

Definitieve auteursversie. Verschenen als: Saenen, B. (2012). Actualiteit: Tien jaar samenwerking tussen de Europese Unie en de Internationale Arbeidsorganisatie. *Wereldbeeld. Tijdschrift voor de Verenigde Naties*, 36 (161), 40-42.

## ACTUALITEIT: TIEN JAAR SAMENWERKING TUSSEN DE EUROPESE UNIE EN DE INTERNATIONALE ARBEIDSORGANISATIE

Bregt Saenen<sup>1</sup>

FWO Aspirant

e-mail: [bregt.saenen@ugent.be](mailto:bregt.saenen@ugent.be)

Centrum voor EU Studies

Vakgroep Politieke Wetenschappen

Universiteit Gent

[p. 40] De Internationale Arbeidsorganisatie (*International Labour Organization*, ILO) en de Europese Unie (EU) vierden in 2011 de tiende verjaardag van hun vernieuwde samenwerking. Veel viel er echter niet te vieren, want hun partnerschap is in recente jaren in de verdrukking geraakt. Na het uitbreken van de financieel-economische crisis in 2008, oriënteerde de EU zich onder leiding van Duitsland meer op de recepten van het Internationaal Monetair Fonds (IMF) dan op die van de ILO. Nieuwe investeringen in werkgelegenheid en sociale bescherming werden daardoor ingeruild voor strenge besparingsmaatregelen.

### 1. Tien jaar samenwerking...

Eind 2011 brachten het Internationaal Arbeidsbureau en de Europese Commissie (hierna ‘de Commissie’) samen een studie uit over de wisselwerking tussen internationale handel en werkgelegenheid. In *Trade and Employment: From Myths to Facts* stellen de auteurs vast dat de publieke opinie gelooft dat vrije internationale handel een goede zaak is voor de economische groei, maar ook leidt tot toenemende sociale ongelijkheid. Met andere woorden: de bevolking maakt zich zorgen dat niet iedereen van de voordelen van economische mondialisering kan genieten. ‘Is dat wel zo?’, vragen de auteurs zich af. Met deze studie willen ze bijdragen tot een betere kennis van de wisselwerking tussen handel en werkgelegenheid en daarmee een nieuwe aanzet geven tot een duurzaam economisch en sociaal beheer van de mondialisering.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Bregt Saenen studeerde Geschiedenis en Politieke Wetenschappen aan de Universiteit Gent. Sinds 1 oktober 2010 is hij als FWO Aspirant verbonden aan het Centrum voor EU Studies van de Universiteit Gent. Zijn onderzoek focust op het Europees extern en sociaal beleid, meer bepaald de positie en impact van de Europese Unie in de Internationale Arbeidsorganisatie.

<sup>2</sup> M. Jansen, R. Peters & J.M. Salazar-Xirinachs (Eds.) (2011), *Trade and Employment: From Myths to Facts*, Geneva, International Labour Office, 2011, XV + 307 p. De Commissie werkte recent ook samen met het *International Institute for Labour Studies* van de ILO aan twee andere studies: International Institute for Labour Studies, *Building a sustainable job-rich recovery*, Geneva, International Labour

Het thema van de studie, het verband tussen internationale handel en werkgelegenheid, is een opvallende herinnering aan de manier waarop de samenwerking tussen de EU en de ILO in 2001 een nieuw elan kreeg.

Tijdens de tweede helft van de jaren negentig probeerde de EU vruchteloos om een sociale clausule te laten opnemen in het werk van de Wereldhandelsorganisatie (*World Trade Organization*, WTO). Met deze clausule zou de naleving van bepaalde, fundamentele arbeidsstandaarden een voorwaarde worden om mee te kunnen genieten van de voordelige en vrije handel tussen WTO leden. Het plan werd echter op luid protest onthaald in de derde wereld, waar gevreesd werd dat deze standaarden zouden ingezet worden als een nieuw soort van verdoken protectionisme. De EU – waarbinnen ook onenigheid bestond over de kwestie – trok uiteindelijk zijn conclusies en net voor de start van de Doha conferentie in 2001 werd de clausule opgeborgen.<sup>3</sup> Meteen een van de eerste tekenen aan de wand dat de Westerse economieën de internationale handelsagenda niet langer meer op eigen houtje konden bepalen.

Het betekende het startschot voor een vernieuwd partnerschap met de ILO. Na de neergang van de sociale clausule veranderde de Commissie het geweer van schouder en werd er ingezet op een bredere, maar ook minder dwingende aanpak van het Europees extern sociaal beleid. Als gevolg van de verhitte gemoederen binnen de WTO, werd de discussie over de rol van internationale arbeidsstandaarden naar de ILO verschoven als een meer geschikt forum. Het debat rondom internationale handel en werkgelegenheid veroorzaakte op deze manier mee de hernieuwde toenadering tussen de EU en de ILO.

