

# Sosyal Hakların Küreselleşmesi



EFİL YAYINEVİ

## **Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) Yüzyıl Serisi**

Bu kitapta, 1919 tarihli Versailles Anlaşması ile kurulması kararlaştırılan, önce Milletler Cemiyeti ve daha sonra da Birleşmiş Milletler bünyesinde faaliyet gösteren Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO)'nün yapısı ve çalışmaları analiz edilmektedir. Örgütün işsizlik, kaza sigortası, çalışma gününün sekiz saate indirilmesi, çocuk ve kadın işçiler gibi etkileri bugüne ulaşan birçok konuda ortaya koyduğu öneri ve çalışmalar bu kitapta farklı yazarlar tarafından ele alınmaktadır. Ayrıca zamanla ILO'nun çalışma sahasına girerek ona rakip olan diğer uluslararası yapılar ile dünya ekonomisinde, özellikle de Amerika Birleşik Devletleri ve İngiltere gibi ülkeler ile Latin Amerika gibi bölgelerde ortaya çıkan yeni ekonomik eğilimler ve farklı bölgelerdeki toplumsal özelliklerin ekonomiye etkisi karşısında ILO'nun ne gibi önlemler aldığı ayrıntılı olarak incelenmektedir.

# Sosyal Hakların Küreselleşmesi

Uluslararası Çalışma Örgütü ve Diğerleri

Editörler

Sandrine Kott ve Joëlle Droux

Çevirmen

Macidegöl Batmaz



## SOSYAL HAKLARIN KÜRESELLEŞMESİ

Genel Yayın Nu.: 211

ISBN: 978-605-4579-81-5

1. Basım, Mart 2015

Bu çalışmanın orijinal baskısı Uluslararası Çalışma Örgütü, Cenevre tarafından Globalizing Social Rights The International Labour Organization and Beyond adıyla yayımlanmıştır.

Copyright©2008. Uluslararası Çalışma Örgütü

Sosyal Hakların Küreselleşmesi Uluslararası Çalışma Örgütü ve Ötesi ©2014, Efil Yayınevi İzin alınarak çevrilmiş ve yayımlanmıştır.

Birleşmiş Millet uygulamalarında da olduğu gibi ILO yayınlarındaki ifadeler ve herhangi bir ülke, bölge veya toprak veya bunların yöneticileri veya sınırlarına ilişkin burada gösterilenler Uluslararası Çalışma Örgütü'nün görüşlerini yansıtmamaktadır.

Araştırmalar ve diğer yazılarda sunulan görüşler tamamen yazarlarına aittir ve bunların yayımlanması Uluslararası Çalışma Örgütü adına burada ifade edilen görüşlerin onaylandığı anlamına gelmez.

Firma adları, ticari ürünler veya süreçlere yapılan atıflar Uluslararası Çalışma Örgütü adına bunların onaylandığını anlamına gelmediği gibi herhangi bir firma, ticari ürün veya süreçten söz edilmemesi bunların onaylanmadığı anlamına da gelmez.

Hans Baluschek (German, 1870-1935)

*Working-Class City*, 1920, Oil on canvas, 48 7/16 x 36 1/4 in. (123 x 92 cm)

Milwaukee Art Museum, Purchase, with funds from Avis Martin Heller in honor of the Fine Arts Society M2010.49

Photographer credit: John R. Glembin

**EFLATUN** Basım Dağıtım Yayıncılık Danışmanlık Yatırım ve Tic. Ltd. Şti.©2015

Efil©2015

Bu kitabın tüm hakları saklıdır.

Herhangi bir şekil ya da yöntemle çoğaltılamaz.

Sertifika Nu.: 12131

*Kapak ve Sayfa Tasarımı:* Çetin Acar

*Baskı ve Cilf:* Bizim Büro Matbaa Dağıtım Basım Yayıncılık San. Tic. Ltd. Şti.

*Tel:* (+90) 312 229 99 28

*Sertifika Nu.:* 26649



**EFİL YAYINEVİ**

**EFLATUN** Basım Dağıtım Yayıncılık Danışmanlık Yatırım ve Tic. Ltd. Şti.

Vedaî Dalokay Caddesi, Ulubey Sokak 6/2 Çankaya/Ankara, Türkiye

Tel : (+90) 312 442 52 10

GSM : (+90) 541 232 00 96

Faks : (+90) 312 442 52 12

[www.efilyayinevi.com](http://www.efilyayinevi.com)

# İçindekiler

<b>Tablolar Listesi</b> .....	vii
<b>Önsöz</b> .....	viii
<b>Bildirim</b> .....	xi
<b>Katkıda Bulunan Yazarlar</b> .....	xii
<b>Giriş: ILO'dan Yazılan Küresel Bir Tarih</b> .....	1
<i>Sandrine Kott ve Joëlle Droux</i>	
<b>1. Bölüm: ILO etrafındaki Uluslar Üstü Ağlar ve Ortamlar</b>	
1 Sosyal ve Politik Ağlar ve ILO'nun Oluşumu: Britanyalı Aktörlerin Rolü .....	17
<i>Olga Hidalgo-Weber</i>	
2 ILO ve 20. Yüzyıl'da İsviçre ve Almanya'daki Kaza Sigortasının Diğer Uluslararası Aktörleri .....	31
<i>Martin Lengwiler</i>	
3 ILO, Feministler ve Uzman Ağları: Koruma Politikasının Zorlukları (1919–1934) .....	46
<i>Nora Natchkova ve Céline Schoeni</i>	
<b>2. Bölüm: ILO ve Sosyal Standartların Üretimi</b>	
4 Modern İşsizlik: Kavramın Oluşumundan Uluslararası Çalışma Ofisi'nin İlk Standartlarına .....	63
<i>Ingrid Liebeskind Sauthier</i>	
5 ILO Uzmanlığı ve İki Savaş Arası Dönemde Kolonyal Şiddet .....	79
<i>J. P. Daughton</i>	
6 ILO'nun Uluslararası Kamu Kooperatif Kanununun Oluşturulmasına Katkısı .....	91
<i>Hagen Henry</i>	
7 ILO ve Uluslararası Teknokrat Sınıfı , 1944-1966.....	107
<i>Jason Guthrie</i>	
<b>3. Bölüm: ILO ve Ulusal Alanlar: Sosyal Normlardan Sosyal Haklara</b>	
8 Birinci Dünya Savaşı Sonrasında Küresel Korporatizm- Hindistan Örneği .....	127
<i>Madeleine Herren</i>	

9	Diktatörlük ve Uluslararası Örgütler: Faşizm İçin “Deneme Tahtası” Olarak ILO .....	141
	<i>Stefano Gallo</i>	
10	ABD Yeniden Yapılanma, Sosyal Politika Uzmanları ve ILO, 1948- 1954 .....	158
	<i>Jill Jensen</i>	
11	Endüstriyel Devletler ve Sosyal Politikaların Uluslararası Değiş Tokuşu: Savaşlararası Dönemde Belçika ve ILO .....	175
	<i>Jasmien Van Daele</i>	
12	Bir İskandinav Modelini Geliştirme ve Gösterme Forumu Olaraq ILO .....	193
	<i>Pauli Kettunen</i>	
<b>4. Bölüm: Yarışan Sosyal Modeller: ILO ve Diğer Uluslararası Yapılar</b>		
13	Yaşam Standardı Neyi İçermektedir? Toplum ve Ekonominin ILO’da Bir Araya Gelişi ve Milletler Cemiyeti Ekonomik Kriz delegasyonu 1938-1945 .....	213
	<i>Patricia Clavin</i>	
14	Beslenme Standartlarını Geliştirme ve Gıda Politikası: ILO, Milletler Cemiyeti Sağlık Örgütü ve Pan-Amerikan Sağlık Bürosu Arasında Latin Amerikalı Reformcular .....	227
	<i>Corinne A. Pernet</i>	
15	Ajanslar Arası Rekabetten Uluslar Üstü İşbirliğine: Savaşlararası Yıllarda Çocuk Yardımı Meselelerine ILO’nun Katkısı .....	239
	<i>Joëlle Droux</i>	
16	Emeklilik Sisteminin Özelleştirilmesi: Uluslararası Kampanya .....	255
	<i>Mitchell A. Orenstein</i>	
17	Sosyal Güvenliğin Sıkıntılı Alemdarı ve Meydan Okuyucusu: ILO, OECD ve ‘Refah Devlet Krizi’, 1975–1985 .....	267
	<i>Matthieu Leimgruber</i>	
<b>Kaynakça .....</b>		<b>283</b>
<b>Dizin .....</b>		<b>299</b>

