

BIJDRAAGE

Geert Van Goethem
directeur Amsab-ISG

Security first

De geboorte van de Verenigde Naties
en de verloren vredesdroom



In deze bijdrage bekijken we vanuit welke inzichten de architectuur van een nieuwe wereldorganisatie tijdens de Tweede Wereldoorlog vorm kreeg en hoe de – aanvankelijk evenwichtig verdeelde – aandacht voor veiligheid (*security*) én sociaal beleid omsloeg in *security first*. We onderzoeken hoe het State Department, het Amerikaanse ministerie van Buitenlandse Zaken, erin geslaagd is om vanuit een aanvankelijk zwakke positie de nieuwe organisatie te modelleren in functie van het Amerikaanse streven naar werelddominantie. En waarom de ‘wereld van de arbeid’, die tijdens de oorlog een centrale machtspositie innam, in de loop van dit proces dermate gemarginaliseerd werd dat er bij de oprichting van de Verenigde Naties in San Francisco zelfs geen plaats meer voor was. Duik mee het doolhof in.

‘Er kan alleen vrede komen indien die gebaseerd is op sociale rechtvaardigheid.’ Het staat er echt, in de eerste paragraaf van het Arbeidscharter, hoofdstuk XIII van het Vredesverdrag van Versailles van 1919. De ‘wereld van de arbeid’ stond sterk tijdens de

Eerste Wereldoorlog. Die oorlog was namelijk ook een industriële productieslag en de vertegenwoordigers van de ‘arbeid’, vakbonden in de eerste plaats, wisten hun machtspositie om te zetten in een charter, een internationale arbeidsorganisatie en een reeks conventies waarmee ze hun programma, waaronder de achturige werkdag, konden realiseren. Het blijft tot vandaag de belangrijkste doorbraak van internationale sociale politiek.¹

Die Internationale Arbeidsorganisatie (IAO, in het Engels International Labour Organization of ILO) was een onderdeel van de Volkenbond, een internationale organisatie van natiestaten die als opdracht had de vrede te bewaren. We weten allemaal dat dit mislukte. Dat was eigenlijk al duidelijk vanaf 1935. Fascistisch Italië probeerde toen de Volkenbond door Abessinië (het huidige Ethiopië) binnen te vallen en te annexeren. De Volkenbond stond machteloos en moest de inval laten gebeuren. Ongeveer gelijktijdig botste ook de IAO op de grenzen van haar mandaat. De wereldwijde economische crisis van de vroege jaren 1930 veroorzaakte een massale werkloosheid. De deflatiepolitiek van de nationale regeringen, waardoor lonen en koopkracht sterk daalden, verergerde de situatie nog. Het maakte meteen ook duidelijk dat een internationale arbeidspolitiek onlosmakelijk verbonden was met het financieel en economisch beleid. In die Europese duisternis leek Amerika een lichtend voorbeeld met zijn New Deal-beleid, dat de werkloosheid en de armoede trachtte te bekampen door actieve inmenging van de overheid in de economie en door massale overheidsinvesteringen.

Dat de internationale financiële en economische crises samenvielen met militaire conflicten heeft er allicht toe bijgedragen dat ze met elkaar in verband werden gebracht. Dat was met name het geval met



Stanley Bruce als eerste minister van Australië, jaren 1920. (<https://www.bing.com/images>)

een commissie die door de Volkenbond was aangesteld om de 'oorzaken van oorlog' te onderzoeken. Onder het voorzitterschap van de voormalige Australische eerste minister Stanley Melbourne Bruce publiceerde deze commissie een omstandig rapport.² Een van de centrale aanbevelingen van dit zogenaamde Bruce-rapport was de oprichting, in het kader van de Volkenbond, van een centraal comité voor economische en sociale zaken. Het moest een orgaan worden met supranationale bevoegdheden dat als opdracht had een internationaal economisch en sociaal beleid te ontwikkelen waarmee in eerste instantie de ongelijkheid tussen landen en mensen zou aangepakt worden. Want dat leek vast te staan: ongelijkheid en armoede leiden

tot conflicten, radicalisering en uiteindelijk tot oorlog. Lees nog even wat Stanley Bruce hierover zei in Londen op 9 mei 1940: *'The greatest problem we have to face is the problem of poverty; the poverty of other peoples and, also, the poverty of some nations. We must have international cooperation in any attempt to raise the standard of living of people.'*³

Het Atlantic Charter

Dit hadden ook de woorden van een ander groot staatsman kunnen zijn, namelijk van Franklin Delano Roosevelt, de president van de Verenigde Staten. In januari 1941, toen de VS nog niet in de oorlog betrokken waren, beklemtoonde hij in zijn *Four Freedoms*-speech eveneens het belang van internationale economische samenwerking *'which will secure to every nation a healthy peace time life for its inhabitants'*. Dat was ook een van de centrale punten van het Atlantic Charter, een gemeenschappelijke verklaring waarin de Britse en Amerikaanse regeringen hun visie op een naoorlogse wereld formuleerden. Het charter beloofde in Art. 6: *'freedom free from fear and want'*. Het beklemtoonde de wil van beide landen om economische samenwerking tussen alle landen tot stand te brengen *'with the object of securing, for all, improved labor standards, economic advancement and social security'*.⁴

Internationale economische samenwerking moest voor iedereen betere arbeidsvoorwaarden en sociale zekerheid brengen. Het was met en in ruil voor deze belofde toekomst dat zowel de Britse als de Amerikaanse regering van haar bevolking inspanningen vroeg om de oorlogsproductie te maximaliseren. En het was onder die voorwaarden dat nationale vakbonden die inspanningen voluit zouden steunen.

Maar in de VS lag die oorlog moeilijk, zowel in het congres en bij de regering als bij het brede publiek. De Britten helpen en geld lenen zodat ze Amerikaanse vliegtuigen en wapens konden kopen, tot daaraan toe. Maar actief participeren? Waarom zouden ze? Wat hadden de VS te zoeken in een Europees conflict? Roosevelt was zich zeer goed bewust van de impopulariteit van de oorlog. Ook het debacle van president Wilson, die tijdens de Eerste Wereldoorlog zelf het idee van de Volkenbond had gelanceerd, maar in 1919 geconfronteerd was met de weigering van het congres om toe te treden, lag nog vers in het geheugen van iedereen die in de VS betrokken was bij het buitenlands beleid. En dus werd er zeer aarzelend en afwachtend gereageerd bij iedere poging om de Volkenbond te reanimeren of een nieuwe wereldorganisatie in de steigers te zetten.

Maar Roosevelt zelf en een aantal sterke figuren in zijn omgeving en regering waren wel degelijk internationalistisch ingesteld. Toetreding tot de Volkenbond mocht dan politiek niet haalbaar zijn, lidmaatschap van de minder zichtbare Internationale Arbeidsorganisatie was dat wel. Sinds 1934 waren de VS al lid van de IAO, en Roosevelt stuurde met John J. Winant een van zijn vertrouwelingen en steunpilaren van zijn New Deal-beleid naar Genève om de organisatie mee te gaan leiden. En toen de oorlog in Europa losbrak en de internationale organisaties in het neutrale Zwitserland ingesloten zaten, zorgde Winant ervoor dat de IAO kon uitwijken naar Noord-Amerika. Niet naar de VS. Dat lag te gevoelig. Maar wel naar Canada, waar de McGill-universiteit van Montreal gastvrouw werd.