De ILO, een gespecialiseerd agentschap van de Verenigde Naties (VN), bevond zich aan het begin van de eenentwintigste eeuw te midden van een structurele omwenteling. Het einde van de Koude Oorlog had de in 1919 opgerichte organisatie uitgedaagd om bij de tijd te blijven en zijn doelstellingen te vertalen naar de opkomende mondialisering. Welke rol zouden de internationale arbeidsstandaarden spelen in het nieuwe **[p. 41]** Noord-Zuid debat? De ILO reageerde door in 1998 vier Fundamentele Arbeidsnormen (*Core Labour Standards*, CLS) te definiëren die door alle 183 lidstaten dienden te worden gerespecteerd: (1) de vrijheid tot het oprichten van vakverenigingen en de erkenning van het recht op collectief onderhandelen, (2) de afschaffing van alle vormen van dwangarbeid of verplichte arbeid, (3) de afschaffing van kinderarbeid en (4) de eliminatie van discriminatie in beroep en beroepsuitoefening.<sup>4</sup> Nog eens tien jaar later, in 2008, werd met de Verklaring betreffende de Sociale Rechtvaardigheid voor een Billijke Mondialisering de kernboodschap van de organisatie opnieuw geformuleerd en de agenda voor Waardig Werk (*Decent Work Agenda*) als leidraad voor alle activiteiten van de ILO afgekondigd.<sup>5</sup>

---

Organization, 2011, XII + 97 p. en International Institute for Labour Studies, *Toward a greener economy: the social dimensions*, Geneva, International Labour Organization, 2011, XII + 103 p.

<sup>3</sup> J. Orbie & L. Tortell, 'From the social clause to the Social Dimension of Globalization', in J. Orbie & L. Tortell (Eds.), *The European Union and the social dimension of globalization: how the EU influences the world*, New York, Routledge, 2009, 1-26.

<sup>4</sup> <http://www.ilo.org/declaration/thedeclaration/textdeclaration/lang-en/index.htm>

<sup>5</sup> [http://www.ilo.org/global/meetings-and-events/campaigns/voices-on-social-justice/WCMS\\_099766/lang-en/index.htm](http://www.ilo.org/global/meetings-and-events/campaigns/voices-on-social-justice/WCMS_099766/lang-en/index.htm)

De Commissie en het Internationaal Arbeidsbureau wisselden in 2001 brieven uit waarin ze hun gedeelde doelstellingen als basis voor verdere samenwerking uittekenden. Hoewel dit eerder ook al in 1958 was gebeurd, kreeg de samenwerking tussen beide organisaties duidelijk een nieuw elan na deze uitwisseling. Verschillende Europese instellingen engageerde zich voor de promotie van de CLS en de *Decent Work Agenda*. Daarnaast was de Commissie actief betrokken bij onderhandelingen over nieuwe arbeidsstandaarden in een coördinerende rol tussen de 27 Europese lidstaten.

Er wordt vaak aangehaald dat de samenwerking tussen de EU en de ILO is gestoeld op de gedeelde waarden en normen van beide organisaties. Directeur-generaal van de ILO Juan Somavia verklaarde in september 2011 voor het Europees Parlement nog dat

*“The EU and the ILO share the premise that lasting peace can only be secured through regional and international cooperation for social justice, with people’s guiding policy. And your historic achievement – above all others – has been uninterrupted peace for two generations of EU citizens. At the ILO we have put these shared values into practice.”*<sup>6</sup>

Niettemin bestaan er ook belangrijke verschillen tussen de EU en de ILO die hun samenwerking meer bemoeilijken dan op het eerste zicht duidelijk is. Hun meest fundamentele verschil ligt in hun uiteenlopende *raison d’être* en bijhorende doelstellingen. De ILO werd na de Eerste Wereldoorlog tijdens de onderhandelingen in Versailles opgericht als een internationaal orgaan voor sociale rechtvaardigheid. Door middel van universeel aanvaardde arbeidsstandaarden moet de organisatie waken over het wereldwijde peil van werkomstandigheden en zo mee helpen om tot een duurzame vrede te komen. De EU ontstond na de Tweede Wereldoorlog op een soortgelijke manier als een vredesproject om de Franse en Duitse kemphanen voortaan met elkaar te verzoenen. Sindsdien is er echter veel veranderd en het Europese integratieproject heeft vandaag de dag bovenal een economische inslag, waarbij het zijn gemeenschappelijke markt en munt probeert te vrijwaren binnen de mondiale context. Kortom, de EU en de ILO houden er in hun huidige vorm erg verschillende oriëntaties op na.<sup>7</sup>

## 2. ... in tijden van crisis

De uiteenlopende doelstellingen van de EU en de ILO hebben een nauwe samenwerking niet in de weg gestaan. De afgelopen tien jaar zijn de Europese instellingen en lidstaten een belangrijke partner gebleken in de promotie van internationale arbeidsstandaarden. Niettemin, wat zou er gebeuren wanneer de belangen van de twee organisaties met elkaar in conflict zouden komen? Zou hun samenwerking dan overeind blijven of langzaam uitgehold worden? Het uitbreken van de financieel-economische crisis in 2008 en de daarop volgende reactie van de EU en de ILO geeft ons een deel van het antwoord.