# Tablolar Listesi

2.1	<i>Mesleki</i> güvenlik ve sosyal güvenlik alanlarındaki ILO Sözleşmelerinin İsviçre tarafından onaylanması (1919–2000) .....	37
2.2	<i>İsviçre</i> Enstitüsü'nün Kaza Sigortası Faaliyetleri (Suva) 1918–1990 .....	39
16.1	<i>Dünya</i> çapında özel emeklilik sisteminin çeşitleri, 1981–2006 .....	258

# Önsöz

1919'da Versailles Anlaşması ile oluşturulan Uluslararası Çalışma Örgütü, yüzüncü yılına yaklaşmakta. Uluslararası bir örgüt için bu olağanüstü ana hazırlanmak amacıyla Genel Direktör Juan Somavia, özel bir projeyi ILO Yüzyılı Projesi'ni oluşturmaya karar verdi. Üç hedef vardı: ILO tarihi hakkındaki bilgiyi önemli ölçüde geliştirmek, örgüt içinde tarihi bir farkındalık yaratmak ve dünya çapında daha geniş kitlelere ulaşmak.

Bilgi gelişimi unsuruyla ilgili olarak geleneksel kurumsal söylemin çok ötesine gitmek ve ILO tarihi ile ilgili yeni perspektifler edinmek gerekliydi. Bunun için yeni sorular sorarak, yeni coğrafi alanları araştırarak ve farklı metodolojileri ve tarihi kaynakları kullanarak araştırmayı teşvik için akademik toplumla yakın bir işbirliği geliştirildi. Akademik dünya ile çok verimli bir diyalog kuruldu ve Yüzyıl Projesi, kurumlar ve akademisyenlerden meydana gelen bir ağı hızla geliştirdi.

'Küresel' yahut 'uluslar üstü' tarih, son yıllarda tarih yazıcılığında bir trend hâline geldiği için Proje, çok olumlu bir ortamdan faydalandı.

Ulus devlet paradigmasını sorgulayan giderek artan sayıdaki akademisyen, ulusal ve uluslararası seviyedeki karmaşık ilişkileri ve etkileşimleri araştırmaya ve fikirlerin, uygulamaların ve insanların küresel dolaşımına odaklanmaya çok istekli. Bu bağlamda, uluslararası örgütler, bilhassa verimli çalışma alanları olarak algılanmaktadır. Bu durum, uzun bir geçmişe ve üç parçalı yapıya sahip olan ve yalnızca hükümetlerin değil işveren ve işçi temsilcilerinin de dâhil olduğu ILO için bilhassa geçerli. Tarihçilerin bu artan ilgisi ve yaklaşımlarının zenginliği ILO'yu, bu tür araştırmaları teşvik etmek ve ilgili akademik çalışmaların basılması için yeterli bir çerçeve sağlamak amacıyla Palgrave Macmillian ile ortaklaşa olarak ILO Yüzyıl Dizisi'ni kurmaya sevk etti.

Her ikisi de Cenevre Üniversitesi'nde tarihçi olarak çalışan Sandrine Kott ve Joëlle Droux'un editörlüğünü yaptığı bu kitap, dizinin ikinci cildir.<sup>1</sup> Bu kitap, örgüt faaliyetleriyle ilişkili çeşitli sahalarda uluslar üstü tarihçilerce geliştirilmiş yaklaşım ve metotları uygulayarak ILO tarihine bütünüyle yeni bir perspektif getirmektedir. Genellikle yazarlar ILO'yu, uluslararası sahne- de kendi sosyal politika hedeflerini izleyen kendine yeten bir aktör olarak ele almamaktadır. Farklı bölümlerde, örgütün ön yüzünün ötesine geçerek iç işleyişi ile uluslararası, ulusal ve yerel düzeydeki karmaşık oyunda yer alan çok çeşitli aktörlerin etkileşimini analiz etmektedirler.

Bir bütün olarak örgüte değil de aktörlere yöneltilen bu dikkat, gerçekten işleyişte bulunan mekanizma ve süreçlerin daha iyi anlaşılmasını sağla-



maktadır. Bilhassa politika tanımı ve uygulanmasında ILO unsurları ve bir dizi bireysel ve kolektif aktörün oynadığı temel rolü göstermektedir: uzmanlar, birlikler, aktivistler, ulusal veya uluslar üstü ağlar, 'ILO'nun dostları', çeşitli çıkar grupları ve seçkin bireyler. Bölümler boyunca, ILO etrafında yer alan ve onunla farklı biçimlerde etkileşimde bulunan aktörlerin bütün bir ağı gözükmetedir. Ayrıca kitap önemli bir konuya, kendi milletlerinin çıkarlarına aykırı dahi olsa politika gündemini belirleme ve sosyal meseleler konusundaki tartışmaları etkilemede ILO yetkililerinin sahip olduğu gerçek manevra sahasına değinmektedir (bununla ilgili olarak, savaşlar arası dönemde Avrupa kolonilerinde zorla çalıştırma mesesi bilhassa çarpıcı bir örnek olarak karşımıza çıkmakta).

ILO'nun rolü ve faaliyetleri genelde, üç temel eylem ve örgüt aracıyla açıklanır: standart belirleme, teknik işbirliği ve araştırma. Burada kapsam genişletilmiştir ve ILO ayrıca, fikirler ve uzmanlığın yayıldığı, politika seçeneklerinin tartışıldığı ve eleştirildiği, sosyal modellerin ortaya çıktığı ve teşvik edildiği bir forum olarak betimlenmektedir. Bunun yanında kitap, bu tür modellerin yayıldığı veya yayılabileceği karmaşık bir süreci tanımayı sağlamaktadır. İlginçtir ki iki bölümde (1. Ve 17. Bölümlerde) bu bakımdan farklı bir bakış açısı benimsenmiş ve önceki baskın ILO modelinden çok farklı olan emeklilik konusundaki yeni modelin uluslararası alandaki durumu analiz edilmektedir.

Son olarak tüm bölümler, ILO gibi uluslararası bir örgütün etkisinin doğrudan kendi faaliyetlerinin sonucuyla ölçülemeyeceği düşüncesine ulaşmaktadır. Burada incelenen örneklerde, ulusal tartışmaları etkileme ve sosyal ve çalışma haklarını iyileştirme çabalarında ulusal aktörleri kuvvetlendirme kapasitesinin önemli bir unsur olduğu görülmektedir. Nihayetinde bu kitap, ILO etkisinin, ulusal aktörlerin standartlar ve politika tavsiyelerini ulusal alanda hâkim kılma kapasitesine geniş biçimde bağlı olduğunu göstermektedir.