Amerikaans president Franklin Delano Roosevelt tijdens zijn *Four Freedoms*-speech in januari 1941. (<https://www.bing.com/images>)



THE Atlantic Charter

THE PRESIDENT OF THE UNITED STATES OF AMERICA and the Prime Minister, Mr. Churchill, representing HIS MAJESTY'S GOVERNMENT IN THE UNITED KINGDOM, being met together, deem it right to make known certain common principles in the national policies of their respective countries on which they base their hopes for a better future for the world.

1. *Their countries seek no aggrandizement, territorial or other.*

2. *They desire to see no territorial changes that do not accord with the freely expressed wishes of the peoples concerned.*

3. *They respect the right of all peoples to choose the form of government under which they will live; and they wish to see sovereign rights and self-government restored to those who have been forcibly deprived of them.*

4. *They will endeavor, with due respect for their existing obligations, to further the enjoyment by all States, great or small, victor or vanquished, of access, on equal terms, to the trade and to the raw materials of the world which are needed for their economic prosperity.*

5. *They desire to bring about the fullest collaboration between all nations in the economic field with the object of securing, for all, improved labor standards, economic advancement and social security.*

6. *After the final destruction of the Nazi tyranny, they hope to see established a peace which will afford to all nations the means of dwelling*

in safety within their own boundaries, and which will afford assurance that all the men in all the lands may live out their lives in freedom from fear and want.

7. *Such a peace should enable all men to traverse the high seas and oceans without hindrance.*

8. *They believe that all of the nations of the world, for realistic as well as spiritual reasons, must come to the abandonment of the use of force. Since no future peace can be maintained if land, sea or air armaments continue to be employed by nations which threaten, or may threaten, aggression outside of their frontiers, they believe, pending the establishment of a wider and permanent system of general security, that the disarmament of such nations is essential. They will likewise aid and encourage all other practicable measures which will lighten for peace-loving peoples the crushing burden of armaments.*

FRANKLIN D. ROOSEVELT

WINSTON S. CHURCHILL

August 14, 1941

De IAO ziet haar kans

Nadenken over een wereld na de oorlog, over wederopbouw, over welvaart en sociale zekerheid terwijl je stad elke nacht getroffen wordt door een bommenregen lijkt meer op dagdromen. En toch is het wat de Britten van bij het begin van de oorlog deden. In augustus 1940 al kondigde Winston Churchill in het parlement aan dat Groot-Brittannië voorraden aanlegde om de bezette Europese landen meteen na de bevrijding te voorzien van voedsel en medische hulp. En vanaf de herfst van 1941 startte de Britse regering een samenwerking met alle in haar land aanwezige regeringen in ballingschap om de wederopbouw voor te bereiden. Het was de bedoeling om het moreel van de bevolking hoog te houden, een opzet waarin ook het Atlantic Charter paste. Net zoals de Internationale Arbeidsconferentie die in december 1941 in New York werd georganiseerd. Met de Volkenbond op sterven na dood was de IAO eigenlijk de enige internationale organisatie die op wereldschaal kon opereren. En ze was ook het enige platform waarop de geallieerde landen samen met de VS het beleid met betrekking tot de wederopbouw in de steigers konden zetten. Voor de IAO zelf, de organisatie en haar leidend kader, betekende dit een uitgelezen kans. Niet alleen om de toekomst voor te bereiden, maar ook om komaf te maken met de frustraties uit het verleden. Die waren ontstaan doordat de IAO ondergeschikt was aan de Volkenbond. De IAO wilde een autonome organisatie worden én in één klap haar bevoegdheid uit-

Het Atlantic Charter, een gemeenschappelijke verklaring waarin de Britse en Amerikaanse regeringen hun visie op een naoorlogse wereld formuleerden. In Art. 6 beloven beide regeringen ernaar te streven dat iedereen kan leven in 'freedom free from fear and want'. (<https://www.bing.com/images>)

breiden naar het economische en financiële domein.⁵ Artikel 5 van het Atlantic Charter bood daartoe de geschikte invalshoek en de Internationale Arbeidsconferentie van New York de uitgelezen opportuniteit. Het was president Roosevelt zelf die bij de ontvangst in het Witte Huis op 6 november 1941 de IAO bestempelde als '*an invaluable instrument for peace*'.⁶ En op de conferentie zelf werd dit meteen ingevuld, want de IAO kreeg effectief de opdracht om Art. 5 van het Atlantic Charter te implementeren, wat de lang verhoopte verbreding van het mandaat impliceerde en meteen de verwachting creëerde van een '*new deal for the world*'.⁷

Dit alles werd in Genève met groeiende ergernis gadeslagen. Sean Lester, de secretaris-generaal van de Volkenbond, sneerde dat de IAO zo'n sterke politieke steun genoot '*that they can get anything and do anything*'.⁸ Het stak hem vooral dat de IAO '*following the ambitious programme begun under Winant's regime*' bezig was de koers verder te zetten die reeds ten tijde van Winant was ingezet door te proberen het beste en meest nuttige werk van de Volkenbond over te nemen. Zijn Britse correspondent, de topdiplomaat Roger Makins, leek zijn bekommernis te delen, maar nuanceerde ook. Want waarom hadden de VS zoveel interesse voor de IAO? Simpelweg omdat ze er lid van waren, het was hun enige internationale forum. Dit was volgens hem ook de reden dat de US Administration '*attached so much importance to this Conference and pressed so hard for the extension of the scope of the work which the Labour Organisation might do*'.⁹ De IAO was volgens Makins dus een instrument voor de VS waarmee ze hun internationale invloed over een breed spectrum van beleidsdomeinen konden uitbouwen én waarmee ze dus een leidende rol konden afdwingen bij de

wereldwijde wederopbouw na de oorlog, met alle politieke en economische voordelen die daaraan verbonden waren.

Maar in een oorlog keert het lot soms snel. Enkele weken na de conferentie van New York volgde de Japanse aanval op Pearl Harbour die de VS onmiddellijk in de oorlog bracht, vanaf dat moment een wereldoorlog.

De (her)ontdekking van het internationalisme

Het denken over de naoorlogse wereld kreeg vanaf dat moment een nieuwe dimensie. De discussie over de plannen voor een nieuwe wereldorde zorgden binnen de US Administration voor verdeeldheid tussen de 'universalisten' en de 'regionalisten', de voorstanders van de VS als wereldmacht en diegenen die eerder geïnteresseerd waren in de eigen 'regio' met Noord- en Zuid-Amerika. Tegelijk was er een krachtmeting aan de gang tussen de voor- en tegenstanders van de New Deal, dus tussen diegenen die een sterke rol zagen voor de overheid in de economie en de voorstanders van het *laissez-faire*, die vooral alle kansen op vrije ontwikkeling en groei wilden toekennen aan de private sector. En die krachtmeting had ook zo zijn gevolgen voor de positie en de 'bruikbaarheid' van de IAO.