---

<sup>6</sup> [http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/press-and-media-centre/statements-and-speeches/WCMS\\_162828/lang--es/index.htm](http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/press-and-media-centre/statements-and-speeches/WCMS_162828/lang--es/index.htm)

<sup>7</sup> B. Saenen & J. Orbie, ‘Challenges to Coherence: exploring the European Union’s role in the International Labour Organization’, in J. Lieb, N. von Ondarza & D. Schwarzer (Eds.), *The EU in International Fora. Lessons for the Union’s External Representation after Lisbon*, Baden-Baden, Nomos, 2011, 159-174.

Sinds de crisis overwaaid naar het Europese continent en er lelijk huishield in de Zuidelijke landen, zijn de EU en de ILO opvallend ver uit elkaar gegroeid in hun pogingen om tot economisch herstel te komen. Hun visies op de noodzakelijke ingrepen om het tij te keren, verraden daarbij hun uiteenlopende oriëntaties.

De leden van de ILO reageerden snel op het uitbreken van de economische moeilijkheden. In juni 2009 werd *Recovering from the crisis: A Global Jobs Pact* bij consensus aangenomen tijdens hun jaarlijkse bijeenkomst. Consensus betekent daarbij dat het pact niet enkel gesteund wordt door de lidstaten, maar ook door de werkgevers en werknemers die elk een deel van de stemmen in handen hebben binnen de ILO. Met het pact wordt de *Decent Work Agenda* vertaald als een instrument om de crisis in te dijken en economisch herstel te bespoedigen. Centrale beleidsrecepten zijn het vrijwaren van de werkgelegenheid en sociale bescherming, twee noodzakelijke voorwaarden om naar de toekomst toe een duurzame economie op te bouwen.<sup>8</sup> Het pact kreeg niet lang na zijn goedkeuring ook de steun van de G8 en verschillende VN organen. [p. 42] Hoewel de lidstaten van de EU ruim vertegenwoordigd zijn in al deze organisaties en zich aansloten bij de consensus rond het *Global Jobs Pact*, zijn ze op Europees niveau een heel andere weg ingeslagen. Naarmate de crisis steeds harder toesloeg in de Zuidelijke landen en ook de stabiliteit van de hele Eurozone in het gedrang kwam, oriënteerde de EU zich onder leiding van Duitsland en de Commissie op de recepten van het IMF. Streng besparingen op de overheidsfinanciën, loonmatiging voor werknemers, etc. De rode draad doorheen het Europees beleid is dat iedereen de buikriem moet aanhalen om de schulden uit het verleden af te betalen en daarmee de markten gerust te stellen.

Vandaag is er geruisloos een kloof tussen de aanpak van de EU en die van de ILO ontstaan. Terwijl de 27 Europese lidstaten zich onder druk van de markten steeds verder begeven in een verhaal van strenge besparingen, roept de ILO net op tot maatregelen om de tewerkstelling en sociale bescherming te vrijwaren. Officiële verklaringen zoals Somavia's toespraak voor het Europees Parlement borstelen over deze groeiende breuklijn, maar in de praktijk verschijnen er de eerste tekenen aan de wand. In september 2011 stuurde het Internationaal Arbeidsbureau bijvoorbeeld een missie naar Griekenland. Deze Zuidelijke lidstaat van de Eurozone is het zwaarste getroffen door de crisis en heeft onder druk van de EU en het IMF zware besparingsmaatregelen moeten doorvoeren. Dit leidde tot een opmerking van de Griekse vakbondsfederatie die zich zorgen maakte over de naleving van elf internationale arbeidsstandaarden waaraan het land gebonden is. De conclusies van de missie worden in juni verwacht, maar een voorlopig rapport bevestigt dat men zich ook in Genève zorgen maakt om de situatie.<sup>9</sup>

Wat betekent dit voor de samenwerking tussen de EU en de ILO? Recent verschenen er kleine barsten in het Europese discours van besparingen, maar de algemene teneur blijft onveranderd.<sup>10</sup> De Europese instellingen blijven zich in de lettersoep van de VN overwegend oriënteren op de recepten van het IMF, waardoor het partnerschap met de ILO langzaam onder druk komt te staan. Voorlopig blijft het bij verontruste reacties vanuit het Internationaal Arbeidsbureau in Genève, maar de tendens is onmiskenbaar. Leidt dit er in de

---

<sup>8</sup> [http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/98thSession/texts/WCMS\\_115076/lang-en/index.htm](http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/98thSession/texts/WCMS_115076/lang-en/index.htm)

<sup>9</sup> [http://www.ilo.org/global/standards/WCMS\\_170433/lang-en/index.htm](http://www.ilo.org/global/standards/WCMS_170433/lang-en/index.htm)

<sup>10</sup> L. Phillips, 'Cracks show in EU austerity doctrine', *EUobserver*, 14 oktober 2011.

toekomst toe dat de nauwe samenwerking wordt ondergraven? Het wordt interessant om volgen hoe deze evolutie zich doorzet, zeker nu er voorlopig geen einde lijkt te komen aan de economische moeilijkheden in Europa.