ILO çoğunlukla, geliştirdiği ve tanıttığı uluslararası yasaları yürürlüğe sokmak üzere doğrudan araçlara sahip olmadığından 'diş'siz bir örgüt olarak betimlenmektedir. Bu kitap ise farklı bir hikâye anlatıyor. ILO'nun 'diş'leri esasen, değerlerini ve hedeflerini paylaşan aktörler ağındadır; etkisi çoğunlukla bu aktörlere, özellikle de sosyal ve çalışma haklarının uygulandığı asıl yer olan ulusal düzeyde onların güçlerine ve zayıflıklarına bağlıdır.

Bu kitap, uluslararası bir örgütün işleyiş tarzını ve politika oluşturmadaki katılımını aydınlatmaktadır. ILO ve uluslararası örgütler ötesinde, mevcut küreselleşme hareketi ve yeni küresel yönetim şekilleri geliştirmede muhtemel yöntem ve araçlar hakkında eşsiz bilgiler sunmaktadır. ILO'nun ilk on yılı hakkındaki bir kitabın önsözünde ilk ILO Direktörü Albert Thomas, meslektaşlarının ve kendisinin yakın geçmişi unutmadan daima kurumun geleceğini göz önünde bulundurduğunu belirtir ve eski bir tarihçi olarak şun-

ları ekler: 'Bu tür bir kaygı olmaksızın iyi tarih olmaz. Tarih hakikaten de geleceğin bilimidir.'<sup>2</sup>

İşte bu anlayış ve inançla Yüzyıl Projesi başlatıldı ve Yüzyıl Dizisi hazırlandı. Bu cilt, tarihin ve politika gelişiminde kapsadığı fırsatların daha iyi anlaşılmasında tarihçilerin nasıl katkıda bulunabileceğinin iyi bir örneğidir. Yerel, ulusal ve uluslararası düzeyde çeşitli aktörlerin ortak faaliyetinin, ortaya çıkmakta olan küresel yönetim sisteminde acil ihtiyaç duyulan sosyal unsurun oluşturulmasını sağlayabileceği fikrini ikna edici biçimde desteklemektedir.

Emmanuel Reynaud

ILO Yüzyıl Projesi Direktörü, 2009–2011

## Notlar

1. Dizinin ilk cildi, kolonilerin bağımsızlığının temel aşaması sırasında ILO'nun rolü ile ilgili bir çalışmadır: Daniel Maul: *Human Rights, Development and Decolonization. The International Labour Organization, 1940–1970* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2012).
2. *Dix ans d'Organisation internationale du Travail* (Geneva: ILO, 1931), p. xi (bizim çevirimiz).

# Bildirim

Birçok kişi, başından beri bu kitap projesini destekledi. Sosyal hakları uluslararası gündeme taşımak için ILO'nun geçmişte gösterdiği gayretler ile ilgili bu tarihi araştırmaya giriştiğimizde teşvikleri, katılımları ve malzeme destekleri için bilhassa ILO'nun önceki Genel Direktörü Juan Somavia ve ILO Yüzyıl Projesi'nin önceki başkanı Emmanuel Reynaud'a minnet borçluyuz. İsviçre Ulusal Araştırma Fonu ve Cenevre Üniversitesi (Tarih Bölümü ve Avrupa Enstitüsü), finans ve uygulama desteği sunarak ve tamamlanma aşamasında bu cildin editörlerini teşvik ederek bu araştırmayı mümkün kıldı.

Sosyal haklar alanında ILO'nun bu yatırımının temel vurgularını aydınlatan 2009 senesindeki Cenevre Toplantısında, önde gelen akademisyenler ve meslektaşlarımız, tartışmalara kendi uzmanlıklarıyla katkı sağladı ve burada sunulan sonuçlar, onların sağlam yorumlarını işaret etmektedir. Hepsine teşekkürlerimizi sunuyoruz: Isabelle Lespinet- Moret, Matthias Schulz, Pierre- Yves Saunier, Pat Thane, Brigitte Studer, Gopalan Balachandran, Michel Lescure, Daniel Maul, Marcel van den Linden, Noël Whiteside, Catherine Omnes, Patrick Fridenson. Ayrıca, ILO arşivleri çalışanları, bilhassa Remo Becci ve Renée Berthon, geniş ILO Arřivlerindeki tarih araştırmaları süresince katkıda bulunan yazarlara çok yardımcı olmuştur. Her iki editörümüze gönüllü olarak faydalı birçok gözlem sağlayan ILO editörlük ekibinden Charlotte Beauchamp ile Alison Irvine'e ve Palgrave Macmillan'dan Clare Mence ile Jenny McCall'a minnettarız. Son olarak, bu cildi ve her bir katkıyı okuyan ve eleştirel olarak değerlendiren ve bu editoryal maratonun son aylarında bizi cesaretlendiren anonim eleştirmenlere minnettarız.

# Katkıda Bulunan Yazarlar

**Patricia Clavin**, İngiltere'deki Jesus College, Oxford'da Tarih Öğretmeni ve Oxford Üniversitesi Tarih Fakültesi'nde Uluslararası tarih Profesörü'dür. 1919-1939 arasındaki Büyük Buhran tarihi ve 20. Yüzyılda ekonomi ve finans ilişkileri hakkında yazmıştır. *Securing the World Economy: The Reinvention of the League of Nations, 1919–1946* başlıklı son kitabı, Oxford University Press tarafından basılmıştır.

**J. P. Daughton ABD'deki**, Stanford Üniversitesi'nde Tarih Yrd. Profesörü'dür. *An Empire Divided: Religion, Republicanism, and the Making of French Colonialism, 1880–1914* (Oxford University Press, 2006) adlı kitabın yazarı ve co- editor of *In God's Empire: French Missionaries and the Modern World* (Oxford University Press, 2012) adlı kitabın editörlerindedir. Şu anda modern Avrupa imparatorluklarında şiddet ve insani yardım konusunda bir kitap yazmaktadır.

**Joëlle Droux, İsviçre'deki** Cenevre Üniversitesi'nde Psikoloji'de Eğitim Tarihi ve Eğitim Bilimi bölümünde öğretim görevlisidir. Araştırma ve yayınları, 20. Yüzyılda uluslararası çocuk yardımı hareketlerini ve ağlarının tarihini, ayrıca İsviçre bağlamında çocuk ve gençlik yardımı politikalarının (sosyal, eğitim ve yasal bakımlardan) uzun vadeli evrimini incelemektedir. Şu anda çocuklar hakkındaki ilk hümaniter birlik olan 'Union Internationale de Secours aux Enfants'ın tarihi ile ilgili bir kitap projesi üzerinde çalışmaktadır.

**Stefano Gallo**, 2008'de Pisa üniversitesi'nde doktorasını tamamladı. Ana araştırma sahası, hem uluslararası hem de iç hareketliliğe ilişkin olarak sosyal ve yönetsel açıdan yaklaştığı göç tarihidir. Diğer araştırma alanları arasında çalışma tarihi (şu sıralara, İtalyan Çalışma Tarihi Topluluğu'nun kurulması için çalışmaktadır) ve İkinci Dünya Savaşı Tarihi yer almaktadır. Modern İtalya'da iç göç tarihi konusundaki ilk monografi olan *Senza attraversare le frontiere – Le migrazioni interne dall'Unità a oggi* (Laterza, 2012)'nin yazarıdır.

**Jason Guthrie**, University of Missouri ve Villanova University mezunudur ve University of Maryland College Park'ta tarih alanında doktora adayıdır. Uzun yıllar Birleşik Devletlerin Orta-Atlantik bölgesinde eğitimci, araştırmacı, editör ve proje yöneticisi olarak çalıştı. Çeşitli akademik yayın ve konferanslara katılan Jason, şu anda Washington DC'de danışman olarak çalışmakta ve doktora tezi üzerinde çalışmaktadır.