Op 28 december 1941 al kwam in Colombia University in New York een groep samen die voor het eerst, op internationaal niveau, het probleem van de wederopbouw en de plaats van de IAO erin besprak. Het was een belangrijke groep van mensen, die de volgende jaren een grote rol zouden spelen in de ontwikkeling van nieuwe internationale initiatieven op economisch en sociaal gebied. Voorzitter was Isador Lubin, een vertrouwensman en raadgever van president Roosevelt. Verder waren er onder meer Carter Goodrich, de

Amerikaanse voorzitter van de Governing Body (het uitvoerend bestuur) van de IAO, Alexander Loveday van de Economische en Financiële Organisatie van de Volkenbond en Leo Pasvolsky van het Amerikaanse State Department. Dit comité vergaderde op vraag van de IAO om de implementatie te bespreken van de resolutie waarin de IAO de opdracht kreeg om Art. 5 van het Atlantic Charter te implementeren, en die gestemd was op de Internationale Arbeidsconferentie van New York. Het doel was om, met de IAO als institutionele basis, een globale inventaris te maken van het voorbereidende werk dat noodzakelijk was met betrekking tot de wederopbouw. Lubin benadrukte dat *'the whole question must be thought of as a unified whole and not as separate divisions'*¹⁰, en plaatste het initiatief hiermee in de 'geest' van het Bruce-rapport, waarin ook al was gepleit voor eenheid van actie.

Maar de bijeenkomst zou een eenmalig gebeuren zijn en vanaf dat moment zien we meerdere initiatieven en meerdere strategieën, waarvan uiteindelijk slechts één het zou halen. Maar ook de pistes die doodliepen, hadden een invloed op het proces, al was het maar omdat ze soms reacties uitlokten die mee richtinggevend zouden zijn.

'The world we wish to make'

Een oorlog is ook een moment waarop het bord, of een deel van het bord, wordt leeg geveegd, waardoor nieuwe opportuniteiten en kansen ontstaan, maar waarbij ook oude rekeningen worden vereffend.

Binnen de US Administration heerste een scherp bewustzijn over het Wilson-debacle dat pijnlijk duidelijk had gemaakt dat er een sterke anti-internationalistische stroming leefde in de Amerikaanse samenleving en

politiek. Dat de VS ondergeschikt zouden zijn aan eender welke supranationale autoriteit was niet aanvaardbaar en dus moesten de meer internationalistisch ingestelde krachten er in hun plannen rekening mee houden. Ook de interne politiek speelde een rol. De zo geroemde New Deal was in hoge mate controversieel in industriële kringen en bij invloedrijke private denktanks.¹¹ Die New Deal impliceerde namelijk een beleid dat de regering en vertegenwoordigers van werknemers een aantal hefboomen in handen gaf om de economie te plannen en te sturen en een sociale politiek te ontwikkelen die zorgde voor meer sociale en etnische gelijkheid.¹² De industriëlen waren er zich van bewust dat ze voorlopig de binnenlandse strijd tegen de New Deal niet zouden winnen, zeker niet zolang de oorlog duurde en de steun van vakbonden nodig was voor de oorlogsproductie. Maar de New Deal als basis van een internationaal sociaal en economisch beleid was voor die kringen uitgesloten. En hiermee konden de conclusies van het Bruce-rapport op de schop.

Begin 1942 was dit allemaal nog niet duidelijk en was het zeker nog geen gewonnen zaak. En dus zien we, ook in de VS, krachten aan het werk die wél ronduit de internationalisering van de New Deal trachtten te bewerkstelligen en die ervan uitgingen dat de IAO, met zijn tripartitestructuur, het meest geschikte instrument was om dit te realiseren. Die New Deal-supporters zaten voornamelijk in het Witte Huis en in het ministerie van Arbeid en genoten intellectuele steun van experts zoals Carter Goodrich van de Columbia University.

Het duurde behoorlijk lang voor de IAO zich realiseerde dat ze op een zijspoor dreigde te belanden. Dit had onder meer te maken met de persoonlijke ambitie van waarnemend

directeur Edward J. Phelan, die bij zowat al zijn ontmoetingen met regeringsleiders zijn eigen statuut ter sprake bracht.¹³ Phelan was van mening dat de organisatie een directeur met volle bevoegdheid nodig had en zag zichzelf als de meest geschikte kandidaat. De Britse en Amerikaanse regeringen waren het daar echter niet mee eens, maar midden in de oorlog was er niet meteen een andere topfiguur beschikbaar. Dus zocht Phelan zijn heil in een comité van absolute internationale toplui dat de belangen van de IAO bij de geallieerde regeringen zou moeten verdedigen. Alleen, dit comité kwam er nooit, ook al omdat de aangezochte toppers, onder wie de Amerikaanse vicepresident Henry Wallace, de boot afhielden en omdat de regeringen op de rem gingen staan. Maar er was ook een inhoudelijk probleem, want de IAO bleef nagenoeg passief op het economische terrein.¹⁴ Mede hierdoor rezen er in Amerikaanse en Britse kringen twijfels over de inhoudelijke competenties van de IAO op financieel en economisch gebied. Die expertise was er wel bij de Economische en Financiële Organisatie van de Volkenbond die zich had kunnen vestigen aan de universiteit van Princeton en werd geleid door Alexander Loveday. Loveday en zijn team wisten zich nuttig te maken voor de groep in het State Departement, de *'special division'* die onder leiding stond van Leo Pasvolsky.¹⁵ Het was daar dat de plannen voor een nieuwe wereldorganisatie in alle discretie werden ontworpen. In een interne memo van februari 1942 rekenden ze scherp af met wat ze de *'professional devotees of economic planning'* noemden, lees: de New Deal-aanhangers. Ze kantten zich tegen een sterke controle van de overheid op de economie en besloten dat *'the world of the future can be much as we wish to make it'*.¹⁶



Edward Phelan als waarnemend directeur van de IAO.
(<https://libguides.ilo.org/>)

In een recent artikel argumenteert de Amerikaanse historicus Stephen Wertheim in dit verband dat zelfs voordat de VS formeel in oorlog waren *'American foreign policy were moving toward a new position. The United States had to lead the post-war world, and the world organization could make it happen.'*¹⁷ Dit was inderdaad de wereld die de VS wilden creëren en deze visie was het uitgangspunt van alle toekomstige plannen en initiatieven van Pasvolsky en zijn team.

