่รับความช่วยเหลือคือ ประเทศที่ใช้ภาษา โปรตุเกสเป็นหลัก

ด้านการจัดโครงสร้างเชิงสถาบันพบว่า ความร่วมมือทางวิชาการ ของประเทศบราซิลยังมีลักษณะแตกกระจายและขาดการประสานงานเชิง ยุทธศาสตร์และกิจกรรม ปัญหานี้เกิดจากการที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับ การพัฒนามีจำนวนมาก (120 องค์กร) กระทรวงการต่างประเทศและ ABC

ซึ่งเป็นองค์กรในสังกัดได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่ประสานงาน แต่ยังคงขาดประสิทธิภาพในการดำเนินงาน สาเหตุส่วนหนึ่งมาจากแผน/โครงการมีลักษณะกระจาย ขาดความสอดคล้องกันและขาดการกำหนดยุทธศาสตร์ร่วม นอกจากนี้เมื่อพิจารณาทั้งโครงสร้างเชิงสถาบันและการดำเนินงานพบว่า ประเทศบราซิลยังต้องเผชิญกับความท้าทายในการให้ความช่วยเหลือหลายประการ อาทิเช่น การขาดกฎหมายที่ชัดเจน ปัญหาบุคลากร ช่องว่างของความเชี่ยวชาญการประสานงาน และการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ เป็นต้น

สำหรับรูปแบบการให้ความช่วยเหลือของประเทศบราซิลมี 3 ช่องทางในการดำเนินโครงการความร่วมมือทางวิชาการ ได้แก่ การดำเนินโครงการผ่านความร่วมมือระดับทวิภาคี พหุภาคี และไตรภาคี โดยเน้นที่ความต้องการของประเทศกำลังพัฒนาที่เป็นผู้รับความช่วยเหลือ (Demand-driven approach) อย่างไรก็ตาม การพิจารณาให้ความช่วยเหลือขึ้นอยู่กับความเชี่ยวชาญที่ประเทศบราซิลมีเป็นสำคัญ แม้ว่าจะไม่มีข้อมูลเรื่องการกระจายตัวของงบประมาณใน 3 ช่องทางดังกล่าว ว่าแต่ละช่องทางได้รับงบประมาณเป็นสัดส่วนเท่าไร แต่ก็มีตัวเลขในภาพรวมที่แสดงให้เห็นแนวโน้มว่า ปริมาณความช่วยเหลือนี้เพิ่มมากขึ้น

ถึงแม้ว่ารายงานเกี่ยวกับประสิทธิผลของการให้ความช่วยเหลือของประเทศบราซิลยังมีไม่มากนัก แต่การศึกษาที่มีมาก่อนหน้านี้ได้แสดงให้เห็นถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายความช่วยเหลือ และปัญหาที่อาจส่งผลกระทบต่อประสิทธิผลของการให้ความช่วยเหลือประกอบด้วย การขาดกรอบทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา การขาดอำนาจของ ABC ในการจัดการองค์กร การขาดการประสานงานและแลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์ การขาดกลไกการติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน การขาดการมีส่วนร่วมจากภาคประชาสังคม NGOs นักวิชาการ และการขาดระบบงบประมาณในการดำเนินโครงการในระยะยาว

บรรณานุกรม

- ABC (2011) *Fact Sheet on Brazilian Technical Cooperation*. The Paper prepared for the 37th Session of the United Nations Food and Agriculture Organization (FAO) Conference. The Brazilian Cooperation Agency (ABC).
- ABC (2012) *Brazilian Cooperation Agency (ABC)*. Retrieved from: http://www.abc.gov.br/training/informacoes/ABC_en.aspx (Accessed: November 9, 2012)
- Abramo, L. and associates (2012) *Brazil's construction to the ILO's South-South Cooperation Strategy: An Overview 2010-2012*. Paper prepared for 11th Annual Review Meeting, Brasilia, 17-18 May, 2012. Retrieved from: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---exrel/documents/genericdocument/wcms_182879.pdf (Accessed: November 10, 2012)
- Barbosa, A. F., Narciso T., and Biancalana M. (2009) *Brazil in Africa: Another Emerging Power in the Continent?* Politikon: South African Journal of politics Studies 36(1), pp.59-86.
- Cabral, L. and Weinstock, J. (2010) *Brazilian Technical Cooperation for Development: Drivers, Mechanics, and Future Prospects?* Overseas Development Institute.
- De Sousa, J.S. (2010) *Brazil as an Emerging Actor in International Development Cooperation: A good Partner for European Donors?* Briefing Paper No.5/2010 German Development Institute.
- Fordelone, T.Y. (2009) *Triangular Co-operation and Aid Effectiveness*. Paper presented at the OECD/DAC Policy Dialogue on Development Cooperation, Mexico City, September 28-29, 2009.
- Hubner, E. (2012) *Emerging outreach*. News article. Retrieved from: <http://www.dandc.eu/articles/220452/index.en.shtml> (Accessed: October 5, 2012)
- Pino, B.A. (2010) *Brazilian Cooperation: A Model under Construction for an Emerging Power*. Elcano Royal Institute of International and Strategic Studies.
- Schlager, C. (2007) *New Powers for Global Change? Challenges for International Development Cooperation: The Case of Brazil*. FES Briefing Paper No.3 Berlin: Friedrich Ebert Stiftung.

- Sotero, P. (2011) *Brazil as an Emerging Donor: Huge Potential and Growing Pains*. Development Outreach, World Bank institute.
- The Global Legal Research Centre (2011) *Regulations of Foreign Aid in Selected countries*. Retrieved from: http://www.loc.gov/law/help/foreign_aid_2011-006054_FINALRPT.pdf (Accessed: November 10, 2012)
- The Task Team on South-South Cooperation (2010) *SSC in the Context of Aid Effectiveness: Telling the Story of Partner in South-South and Triangular Cooperation*. Retrieved from: http://www.un.org/en/ecosoc/newfunct/pdf/tt-ssc-case_stories_2010-executive_summary.pdf (Accessed: November 7, 2012)
- Usher, K. (2011) Brazil: aid from below. *International Affairs Review* 10(1), pp. 1-12.
- Vas, A.C. and Inoue, C.U.A. (2007) *Emerging Donor in International Development Assistance: The Brazil Case*. Partnership and Business Development Division, International Development Research Centre (IDRC).
- Walz, J. and Ramachandran, V. (2011) *Brave new world: a literature review of emerging donors and the changing nature of foreign assistance*. CGD Working Paper No.273. Center for Global Development.

Website

Brazilian Cooperation Agency (ABC) <http://www.abc.gov.br>



Federative Republic of Brazil



Room No. 603, 6th Floor, Faculty of Political Science,
Thammasat University, Bangkok 10200

Tel. +66 (0)2 223 3459 Fax: +66 (0)2 223 3459

www.nidc.org