**Hagen Henry**, 1981'de Almanya'da yargıç olmaya hak kazandı. Bunun yanında, gelişim politikası (Cenevre), gelişim kanunu (Paris) ve hukuk (Helsinki) alanlarında lisansüstü öğrenim yaptı. Çeşitli üniversitelerde asistanlık yaptı,

Alman hükümetine hukuk danışmanlığı yaptı ve kooperatif politikası ve yasa-sı konusunda danışman olarak çalıştı. 2007 senesinden 2011 Mart'ına kadar Uluslararası Çalışma Örgütü'nün Kooperatif Bölümü'nün Başkanı olarak görev yaptı ve şu anda Helsinki Üniversitesi Ruralia Enstitüsü'nde Araştırma Direktörü olarak görev yapmaktadır.

**Madeleine Herren**, Heidelberg Üniversitesi'nde Tarih Profesörü'dür ve Cluster of Excellence 'Asia and Europe in a Global Context' te Eşbaşkandır. Araştırma alanları, tarih yazıcılığı, uluslararası örgütlerin tarihi ve küresel tarihtir ([www. uni- heidelberg.de/ fakultaeten/philosophie/zegk/histsem/mitglieder/ls\\_herren\\_person\\_en.html](http://www.uni-heidelberg.de/fakultaeten/philosophie/zegk/histsem/mitglieder/ls_herren_person_en.html)).

**Olga Hidalgo- Weber**, Cenevre Üniversitesi'nde araştırma asistanı ve doktora adayıdır. Şimdilik *Transnational Dimensions of British Social Policies: The Role of Great Britain within the International Organizations, 1919–1949* başlığını taşıyan tezi, savaşlar arası dönemde Uluslararası Çalışma Örgütü ve Milletler Cemiyeti'nin uyguladığı sosyal politikalar üzerinde Britanya'nın etkisinin analiz edilmesiyle ilgilidir. Temel uzmanlık alanları: Büyük Britanya tarihi, Britanyalı aktörlerin sosyal ve siyasi ağları ve uluslararası ilişkiler tarihidir. 'La Convention de Washington de 1919 sur la journée des huit heures: une illustration de la politique sociale internationale menée par les Britanniques à l'OIT (1919–1932)' (*Revue Traverse*, 2012) başlıklı çalışması ise yakında yayınlanacaktır.

**Jill Jensen**, ABD'deki Pennsylvania Devlet Üniversitesi'nde Küresel İşçi hakları Projesi'nde misafir profesördür. İnsan hakları tarihi, uluslararası çalışma hareketleri ile çalışma ve istihdam konularında ders verdi. Araştırmaları; çalışma hukuku, sosyal politika ve küresel iş pazarları etrafındaki hükümetler arası ilişkilerin karşılaştırmalı analizini sunmaktadır. ILO hakkındaki makaleleri, *International Labor and Working Class History*, *the United Nations History Project*, ve *Women and Social Movements, International*'da yayınlandı.

**Pauli Kettunen**, Finlandiya Helsinki Üniversitesi'nde Siyaset Tarihi Profesörüdür. Nordic Centre of Excellence Nord Wel direktörüdür ve Güney Danimarka Üniversitesi'nde refah devleti araştırmalarında onursal profesördür. Sosyal hareketler ve çalışma tarihi; refah devleti, endüstriyel ilişkiler ve mesleki eğitim; milliyetçilik ve küreselleşme ve kavramsal siyaset tarihi hakkında yayınları bulunmaktadır.

**Sandrine Kott**, İsviçre'de Cenevre Üniversitesi'nde Çağdaş Avrupa Tarihi Profesörü'dür. Temel uzmanlık alanları sosyal yardım tarihi ve 19. Yüzyılın sonundan itibaren Fransa ve Almanya'da çalışma kanunlarıdır. 2004'ten beri, uluslararası örgütlerin bilhassa da Uluslararası Çalışma Örgütü'nün kaynaklarına dayanarak uzmanlık sahalarının her birinin uluslar üstü ve küresel boyutlarını geliştirmektedir. Fransızca, Almanca ve İngilizce dillerindeki dergilerde 80'den fazla makalesi yayınlandı ve ciltler ile dört kolektif çalışmanın editörlüğünü yaptı ve altı monografi yayınladı. ([www.unige.ch/lettres/istge/hco/Enseignants/Kott.html](http://www.unige.ch/lettres/istge/hco/Enseignants/Kott.html)).

**Matthieu Leimgruber**, İsviçre’de Cenevre Üniversitesi’nde İsviçre Ulusal Vakfı’nda Araştırma Profesör’dür (Paul Bairoch Institute of Economic History). Yaşlılık aylığı ile sosyal politikaların geliştirilmesinde iş dünyasının rolü hakkında çok sayıda yazı yazmıştır. Şu anda OECD tarihi hakkında bir araştırma projesini geliştirmektedir.

**Martin Lengwiler**, İsviçre’deki Basle Üniversitesi’nde tarih Bölümü’nde Modern Tarih profesörüdür ve Berlin’deki Sosyal Bilimler Araştırma Merkezi’nde ‘Bilim Politik Çalışmaları’ Araştırma Grubunun üyesidir. Modern Avrupa tarihi, refah tarihi, bilgi tarihi ve tarihsel metodoloji alanlarında çalışmaktadır. Irvine, California Üniversitesi Tarih Araştırmaları Enstitüsü’ndeki ‘Standartlar, Nicelendirme ve Resmî Temsillere Tarihi ve Yorumsal Yaklaşımlar’ şeklindeki disiplinler arası araştırma grubunun üyesiydi ve Paris’teki Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales’te misafir profesördür.

**Ingrid Liebeskind Sauthier**, tarih öğretmenidir. 2005 senesinde Ekonomik ve Sosyal Tarih alanında doktorasını tamamlamıştır. Tezinin başlığı şöyledir: ‘The International Labour Organization and the Unemployment Question: Its Standard-setting Activities and Contributions to the Evolution of Economic Thinking 1919–1939’. 2008’den 2010 yılına kadar Cenevre Üniversitesi İsviçre Ulusal Fonu bünyesinde araştırma görevlisi olarak çalıştı ve savaşlar arası dönemde ILO’da işsizlik politikasının ortaya çıkışı hakkında makaleleri bulunmaktadır.

**Nora Natchkova**, 2011 senesinde doktorasını aldı. Tez başlığı ‘Travail, luttes et inégalité: les femmes au coeur des négociations de l’Organisation internationale du travail et de l’horlogerie en Suisse, 1912–1931’ (University of Fribourg, 2011) şeklindeydi. Ana araştırma sahası, cinsiyete odaklandığı bilhassa da İsviçre ve diğer ülkelerdeki işçi hareketleriyle ilgili olarak sosyal tarihtir. Şu anda Uluslararası Çalışma Örgütü ve *Trente Glorieuses* boyunca kadınların çalışması hakkında bir araştırma prjesi üzerinde çalışmaktadır. Ayrıca İsviçre’de Alessandro Arcangeli ve Roger Chartier’in editörlüğünü yaptığı kültürel tarih hakkındaki bir makalenin yazarlarından (François Valotton ile birlikte) *La storia culturale: une svolta nella storiografia mondiale?* (QuiEdit, 2010).

**Mitchell A. Orenstein**, Boston’daki Northeastern University’de Profesör ve Siyaset Tarihi Bölümü Başkanı’dır. Daha önce Baltimore, John Hopkins Üniversitesi’nde Avrupa Çalışmaları alanında S. Richard Hirsch Yardımcı Profesör unvanına sahipti ve ABD’de Washington DC’deki Paul H. Nitze School of Advanced International Studies’te çalıştı. Uluslararası siyaset konusunda çalışan ve Orta ve Doğu Avrupa’da geçiş dönemi siyasi ekonomisine, dünya çağında emeklilik sistemlerinin özelleştirilmesine ve ekonomik reformda politika paradigmalarının rolüne odaklanmaktadır.