Internationalisme als instrument

In het voorjaar van 1942 zien we dus de contouren van een nieuwe rol van de VS in de wereld. Niet als een ondergeschikte van een internationale organisatie, maar als grootmacht die van deze internationale organisatie een instrument wil maken om haar mondiale ambities te realiseren. Wertheim schrijft hierover: *'The American decision to create the United Nations Organization is explicable only*

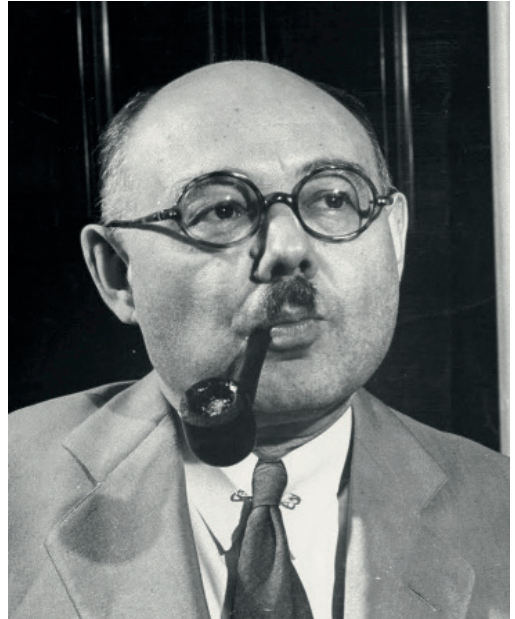
as part, and a subordinate part, of the American decision to seek global political-military supremacy.' Dit veranderde ook de zienswijze op de verhouding tussen veiligheid (*security*) en het sociaal-economische beleid, wat in de Volkenbond niet onopgemerkt voorbijging. Sean Lester schreef op 25 maart 1942 aan Pasvolsky dat hij verheugd was omdat deze *'that what is usually called the political question, i.e., security'* op de eerste plaats zette: *'If we can establish a system of security, the technical problems of economics and finance can be solved.'*

De architecten van een nieuwe wereldorde zouden zich dan ook de volgende jaren, in de aanloop van de stichting van de Verenigde Naties in 1945 in San Francisco, voornamelijk concentreren op de veiligheidsaspecten van de nieuwe organisatie. Er kwamen twee voorbereidende conferenties in 1943: de eerste in Moskou en de tweede in Teheran. In Moskou sloten de drie grootmachten het akkoord om een internationale organisatie op te richten *'to maintain peace and security'*. De laatste hordes werden genomen tijdens een finale conferentie in Dumbarton Oaks¹⁸, een domein in Washington DC. Ook hier lag het zwaartepunt van de discussie bij de veiligheidskwestie en vooral bij de vraag hoe de grootmachten zich tot elkaar zouden verhouden, of er een vetorecht kwam en wat het precieze mandaat van een op te richten veiligheidsraad, als uitvoerende arm van een Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, hoorde te zijn.

Op de achtergrond bleven de Amerikaanse plannenmakers wel degelijk verder de sociale en economische dossiers bestuderen. Ze kregen hierbij de hulp van de Economische en Financiële Organisatie van de Volkenbond van Alexander Loveday. Zijn groep leverde gewaardeerde rapporten in de aanloop van de Hot Springs Conference on Food and Argrri-



Alexander Loveday. (<https://twitter.com/lontadinho/status/1268829421206671360/photo/1>)

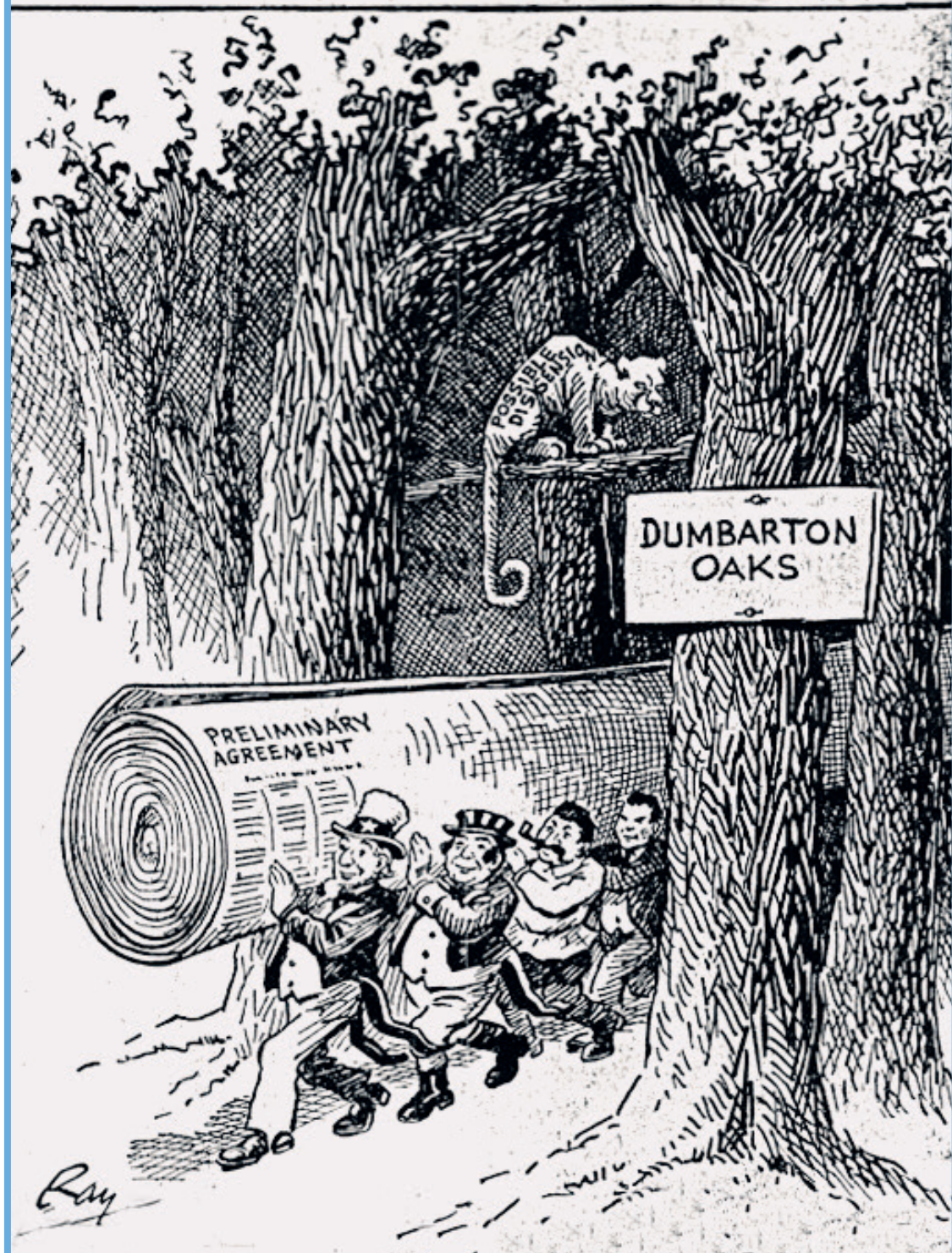


Leo Pasvolsky. (<https://www.bing.com/images>)

culture van juli 1943, de eerste grote internationale conferentie tijdens de oorlog. Tijdens deze periode van studie en planning deed er zich wel een belangrijke paradigmashift voor met betrekking tot de IAO. In het rapport van 1943 van Pasvolsky's divisie werd ze een van de *'technical organisations'* genoemd en dat was in de ogen van de IAO niets minder dan een degradatie. Zij zag zichzelf eerder in de rol van centrale politieke organisatie waarmee technische organisaties konden verbonden worden. Maar het was duidelijk dat het State Department een andere richting uit wilde. De nieuwe wereldorganisatie zou bestaan uit een centraal politiek orgaan met als prioritaire missie veiligheid en, ermee verbonden via een sociale en economische raad, de Economic and Social Council (ECOSOC), een reeks van 'technische' organisaties. Het politieke orgaan zou naast een algemene vergadering ook een executieve krijgen, de Veiligheidsraad, maar de ECOSOC kreeg enkel een adviserende bevoegdheid.

In het sociaal-economische domein waren niet zozeer planning en coördinatie de voornaamste uitgangspunten, maar het creëren van een stabiele economische en monetaire omgeving en het beheersen van voor de economie disruptieve crises op het gebied van voedsel, gezondheid en migratie. Daarom zien we, in plaats van een centraal orgaan, de oprichting van een reeks gespecialiseerde internationale organismen, die elk binnen het eigen beleidsdomein grote autonomie kregen. En zo kreeg het ecosysteem van de Verenigde Naties¹⁹, zoals we dat vandaag kennen, vanaf 1943 stilaan vorm: met een eerste internationale voedselconferentie in Hot Springs in 1943, de Wereldbank en een internationaal monetair systeem (Bretton Woods) in 1944, een voedsel- en landbouworganisatie (Food and Agriculture Organization of FAO), het Internationaal Monetair Fonds (IMF) en een internationale vluchtelingenorganisatie (International Refugee Organization) in 1945, en de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO)

A START OUT OF THE WOODS.

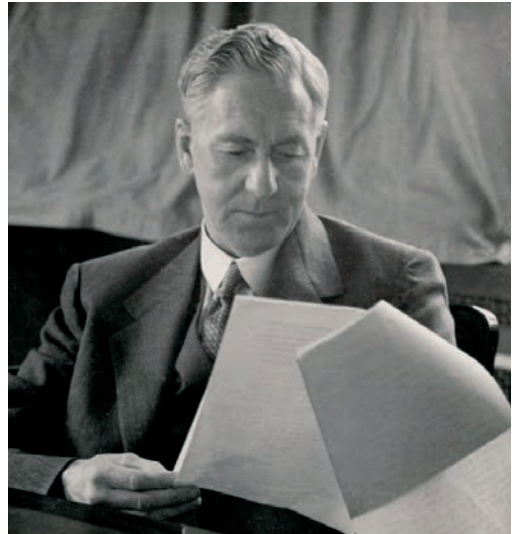


in 1948, aangevuld met diverse technische organisaties.

Ook de IAO zou in dit systeem uiteindelijk zijn plaats vinden, maar zover zijn we nog niet. Het feit dat de IAO niet was uitgenodigd voor de internationale voedselconferentie van 1943 was een eerste krachtige waarschuwing dat er 'ellenbogenwerk' werd verricht. Vooral de vakbonden realiseerden zich dat ze naar de marge van de nieuwe internationale orde werden geduwd. Maar ze dachten een strategie te hebben om dit recht te trekken.

De Citrine-doctrine

Walter Citrine was de voorzitter van de Britse nationale vakbondscentrale, het Trade Unions Congress (TUC), én van het Internationaal Verbond van Vakverenigingen (IVV).²⁰ Citrine was een overtuigd aanhanger van wat hij de Angelsaksische waarden noemde, die hij superieur achtte, maar hij was tegelijk ook een internationalist en pragmaticus. Niet-tegenstaande zijn hevig anticommunisme was hij tijdens de oorlog een van de centrale schakels in de samenwerking tussen de Britse en de Sovjet-vakbonden. Hij onderhield ook de beste verhoudingen met de American Federation of Labor en ondernam geregeld semi-officiële diplomatieke missies voor de Britse regering. Het was zijn ambitie om bij het einde van de Tweede Wereldoorlog Versailles te herhalen, m.a.w. om afgevaardigden van vakbonden op voet van gelijkheid met regeringen te laten participeren aan een vredesconferentie. Daartoe ontwikkelde hij een strategie, die ook tijdens de Eerste Wereldoorlog met succes was toegepast, namelijk het spiegelen van de militair-politieke alli-



Walter Citrine in 1942. (<https://www.npg.org.uk/collections/search/portrait/mw288443/Walter-McLennan-Citrine-1st-Baron-Citrine>)

anties. Toen de Russen de geallieerden verwoegden, betekende dit dus een Brits-Amerikaans-Sovjet-vakbondsfront, vormgegeven in een formeel comité, dat de basis zou moeten vormen voor een op te richten wereldverbond van vakverenigingen. Met dat voorstel op zak trok hij in mei 1942 naar de VS, waar hij echter terecht kwam in een wespennest en hij lelijk werd gestoken.²¹

Binnen de Amerikaanse vakbeweging was namelijk een open oorlog aan de gang tussen de traditionalistische American Federation of Labor (AFL) en het in 1936 afgesplitste Congress of Industrial Organizations (CIO). Toen Citrine aan de AFL, zijn oude bondgenoot en bovendien partner in de internationale vakbeweging, zijn voorstel formuleerde, botste hij op een botte weigering. De AFL was even anticommunistisch als Citrine, maar pragmatisch kon je hen bezwaarlijk noemen. Samenwerken met communisten was voor hen uitgesloten en in een dictatuur zoals de Sovjet-Unie kon van een vrije vakbeweging geen sprake zijn. In arren moede trok Citrine

Spotprent van de besprekingen in Dumbarton Oaks, 1944. (<https://federalexpression.files.wordpress.com/>)

naar de CIO, die wel wilde meedoen, al was het maar om zijn binnenlandse rivaal een hak te zetten. Hierdoor raakten de Britten, tot wanhoop van de Britse diplomatie, betrokken in een intern Amerikaans conflict. Dat dijde ook uit naar de internationale vakbeweging, want ook de Russen waren nu in alle staten. In plaats van de internationale vakbeweging te versterken had de actie van Citrine haar verzwakt. De AFL zou vanaf dat moment frontaal ten aanval trekken tegen het nieuwe Wereldvakverbond en tegen elke poging om het te betrekken bij het vredesproces. En hoewel Walter Citrine nog verwoede pogingen zou doen om toch op zijn minst vakbondsvertegenwoordigers op te nemen in de Britse delegatie, zou hij mislukken. De Britse diplomaten hielden 'Ferdinand the Bull', zoals hij in een bericht van de Britse ambassade in Washington werd genoemd, vanaf dan het liefst uit de porseleinwinkel.²²

Suicide?