**Corinne A. Pernet**, İsviçre’deki St Gallen Üniversitesi’nde SNSF Tarih Profesörü’dür. Daha önce, Milletler Cemiyeti’nde ve Cemiyet’in kültürel politikası üzerine çalıştı. Şu anda ise yiyecek politikasının Latin Amerika’daki

yayımlında uluslararası örgütlerin rolünü gelişimi tarihselleştirme açısından bakarak araştırmaktadır.

**Céline Schoeni**, İsviçre, Lozan Üniversitesi'nde 2009 senesinde doktorasını tamamladı. Ana araştırma sahası, cinsiyet yaklaşımı ile İsviçre, Fransız sosyal tarihi ve uluslararası sosyal tarihtir. Şu anda Uluslararası çalışma örgütü ve *Trente Glorieuses döneminde kadınların çalışması hakkında bir araştırma projesi üzerinde çalışmaktadır. Kadınların çalışması konusundaki muhalefet ve 1930'lardaki bu saldırıya verilen cevabı ele alan Crise économique et travail féminin: retour à l'ordre!* (Antipodes, 2012) başlıklı kitabın yazarıdır.

**Jasmien Van Daele**, Belçika, Ghent Üniversitesi'nde Tarih Bölümü'nde Doktora Sonrası Araştırma Görevlisidir. ILO'nun ulusal refah devleti gelişimine etkisinin geçmişi konusunda doktorası vardır. 2007 ve 2008 senelerinde araştırmacı olarak ILO Yüzyıl Projesi'nde yer aldı. Uzmanlık alanları; uluslararası örgütlerin uluslar üstü tarihi, refah devletinin gelişimi ve sosyal politikaların uluslar üstü transferidir. Yayınları arasında şunlar bulunmaktadır: *ILO Histories: Essays on the ILO and Its Impact on the World during the Twentieth Century* (co-edited volume, 2010); *The ILO and the Quest for Social Justice, 1919–2009* (co-authored volume, 2009); and *Engineering Social Peace: Networks, Ideas and the Founding of the ILO* (IRSH, 2005).





# Giriş: ILO'dan Yazılmış Küresel Bir Tarih

*Sandrine Kott ve Joëlle Droux*

Bu kitap, ILO'nun tarihinden ziyade ILO perspektifinden yazılmış küresel bir tarihin haritasını çıkarmayı hedeflemektedir, kitapta bir disiplin olarak tarihin hem konularını hem de uygulamalarını<sup>1</sup> 'küreselleştirme' eğilimini izlemektedir ki uluslararası örgütler-ve bilhassa da ILO- bu eğilim için verimli çalışma sahalarıdır.

Geçmişin bilimi anlamında tarih, geçmişle daima diyalog kurmuştur. Küresel tarihçiler de istisna değiller: küreselleşme/enternasyonalleşme fenomenini<sup>2</sup> ve bunların bugünün dünyasında nasıl işlediğini ve nasıl kısıtlandığını keşfetmek amacıyla geçmişi araştırıp analiz etmektedirler.<sup>3</sup> Bunun için öncelikle, referans alanlarını genişletmesi gerekmektedir. Elbette uluslar, bölgeler ve köyler, küresel tarihçiler için ilgili birimler olmaya devam etmektedir fakat bunlar, diğer alanlarla ilişkileri açısından bağlantı ve dolaşımlara yöneltilen yeni bir dikkatle ele alınmaktadır ki bu konu, tamamen monografik bir bağlamda genelde ihmal edilmektedir. Bu dolaşımların karmaşık ağını çözmeye çalışmak ve 'dolaşım sistemleri'ni tespit etmek mümkündür;<sup>4</sup> yine yerel ve/veya ulusal durumların uluslararası hâle gelme süreci veya enternasyonalleşme mekanikleri üzerinde çalışarak yerelin içinde küreseli aramak da mümkündür.<sup>5</sup> Her hâlükârda, uluslararası örgütler, ideal denetleme merkezleridir. Bu alanda genellikle, siyaset bilimcileri ve Uluslararası İlişkiler uzmanlarının baskın olmasına rağmen,<sup>6</sup> son zamanlarda tarihçiler de küresel diplomasi unsurları olmaktan ziyade bilgi üreten unsurlar olarak uluslararası örgütlerle ilgilenmeye başladılar<sup>7</sup>. Tarihçiler bu alanları, uluslararası akışın yaşandığı alanlar olarak görmekte ve 'uluslararası bürokrasi'nin<sup>8</sup> bu dolaşımları nasıl koordine ettiği, örgütlediği ve hatta yönettiğiyle ilgilenmektedir. Dahası, ulusal egemenliğin öne çıktığı hatta oluştuğu yerler olmalarına rağmen, bu örgütler ayrıca paradoksal bir biçimde, enternasyonalleştirici mekanizmalar olarak da incelenebilir.

ILO konusundaki yazıların toplandığı bu kitapta bu yaklaşıma yer verilmiştir. BM sistemindeki en eski örgüt olarak ILO; uzun ömürlü oluşu, üçlü yapısı ve çalıştığı geniş sahalar sayesinde bu enternasyonalleştirme süreçlerinin çalışılacağı ideal bir merkez görevi görmektedir.

Ayrıca sosyal hakların garantisi olarak sosyal korumanın gelişim ve uygulanması, ulus devletlerin tek başına sorumlu olduğu bir konu şeklinde algılanırken; ILO'yu merkez noktamız olarak alarak küreselleşmeyi çalışmak, ekonomi ve pazarı enternasyonalleştirmeyi yöneten güçler olarak gören alışılmış

bakış açısını değiştirmektedir.<sup>9</sup>Dolayısıyla, küreselleşmeyi ILO ve sosyal haklar aracılığıyla ele almak, onu incelemenin farklı bir yoludur.

Tarihçiler için ILO'yu bu denli çekici kılan bir başka neden de başından beri gerçek bir tarih tutkusuna sahip olmasıdır. Belki de bunun sebebi ilk direktörünün şahsiyeti idi. Kendisi de tarihçi olan Albert Thomas,<sup>10</sup> ILO'nun bilgi edinmesi, kendini analiz edebilmesi ve meşruluk kazanabilmesi için tarihi nasıl kullanacağını hemen farkına vardı.<sup>11</sup> Bu tarih farkındalığı, tarihçiler için iki talihli sonucu beraberinde getirdi. Diğer UN örgütlerinde (UNESCO hariç) tüm belgesel koleksiyonları sistemli biçimde yok edilmişken ve yok edilmeye devam ediyorken; Uluslararası Çalışma Ofisi üyelerinin yazışmaları, uzman komiteleri gibi toplantıların zabıtları, misyon raporları ve ilk araştırma sonuçlarını içeren ILO Arşivleri ise paha biçilmez şekilde saklanmıştı. Bu sayede Ofis çalışanlarının sabırlı çalışmalarını ve temasta buldukları kişi ve ağları bir araya getirebiliyoruz. Ayrıca bu belgeler, Uluslararası Çalışma Konferansları veya Yönetim Kurulu toplantılarının yansıtmadığı çıkmazları ve çatışmaları aydınlatmaktadır.<sup>12</sup> O dönemde Genel Direktörü olan Juan Somavia'nın teşvikiyle ILO'nun 100. Yıldönümü için Yüzyıl Projesi'nin oluşturulması; bir bilgi, tutarlılık ve teşvik aracı olarak tarihe karşı aynı ilginin halen mevcut olduğunu göstermektedir.<sup>13</sup> O dönemde Yüzyıl Projesi'nin direktörü Emmanuel Reynaud, bu kitabın oluşmasını sağlayan sempozyumun örgütlenmesinde çok büyük destek sağladı.<sup>14</sup> Sandrine Kott (Cenevre Üniversitesi ve İsviçre Ulusal Bilim Vakfı) ve Isabelle Lespinet- Moret (Paris X Üniversitesi) tarafından organize edilen sempozyum, 2009 senesinde Cenevre'de, Üniversitede ve Uluslararası Çalışma Örgütü'nde yapıldı. Fransızca makaleler, Isabelle Lespinet- Moret ve Vincent Viet tarafından 2011'de basılan bir ciltte toplandı.<sup>15</sup> Bu ikinci cilt, şu sorularla ilgilenmektedir: ILO hangi ölçüde, küreselleşme/enternasyonalleşme mekanizmalarını denetleme ve analiz etme forumu olarak kullanılabilir?

Sosyal hakların küreselleştirilebileceği (1:ILO ve uluslararası sosyal standart belirlemenin ortaya çıkışı), geliştirilebileceği(2: uluslararası ve ulusal arasındaki ara yüz) ve sürdürülebileceği (3: küresel arenada destek ve rekabet) dar sınırlar vurgulanarak bu sorular incelenecektir.

## **Uluslararası sosyal standartları geliştirmek üzere küresel bir oyuncu olmak**

BM sisteminde İkinci Dünya Savaşı'ndan sağ çıkan tek kurumsallaşmış örgüt olduğu için ILO tarihçilere, nerdeyse yüzyıl öncesine giden belge dizileri sunmakta, neyin devam ettiğini nelerin ise sona erdiğini aydınlatmalarını ve örgütün genişlemesi için az ya da çok olumlu olan enternasyonalleştirme dönemlerini (Orenstein [16. Bölüm] ve Leimbugruber [17. Bölüm] tarafından açıklandığı üzere 1980'ler) belirlemelerini mümkün kılmaktadır. Uzun tarihi ayrıca, İkinci Dünya Savaşı sonrasında diğer BM örgütlerine devredilen uluslararası bir uzmanlığı nasıl geliştirdiğini analiz edebileceğimiz anlamına gelmektedir. Bu ciltteki makalelerin her birinde, bu uzmanlığın nasıl ortaya çıktığı ve kökleştiği, yetkililer ve uzmanların çalışmalarına özel bir vurgu yapılarak ele alınmaktadır.

Bu seçim, tarihçilerin arşive, nasıl oluşturulduklarına bakarak gerçekler temelinde resmi ifadeleri incelememizi sağlayan eşsiz belgelere olan tutkusuyla belirlendi. Doğal olarak bu durum tarihçilerin; arşivleri oluşturan aktörlerin diğer bir deyişle, (ILO örneğinde Uluslararası Çalışma Ofisi) sekreterliklerdeki uluslararası yetkililer ve bağlantılı oldukları dış aktörlerin rolünü yeniden değerlendirmesini sağladı.

ILO'nun 'önde gelen üyeleri' ve direktörlerinin çalışmalarının yanında<sup>16</sup>; yetkilileri, uzmanları ve aracı karar yapıcılarını, bu ciltteki yazıların çoğunda temel oyuncular olmuştur. Bu tür çalışmalar, uluslararası sivil memurların özelliklerini tanımlayan geniş prozopografik havuza katkıda bulunmaktadır ki uluslararası sivil memurların bugün, çağdaş sosyal politikalar ve müdahale modellerinin enternasyonalleştirilmesinde çok önemli bir rol oynadığı görülmektedir.<sup>17</sup>

Bu oyuncular, tüm örgütün iç çalışmalarını, bilhassa bazı aracı grupların-uzman bölümler, daimi komiteler ve haberleşme komitelerinin- hafife alınan rolünü ve dereceli kurumsallaşmalarını fakat aynı zamanda, 6. Bölümde Henry tarafından incelendiği üzere Uluslararası Kooperatif Alyansı ve ILO arasındaki değişken ilişki gibi bunlardan bazılarının dengesiz tabiatını aydınlatmaktadır.

Ofis yetkililerinin ve uzmanlarının çalışmaları, bu ciltte yer alan yazıların ILO'nun bilgi ve uluslararası sosyal standartların üreticisi olarak nasıl çalıştığı konusunda bilgi sağlamaktadır. Bu çalışma, bu ciltte işsizliğin 'icadı' (Liebeskind, 4. Bölüm) veya silikozun meslek hastalığı olarak yeniden sınıflandırılması (Lengwiler, 2. Bölüm) ile gösterildiği üzere sosyal sahayı bilime dönüştürme amaçlı olan ve 19. Yüzyıldan beri devam eden uzun süreçle uyum içindedir.<sup>18</sup> Sosyal sahayı bir bilime dönüştürme şeklindeki bu süreç, -o dönemde bilhassa batıda- sosyal güvenlik, işsizlikle mücadele ve iş koruması gibi çeşitli alanlarda bilgi ve haberin uluslararası dolaşımıyla desteklenmiştir.

Yazıların bir kısmı, belli aktörlerin burada bir ara yüz olarak oynadığı rolü vurgulamaktadır: Delevingne gibi kolaylaştırıcılar, Thomas gibi yöneticiler ve Varlez gibi uzmanlar. Bunlar, 20. Yüzyılın başlarında proje ve uygulama reformunun devamını temsil ve temin ettiler.

ILO'nun 1919'daki kuruluşu ve bunu takiben Sözleşme ve Önerilerin oluşturulması, 19. Yüzyılın son döneminden itibaren bilgi ve uzmanlığın paylaşılmasıyla gelişen 'epistemik topluluklar' için bir tür kurumsal şemsiye niteliğindedir.<sup>19</sup> Uluslararası sosyal bilginin damıtılması ILO'nun, bu ciltte ele alınan meselelerden birkaçından söz edecek olursak çalışma saatinin düzenlenmesi (Van Daele, 11. Bölüm), çocukların çalışması (Droux, 15. Bölüm) ve çalışan kadınlar (Natchkova ve Schoeni, 3. Bölüm) gibi geniş sahalarda 'standart oluşturma ajansı'<sup>20</sup> hâline gelmesini sağladı. Elbette, bu normatif çalışmanın hangi ölçüde gerçekten 'uluslararası standartlar' ile sonuçlandığını ölçmek güçtür; fakat Sözleşmeler ve Önerilerin çeşitli uluslararası alanlarda tartışılmış olması, bunların ne kadar geniş biçimde yayıldığını ve başarılı olduğunu göstermektedir.<sup>21</sup>

Daha temel düzeyde, örgüt dâhilinde veya çevresinde gerçekleştirilen tartışmalar aracılığıyla, ILO ile bağlantılı çeşitli aktörler; kabul edilebilir ça-

alışma şekillerinin sınırlarını belirledi ki bunlar, kolonilerde zorla çalıştırmanın düzenlenmesi ile ilgili 1930 tarihli (Daughton, 5. Bölüm) ve zorla çalıştırmanın kaldırılmasıyla ilgili 1957 tarihli Sözleşmeler ile belirlenmişti<sup>22</sup> ve 2000'lerdeki 'makul çalışma koşulları' gündemine kadar devam etti.<sup>23</sup> Ayrıca ILO tarafından hazırlanan uzman raporlarının meşruluğu, Uluslararası Çalışma Örgütü'nce hazırlanan tanım ve istatistiklerin kısa sürede küresel standart hâline geldiği işsizlik ve göç<sup>24</sup> yahut da Ekonomik Kriz Delegasyonu'ndaki tartışmalarda Uluslararası Çalışma Örgütü tarafından savunulan 1930'ların geniş kapsamlı kamu işleri politikası (Clavin, 13. Bölüm); veya daha yakın zamanda, tam istihdam politikaları için modeller öneren ve teşvik eden 1970'lerdeki Dünya İstihdam Programı<sup>25</sup> gibi belli sahalarda tanınan bir referans hâline getirdi. Sosyal güvenlik, ILO'nun 1920'lerden itibaren uluslararası sosyal güvenlik/sigorta modelini geliştirdiği bir diğer alandı ki bu model, 1952 Sözleşmesi<sup>26</sup> ile uluslararası hâle getirildi ve 1980'lere dek yayıldı.