Dit interne conflict verzwakte ook de positie van de vakbonden in de VS. Dat bleek onder meer uit het feit dat president Roosevelt zich niet wilde verbranden aan de kwestie van de keuze van de vakbondsafgevaardigden die konden deelnemen aan de voedselconferentie van Hot Springs. Hij stemde er nogal vlotjes mee in om 'arbeid' in zijn geheel, dus ook de IAO, niet te laten deelnemen, zodat het probleem zich niet stelde. Maar de IAO had nog sterke aanhangers binnen de Rooseveltadministratie. Frances Perkins, de Amerikaanse minister van Arbeid, was vastbesloten om de positie van de IAO te verdedigen en bleef geloven in een verbreding van het mandaat. Parallel met de groep binnen het State Department toog in het ministerie van Arbeid ook een groep aan het werk. Op 19 april

1943 werd een Special Committee on Labor Standards and Social Security opgericht, met naast voorzitter Frances Perkins onder meer Isador Lubin en Carter Goodrich, bekende en notoire New Deal-aanhangers. Dit comité had via Lubin een rechtstreekse liaison met de president en wist, achter de rug van Pasvolsky's Division of Political Studies, te bereiken dat president Roosevelt zich akkoord verklaarde met de voortzetting van de IAO na de oorlog. Binnen de groep van Pasvolsky was er verbijstering en ongeloof. Het rapport van dit Special Committee zat immers nog op de lijn van het Atlantic Charter en bepleitte een aanzienlijke uitbreiding van de functies van de IAO. Voor de Special Division van Pasvolsky stelde er zich nu een dubbel probleem: een bevoegdheidsprobleem omdat andere departementen zich blijkbaar met succes rechtstreeks tot de president konden richten over aangelegenheden waarvoor de Division het beleidsvoorbereidend werk deed én een inhoudelijk probleem, omdat hiermee toekomstige overwegingen over '*the status of the ILO as a technical organization and in relation to the other technical organizations and the general organization may be seriously prejudiced*'.²³

Intussen zaten de Britten ook niet stil, maar ook hier kwam de kwestie in handen van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Na de intrede van de VS in de oorlog begon het Britse Foreign Office (FO) concreter na te denken over de organisatie van de wederopbouw. Ook de positie van de IAO kwam opnieuw onder de aandacht. In een telegram van het FO aan het State Department van 4 maart 1942 stelden de Britten dat '*it seems clearly unadvisable for the ILO to embark on wider questions of financial and economic policy until they have been explored between the United Kingdom and the United States Government*'.²⁴



Frances Perkins als minister van Arbeid, jaren 1940.
(<https://www.bing.com/images>)

Hun boodschap was duidelijk: de speeltijd is voorbij, van nu af aan worden de lakens uitgedeeld door de grote jongens en vliegt 'arbeid' in het hoekje. Dit werd bevestigd vanuit de VS. De Britse ambassadeur Halifax had in maart 1944 een gesprek met Leo Pasvolsky en berichtte hierover aan Londen dat Pasvolsky van mening was *'that ILO is in danger of doing itself the disservice of claiming an unduly wide jurisdiction in economic matters and too great a measure of independence in dealing with them'*.²⁵

Maar hoe leg je als ambtenaar aan een minister uit dat zij haar zin niet krijgt? Perkins, gealarmeerd door de geruchten dat de IAO in de toekomst een ondergeschikte rol zou spelen in de nieuwe wereldorganisatie had in september 1943 een onderhoud met Leo Pasvolsky.²⁶ Haar belangrijkste eis was dat de IAO het recht zou krijgen *'of putting its point of view directly to the general assembly'*, een recht dat de andere nieuwe inter-

ationale organisaties niet zouden hebben. Pasvolsky was het hier niet mee eens, want er was zich een volledig nieuwe situatie aan het ontwikkelen met een groep van gespecialiseerde internationale organisaties die via de ECOSOC met elkaar en met het systeem van de Verenigde Naties zouden verbonden zijn. Pasvolsky uitte zelfs een dreigement: *'If the ILO wanted to insist on its independence or if it wanted to remain outside the scope of the Economic and Social Council it could do so, but [...] in such case the ILO would risk suicide and would probably lose out completely in less than five years.'*²⁷ Maar hij zelfde ook. De IAO zou een autonoom statuut krijgen, net als de andere organisaties, want de voorgestelde economische en sociale raad kreeg geen *'supervisory powers over the specialized functional agencies'*. Meteen was het lot van de IAO bezegeld, maar ook dat van de ECOSOC dat geen instrumenten in handen kreeg om te coördineren, laat staan om beleid te voeren.

De wankelende vrede

Ons verhaal is niet volledig zonder een blik op het Oosten. Welke rol speelden de Russen? De Sovjet-Unie was de paria van de internationale diplomatie tot ze in juni 1941 tot het geallieerde kamp toetrad. De politiek-strategische ambitie van de USSR was om controle te verwerven over een voldoende groot hinterland om de existentiële vrees die hun denken en handelen beheerste te pareren. Het militaire bondgenootschap tegen nazi-Duitsland leidde tot een sterkere samenwerking met Groot-Brittannië en de Verenigde Staten, ook in de voorbereiding van een nieuwe wereldorganisatie. De Russen waren in principe niet afkerig van participatie in de nieuwe structuur, waren technisch bijzonder goed onderlegd en bovendien uitstekend geïnfor-

meer. Allicht daardoor waren ze zich goed bewust van de ambities van de VS. Een nota van een financieel topexpert aan de minister van Buitenlandse Zaken Vyacheslav Molotov in de aanloop van de Bretton Woods-conferentie concludeerde dat de VS *'want to become the international trade and financial center of the world while making the dollar the world currency'*.²⁸ Het project van Bretton Woods, met de intentie om monetaire stabiliteit tot stand te brengen, en de oprichting van de Wereldbank werden vanuit dat perspectief dan ook gezien als een poging van Amerikaanse kant *'to acquire greater opportunities for shaping the world economy'*. Precies wat het State Department van plan was.

En hoewel ze goed geïnformeerd en professioneel georganiseerd was, liet de Sovjetdiplomatie uitschijnen dat een internationale economische samenwerking hen niet echt interesseerde. Ze formuleerden in Dumbarton Oaks echter geen bezwaren tegen de Amerikaanse en Britse plannen. Net zomin waren ze geïnteresseerd in internationale afspraken en standaarden op het gebied van arbeid en vrijheid van vereniging. Maar dit ging wél gepaard met publieke uitingen van vijandigheid, onder meer via *Izvestia*, het persorgaan van de Sovjet-regering. Bovendien was er een zekere contentieux, want nadat de Sovjet-Unie uit de Volkenbond was gezet in december 1939, had ook de IAO hun de deur gewezen. En dat waren ze in Moskou niet vergeten.

Zowel de Britse als de Amerikaanse regering probeerde, in de aanloop van de oprichting van de Verenigde Naties in San Francisco, om de Sovjets gunstiger te stemmen ten opzichte van de IAO. Het was de bedoeling om in Moskou in 1943 ook te praten over de IAO, maar het onderwerp werd uiteindelijk van de agenda geweerd omdat de Amerikanen het

grote doel, de *'security organisation'*, niet in het gedrang wilden brengen door kwesties die potentieel tot onenigheid met Moskou konden leiden. In Dumbarton Oaks kwam de IAO wel ter sprake, maar de kwestie bleef een van de openstaande punten, die dus moesten getrancheerd worden op de eigenlijke conferentie van 25 april tot 26 juni 1945 in San Francisco.