Batı Avrupa'nın endüstrileşmiş ülkelerince iki dünya savaşı arasında geliştirilen standartların uluslararası hâle getirilmesi; geniş ölçüde bunların 1930'larda orta Avrupa, Balkanlar ve Latin Amerika'da kurulan teknik programlar aracılığıyla ihraç edilmesiyle gerçekleştirildi (Pernet, 14. Bölüm). Mevcut cilt, bu alanı da aydınlatmaktadır ve ILO'nun getirdiği uluslararası standartların transfer ve aşılama sürecinin, yeni bir tür teknik uzman veya uluslararası teknokrat sınıfının oluşmasına yol açtığını göstermektedir (Guthrie, 7. Bölüm). 1949'da BM tarafından kurulan genişletilmiş teknik yardım programının parçası olarak veya Dünya Bankası gibi gelişim politikasında yer almış diğer uluslararası ajanslara karşı kontrpuan olarak bu faaliyet alanı, İkinci Dünya Savaşı sonrasındaki dönemde daha da genişletildi. Ne var ki ILO, standartlardaki üretimi ideolojiye dayanan ve ekonomik olarak en güçlü ülkelerce teşvik edilen kısıtlamaların farkına vardı.<sup>27</sup>

## Ulusal ve uluslararasıdaki ara yüz

Bu uluslararası normların gelişimi ve yayılması, sadece 'epistemik topluluklar'ın varlığı ve uzman bilgisinin paylaşımına değil, aynı zamanda yerel ve çeşitli yönlerden etkili gruplar ile ILO arasındaki karmaşık ilişkilere de bağlıdır. Bu ciltteki yazılar, bu diyalektik ilişkinin enternasyonalleştirme mekanizmalarının tam merkezinde yer aldığını göstermektedir. ILO'nun çalışmaları, ulusal düzeyde bilgi toplayabilmeye dayanmaktaydı ve örgütün kuruluş kanunu, bu uluslararası kütüphane rolünü desteklemesini özellikle şart koşmaktaydı. Sözleşmeler ve Öneriler, çeşitli milli sivil hizmetlere gönderilen anketler aracılığıyla toplanan verilerin temelinde geliştirildi. Ofis yetkililerinin uzman komitelerin yardımıyla hazırladığı ara raporlar; üç parçalı temsilin ulusal temelde örgütlendiği Uluslararası Çalışma Konferansı'nda tartışılmadan evvel aynı ulusal kurumlarca geçerli hâle getirilmektedir. Tüm bu etkileşimlerde bazı ulusal ve uluslararası yetkililer, Britanyalı yetkililer Butler ve Phelan (Hidalgo-Weber, 1. Bölüm) veya Miller ve Altmayer (Jensen, 10. Bölüm) örneğinde olduğu gibi hayati bir aracılık görevini üstlenmektedir.<sup>28</sup> İtalya ve Belçika hakkında Gallo ve Van Daele'nin yazılarında açıkça anlatıldığı üzere (9. Ve 11. Bölüm)<sup>29</sup> brans

ofisleri, burada gerçek ara yüz görevi görmektedir. Bu uluslararası yetkililer, küresel bilginin geliştirilmesine yardımcı oluyordu; birçok açıdan entelektüel ve siyasi olarak eğitildikleri ulusal toplumlara bağlıydılar. Ofis'in yetkilileri genellikle ulusal sivil hizmetlerden, çoğunlukla çalışma bakanlıklarından gelmekteydi ve desteklenip desteklenmeseler de bu kurumlarla yakın ilişkiler kurmayı sürdürdüler. Komitelerde özel görevler yürütmekle vazifelendirilen uzmanlar, kendi ülkelerinde çalışmaktaydı ve hükümetleriyle yapılan anlaşmalarla seçilmişti. Teknik beceri, görevlendirilmelerinde rol oynamış olsa da bu kişiler ayrıca, ulusla ve uluslararası alanlar arasında aracı olarak çalışma kabiliyetleri sebebiyle de seçilmişlerdi. Ülkelerinde gösterebilecekleri siyasi etki, bilhassa da onaylamalar söz konusu olduğunda hayati derecede önemliydi. J. P. Daughton'ın analiz ettiği (5. Bölüm) kolonilerde zorla çalıştırma ile ilgili 1930 tarihli Sözleşme etrafında gelişen tartışma, uluslararası uzmanların bu etkileşimlerdeki belirsiz konumunu göstermektedir. Hükümetlerce sömürge yöneticileri arasından seçilen bu kişiler, 1930 Sözleşmesinin temelini teşkil etmek üzere hükümetlere gönderilen anketlerin hazırlanmasına yardım ettiler ve metnin, ülkelerinin sömürgeciliğinin veya hükümetinin kınanmasına yol açmaması için dikkatli davrandılar.<sup>30</sup>

Bu örnek bize, tüm uluslararası arenalarda olduğu gibi ILO'da da her ulusun eşit olmadığını ve özel durumlarda bazı devletlerin, ilk düşünüldüğünden daha baskın veya karmaşık bir rol oynayabileceğini hatırlatıyor. Britanyalı aktörler, ILO'nun kurulduğu dönemde itici bir güç gibi görünmekteydi fakat katılımlarıyla etkisini sınırlayacak derecede örgütte hâkimiyet kurmaları hedeflenmemişti. Aksine, Mussolini hükümetinin ILO'nun evrenselleştirme hedeflerine açık desteği; Faşist liderlerin, kendi ulusal hedeflerine hizmet etmek için uluslararası örgütleri kullanmayı umduğunu göstermektedir: bu liderler ILO'yu, yeni korporatist sosyal yönetim modellerini teşvik etmek için bir forum hâline getirmeyi amaçlıyordu. 1934'te ILO'ya katılan ABD örneği, bu bakımdan bilhassa ilginçtir. Yeniden Yapılaşma fikrinin ardındaki kişiler, kendi sosyal modellerini uluslararası hâle getirmek için ILO'yu kullanabileceklerini düşünüyordu<sup>31</sup> ve ABD hakikaten de 1960'ların sonlarında kadar örgüt üzerinde bir tür hegemonya kurmuş gibiydi.<sup>32</sup> Fakat 10. Bölüm'de Jensen, ILO'daki ABD aktörlerinin de derin bir ayrılık içinde bulunduğunu ve dolayısıyla bu dönemde ABD etkisinin hegemonya şeklinde tanımlanamayacağını göstermektedir.

Ayrıca diğer tüm uluslararası örgütler gibi ILO, illa da en güçlü devletlerce önerilmesi gerekmeyen ulusal veya yerel çözümleri teşvik etme eğilimindedir genellikle. Bunu, bu çözümleri uluslararası modeller olarak kurarak başarır. Örneğin; Dünya Bankası'nca teşvik edilen Şili'deki emeklilik sistemi (bkz. Orenstein, 16. Bölüm) veya İskandinavya'daki 'Kuzey' refah devletinde durum buydu. Son örnekte ILO, bilgi değişimi platformu görevini dahi görmekteydi ve Finlandiya'nın SSCB'nin çekim alanından kaçmasını sağlayarak Kuzey ülkeleri arasında uyumun güçlenmesine yardımcı oldu (Kettunen, 12. Bölüm). Pernet tarafından açıklandığı üzere (14. Bölüm), yetersiz beslenme ile mücadelede Güney Amerikalıların önerdiği fikirler örneğinde görüldüğü gibi bu devletlerce veya bölgesel gruplarca tavsiye edilen çözümler, evrensel

uluslararası normlar şeklinde sonuçlanmasa da ulusal hükümetlerin kendi fikirlerini uluslararası şekilde tanıtmada ILO'nun potansiyel bir forum görevi görmesi hiç sorgulanmadı.