Hotel Californian

De conferentie van San Francisco was het orgelpunt van bijna drie jaar intens Amerikaans constructiewerk en moest een resultaat opleveren dat voldeed aan de grote objectieven van de Amerikaanse buitenlandse politiek: een nieuwe wereldorganisatie die een kader creëerde om de globale ambities van de VS als wereldmacht te ondersteunen, zonder dat ze een instrument werd dat ook tegen de VS kon worden gebruikt.

De organisatie van de conferentie was een voorbeeld van Amerikaanse efficiëntie. De VS wilden absoluut de controle houden en hielden de regie strak in handen. Niet dat de omstandigheden makkelijk waren. Nauwelijks twee weken voor de conferentie, op 12 april 1945, was president Roosevelt overleden en op het moment van de conferentie waren de krachtlijnen van het buitenlands beleid van zijn opvolger Harry S. Truman nog onduidelijk. Het plaatste de minister van Buitenlandse Zaken, Edward Stettinius, in een moeilijk positie, ook al omdat de 'inner circle' ervan op de hoogte was dat hij niet het vertrouwen van de president genoot. De dag na de ondertekening van het UN Charter werd hij trouwens vervangen.

In de aanloop van San Francisco zien we opnieuw gelobby en geloop van allerlei belangengroepen die een rol ambiëerden in dit nieuwe orgaan. Ook de vakbonden en de

IAO deden er alles aan om formeel aan de gesprekken te kunnen deelnemen. Maar wat in Versailles zonder al te veel moeite was gelukt, mislukte hier spectaculair. Laat ons beginnen bij de IAO. In principe had zij de beste kaarten, met een Amerikaanse voorzitter, Carter Goodrich, en de steun van het Amerikaanse ministerie van Arbeid. Maar om meerdere redenen slaagde ze niet in haar opzet. Om te beginnen was er de figuur van Edward Phelan, die met zijn Ierse nationaliteit behoorde tot een 'neutraal' land. Daarom werd aan Phelan duidelijk gemaakt dat hij persoonlijk niet welkom was. Net als aan Sean Lester trouwens, hoofd van de Volkenbond en ook een Ier. Zo lieten de Russen zien dat ze een 'berengeheugen' hadden. Dan was er het conflict tussen de Amerikaanse vakbonden. De AFL eiste het alleenrecht op inzake vertegenwoordiging bij de IAO en de CIO eiste participatie. Daar kwamen de Amerikaanse politici niet zo snel uit en dus hielden ze er nog het liefst de handen van af. En ten slotte was er de Sovjet-Unie die dwars bleef liggen en de restanten van het vooroorlogse internationale systeem nog het liefst volledig zag verdwijnen.

Het resultaat was dat de IAO door de Amerikaanse regering werd gevraagd om een kleine delegatie te sturen waarmee ze '*unofficially represented*' zou zijn. Die kreeg geen spreekrecht maar moest zich ter beschikking houden om indien gewenst 'informeel geconsulteerd' te worden.²⁹ Dit betekende bijvoorbeeld ook dat de namen van de IAO-delegatie niet werden opgenomen in de officiële aanwezigheidslijsten, dat hun verblijfplaatsen en telefoonnummers niet in de *directories* kwamen en dat ze geen toegang hadden tot het centrale secretariaat en de conferentiebu- relen. Nog beledigender was dat de delegatie werd gehuisvest in Hotel Californian, een aftands derderangshotel³⁰, en dat ze zich bij de

openingszitting tevreden moest stellen met tickets '*next to the last row in the top balcony*'.³¹ Het verschil met Versailles kon moeilijk groter zijn. Maar het kon nog erger. Want toen de Britse regeringsdelegatie probeerde om toch op zijn minst een verwijzing naar de IAO te laten opnemen in het UN Charter, werd dit door de Russen keihard geweigerd en niet door de VS verdedigd. De IAO, het belangrijkste overblijfsel van de Volkenbond, hét centrale instrument om de sociale clausules van het Atlantic Charter uit te voeren en een, met de woorden van Roosevelt, 'onmisbaar instrument' voor de vrede, was blijkbaar het vermelden niet waard.

Ook de vakbonden waren niet welkom. Tijdens de eerste Wereldvakbondsconferentie in Londen in februari 1945, waaraan Britse, Amerikaanse en Russische vakbonden deelnamen, klonk de eis tot vertegenwoordiging in San Francisco luid en unisono. Het signaal ging rechtstreeks naar de Britse regering, waar het tot op het hoogste niveau werd besproken. En hoewel de regering beleefd een delegatie van de vakbondsconferentie ontving, was ze van mening dat het doel van de conferentie was om tot een overeenkomst te komen betreffende een Charter voor de nieuwe organisatie, hetgeen een exclusieve bevoegdheid van regeringen was en '*there is no case for the representation of unofficial bodies of any kind*'.³² Dus niet alleen werd de vraag van het Wereldvakverbond afgewezen, maar ook de terugvalpositie, namelijk de opname van vakbondsafgevaardigden in de nationale delegaties, werd niet aanvaard. Voor Walter Citrine, die jarenlang consequent zijn strategie in de steigers had gezet en de Britse vakbeweging bijna onvoorwaardelijk had geëngageerd in de oorlog, was dit een bittere nederlaag. Hij zou zijn doel niet bereiken, Versailles zou zich niet herhalen.

Toen hij hiervan op de hoogte werd gebracht, toonde hij zich *'very dissatisfied with it'*.³³ De enige officiële vakbondsafgevaardigde in San Francisco was uiteindelijk een Rus. Vasily Kuznetsov was voorzitter van de All Union Central Council of Trade Unions van de Sovjet-Unie en ondervoorzitter van het Wereldvakverbond. Hij kreeg van zijn minister Molotov de gelegenheid om op 1 mei 1945 tijdens een bijeenkomst van de delegatieleiders te spreken namens het Wereldvakverbond, de nieuwe organisatie voor te stellen en meteen de vraag te formuleren om ofwel vakbondsafgevaardigden op te nemen in de nationale delegaties of rechtstreekse participatie van het Wereldvakverbond te aanvaarden. Deze actie 'voor de galerij' kreeg echter van niemand steun, ook niet van de Britten.³⁴ Maar symbolisch kon ze wel tellen.

Epiloog

1945 was 1919 niet. De nieuwe wereld van de Amerikaanse plannenmakers was er een van samenwerking tussen de politiek-militaire grootmachten. Het risico dat de revolutionaire vlam vanuit de Sovjet-Unie zou overslaan leek, met de Russen als bondgenoot, afgewend. Maar al snel spatte die droom uiteen. Een groot deel van de wereld ging op slot, verschanst achter het IJzeren Gordijn. De nieuwe vriend uit het Oosten werd opnieuw de vijand. En de 'wereld van de arbeid' werd opnieuw een frontlijn tussen beide blokken. Een frontlijn die ook die wereld verdeelde, want het zo gekoesterde Wereldvakverbond zou slechts vier jaar bestaan, om vanaf 1949 uiteen te vallen in twee rivaliserende internationalen, een 'vrije' en een 'communistiche'. De Internationale Arbeidsorganisatie moest zich schikken in haar beperkte rol. De kans op een breed mandaat was verkeken en de



Vasily Kuznetsov (https://id.wikipedia.org/wiki/Vasily_Kuznetsov)

ECOSOC bleek een onmachtig instrument dat zich vooral moest bezighouden met de restdomeinen die niet onder de bevoegdheid vielen van een van de grote internationale organisaties uit het UN-systeem. *'Few can be fully satisfied with the role it has thus far played'*, concludeerde een van ECOSOC's founding fathers, Alexander Loveday, in 1953.³⁵ Een conclusie die nog steeds actueel is.

- 1 Jasmien VAN DAELE, Magaly RODRIGUEZ GARCIA, Geert VAN GOETHEM & Marcel VAN DER LINDEN (eds.), *ILO histories: essays on the international labour organization and its impact on the world during the twentieth century*, Bern, Switzerland: Peter Lang, 2010.
- 2 Patricia CLAVIN, *Securing the world economy: the reinvention of the League of Nations, 1920-1946*, Oxford, UK: University Press, 2013, p. 248.
- 3 Eric HELLEINER, *Forgotten foundations of Bretton Woods. International Development and the making of a postwar order*, Ithaca, NY: Cornell University Press, 2014. p. 218.

- 4 Zie: Avalon.law.yale.edu/wwii/atlantic.asp.
- 5 Dan PLESCH, *America, Hitler and the UN: How the Allies Won World War II and Forged a Peace*, London/New York: I.B. Tauris, 2011.
- 6 Franklin D. ROOSEVELT, Address to the International Labor Organization. Op: *The American Presidency Project*, <https://www.presidency.ucsb.edu/node/210233>.
- 7 Elisabeth BORGWARDT, *A New Deal for the World: America's Vision for Human Rights*, Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press, 2003.
- 8 National Archives UK, FO371/30982, Sean Lester aan Roger Makins, 03/11/1941.
- 9 National Archives UK, FO371/30982, Roger Makins aan Sean Lester, 02/01/1942.
- 10 NARA, RG59, Leo Pasvolksy, Minutes meeting Columbia University, 28/12/1941.
- 11 Het buitenlands beleid van de VS werd sterk beïnvloed door private stichtingen, zoals The Rockefeller Foundation, die het verblijf van de Financiële en Economische Organisatie van de Volkenbond in de VS financieel ondersteunde.
- 12 Nelson LICHTENSTEIN, Class Politics and the State during World War Two. In: *International Labor and Working-Class History*, 58(2000), pp. 261-274.
- 13 Geert VAN GOETHEM, Phelan's War: The International Labour Organization in Limbo, 1941-1948. In: Jasmien VAN DAELE, Magaly RODRIGUEZ GARCIA, Geert VAN GOETHEM & Marcel VAN DER LINDEN (eds.), *ILO Histories [...]*, pp. 313-340.
- 14 Sandrine KOTT, Organizing World Peace. The ILO from the Second World War to the Cold War. In: Stefan-Ludwig HOFFMANN, Sandrine KOTT, Peter ROMIJN & Olivier WIEVIORKA, *Seeking Peace in the Wake of War. Europe, 1943-1947*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2015, p. 305.
- 15 Stephen C. SCHLESINGER, *Act of Creation: the founding of the United Nations: a story of superpowers, secret agents, wartime allies and enemies, and their quest for a peaceful world*. Boulder: Westview Press, 2003.
- 16 NARA, RG59, Leo Pasvolksy, memorandum: *Miscellaneous Observations on "Post-War Planning"*, Department of State, Division of Special Research, 26/02/1942.
- 17 Stephen WERTHEIM, Instrumental Internationalism: The American Origins of the United Nations, 1940-3. In: *Journal of Contemporary History*, 54(2019)2, pp. 265-283.
- 18 Robert C. HILDEBRAND, *Dumbarton Oaks. The Origins of the United Nations and the Search for Postwar Security*, Chapel Hill/Londen: University of North Carolina Press, 1990.
- 19 Mark MAZOWER, *No enchanted palace: the end of empire and the ideological origins of the United Nations*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2009.
- 20 Geert VAN GOETHEM, *The Amsterdam International. The world of the International Federation of Trade Unions (IFTU), 1913-1945*, Aldershot: Ashgate, 2006.
- 21 Geert VAN GOETHEM, Bevin's Boys Abroad: British Labor Diplomacy in the Cold War Era. In: *New Global Studies*, 11(2017)2, pp. 117-131.
- 22 National Archives UK, FO 371/30676, Report on Sir Walter Citrine's visit to the United States, 1942.
- 23 NARA, RG59, Leo Pasvolksy, Confidential note on conversation, Department of State, Division of Political Studies, 20/09/1943.
- 24 NARA, RG59, Leo Pasvolksy, Telegram van Foreign Office, 04/03/1942.
- 25 National Archives UK, FO 954/30B/271, Telegram van Halifax, ambassade Washington DC, 04/04/1944.
- 26 NARA, RG59, General Records of the Department of State, Records of Harley A. Notter, 1939-1945, box 19 Office Memorandum, *Relations of the I.L.O. to the General Organization*, 23/09/1943.
- 27 NARA, RG59, General Records of the Department of State, Records of Harley A. Notter, 1939-1945, box 19 Office Memorandum, *Relations of the I.L.O. to the General Organization*, 23/09/1943.
- 28 Zverev aan Molotov, 06/05/1943. Geciteerd door: Vladimir O. PECHATNOV, The Soviet Union and the Bretton Woods Conference. In: Giles SCOTT-SMITH & J. Simon ROFE (eds.), *Global Perspectives on the Bretton Woods Conference and the Post-War World Order*, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan, 2017, p. 90.
- 29 ILO-archief, UN series, 1000-01, North Winship, American Consul General Montreal, aan de waarnemend directeur van de ILO, Montreal, 12/04/1945.
- 30 Hotel Californian, eigendom van de Temperance movement, een anti-alcoholbeweging.
- 31 ILO-Archief, Z 14/1/2, niet-getekende nota, San Francisco, 26/04/1945.
- 32 National Archives UK, FO 371/50684, Memorandum van Antony Eden aan het War Cabinet, 17/03/1945.
- 33 National Archives UK, FO 371/50691, Memorandum van Antony Eden aan het War Cabinet, 27/03/1945.
- 34 National Archives UK, FO 371/50693, United Nations Conference on International Organization, Summary of Meetings of the Heads of Delegations, 01/05/1945.
- 35 Alexander LOVEDAY, Suggestions for the Reform of the United Nations Economic and Social Machinery. In: *International Organization*, 7(1953)3, pp. 325-341.