Bir forum olarak ILO, Hindistan'ın 1947'de bağımsız olmasından önce egemenliğinin onaylanmasını sağladı. Nitekim Hindistan hükümeti ve sosyal ortaklar, Yönetim Kurulu dâhil olmak üzere temsilciler gönderebiliyordu ve ayrıca Ofis, Britanya sömürge yönetimi yanında Hindistan hakkında bilgi üretebilmekteydi (Herren, 8. Bölüm). ILO, And Dağları Programı ve ilgili ulusal ekonomi alanlarında yerli toplulukların entegrasyonunu hızlandırmak üzere tasarlanan gelişim programlarını uygulayarak ulusal birliği güçlendirdi (7. Bölüm). Bu yüzden, uluslararası örgütler ve uluslararası kurulan ilişkiler, tamamen diplomatik olmaktan çok ötedir dinamik ve karmaşıktır.

Son olarak, uluslararası örgütlerin etkisini değerlendirirken ulusal düzeyi göz önünde bulundurmak da çok önemlidir. ILO'nun tesirini ölçmenin basit bir yolu çoğu kez, sözleşmeleri onaylayan ülkelerin sayısını belirlemek olmuştur. Bu hesaplama metodu, tatmin edici olmaktan çok ötedir nitekim çeşitli yerel bağlamlarda onayın uygulamada ne anlama geldiğini veya Sözleşmenin kabulünden önce ve sonra gerçekleşen tartışmayı dikkate almamaktadır. Fakat kolonilerde zorla çalıştırma tartışması veya hükümet onaylamamış olsa da 1919 tarihli sekiz saatlik çalışma günü Sözleşmesinin Belçika yasasına etkisinde görüldüğü gibi, ulusal toplumlar ve siyasetçiler üzerinde en büyük etkiyi yaratan tam da bu tartışmalardır (Van Daele, 11. Bölüm). Sözleşmeler bazı ulusal aktörlerce de ele alınmış ve müzakerelerde ulusal hükümetlere baskı yapmak için kullanılmıştı. Savaşlar arası dönemde Almanya'da sekiz saatlik çalışma konusundaki ilk Sözleşme ve 1980'lerde Polonya sendikalarının dernek özgürlüğü konusundaki 1948 tarihli Sözleşme bu duruma örnektir.<sup>33</sup> Aktörlerin taleplerini uluslararası düzeye yerleştirerek bu talepleri güçlendirmekte faydalıdır fakat Sözleşmelere uymada başarısız olma, hükümetlerin uluslararası güvenilirliğini tehdit edebilir. Örgüt ve ulusal düzey arasındaki bu iki yönlü süreç aracılığıyla Sözleşmelerle ilgili çalışma, sosyal hakların gelişimini kolaylaştırabilir hatta garanti edebilir. Bu cilt, bu bağlantılar ve millî devletlerde evrensel örgütleri birleştiren karmaşık uygulamalar hakkındaki bilgimizi genişletmektedir ve mevcut tarih araştırmalarında hâlen kenarda kalan kıtalara odaklanan daha fazla çalışmaya ihtiyacımız olduğunu göstermektedir. Afrika, Asya, Arap Dünyası, Doğu ve Güney Avrupa, ILO ile bağlantılarının daha ayrıntılı olarak incelenmeye değer olduğu alanlardır.

## **Küresel arenada destek ve rekabet**

ILO'nun ürettiği uluslararası standartları geliştirme ve yayma becerisi, ulusal düzeydeki araçları ve destekçilerine ve ayrıca ağırlar ve uluslararası aktörlerce desteklenen bir tür küresel fikri harekete geçirme ve hatta yaratma kabiliyetine dayanmaktadır.<sup>34</sup> Kurulduğu andan beri ILO; hükümet, sendika ve işveren temsilcilerini bir araya getiren üç parçalı yapısı sayesinde alışılmışın dışında ve ayrıcalıklı bir konuma sahip oldu. Bir çok durumda, özellikle de

İkinci Dünya Savaşı'nda bu üç parçalı yapıda çalışan sosyal partnerler, örgütün devamı veya gelişiminde belirleyici bir rol oynadı. Üç parçalılık ayrıca, kuzey Avrupa'dakiler gibi bazı ülkelerin entegrasyonunu kolaylaştırdı. Bu durumu Kettunen'in kaleme aldığı ve bu süreçte işveren temsilcilerinin rolünü bilhassa vurgulayan 12. Bölüm'de görebiliriz. Fakat belli sınırlamalar da var. 1960'da, İsveçli sosyal demokrat bir ekonomist olan Gunnar Myrdal, üç parçalılığı, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra Avrupa'da kamu sektörünün büyümesini hesaba katmayan endüstriyel ilişkiler liberal görüşünün bir kalıntısı olarak görmekteydi.<sup>35</sup> 1950'lerde sosyalist ülkeler ve Hindistan gibi bazı gelişmekte olan ülkelerin temsilcilerinin zaten dile getirdiği bu eleştiri, örgüt üzerinde etki yarattı. 1950'lerde 'işveren' kavramının yeniden tanımlanmasını sağladı ki bu kavram bugün kapitalist, devlet kontrollü ekonomilerde yönetimin girdiği yeni yönü vurgulayarak yönetim pozisyonlarında çalışanları da kapsamaktadır.<sup>36</sup> Daha yakın zamanda gayri resmi sektörün önemi konusunda artan farkındalık, sendikaların ne kadar temsilci olduğu hakkında sorulara yol açtı. Fakat çeşitli zamanlarda gündeme gelen bu mesele, neredeyse örgütün kendisi kadar eskidir.<sup>37</sup> Bu konu Faşistlerin İtalya'da iktidara geldiği 1920'lerde ve ardından, SSCB'nin ILO'ya katıldığı ve Franco'nun İspanya'da iktidara geldiği 1930'larda tartışıldı.<sup>38</sup> İşverenler konusunda olduğu gibi işçi temsiline yapıları hakkındaki tartışma, örgütün çeşitli unsurlarını üç parçalılığın anlamını değişen endüstriyel ilişkileri düşünmeye zorladı. Örneğin, 1920'lerde faşist sendika temsilcileri, neo-korporatizm ve üç parçalılık arasındaki sınırlar hakkında bir tartışma başlattı (Gallo, 9. Bölüm); 1950'lerde doğu bloğu ülkelerinin örgüt çalışmalarındaki artan katılımı ise dernek özgürlüğü hakkındaki tartışmayı yeniden canlandırdı.

Devlet dışı örgütlerin BM sistemindeki katılımı, küresel sistemin demokratikleşmesinde hayati bir unsur olarak görülürken, ILO'nun iç parçalı yapısı esasen 'devrim' olarak algılanabilir (Herren, 8. Bölüm). Ne var ki, örgütün temelleri, üç parçalı yapının çok ötesine uzanmakta. Birinci Dünya Savaşı'ndan önce uluslararası olarak işlemeye başlayan reformcu sendikalar yanında<sup>39</sup> ILO, 19. Yüzyıldaki sosyal reform geleneğini devam ettiren ağır başlangıçtan beri parçasıydı. Arşivleri ve kütüphanesi Uluslararası Çalışma Ofisi'nde bulunan Uluslararası Çalışma Birliği, burada çok önemli bir dayanaktı.<sup>40</sup> Sosyal reform ve dünya çapındaki reformcu sendikalar, 1920'lerde ILO'nun oluşturulması ve devamının ardındaki itici güçlerdi, fakat zamanla birçok uluslar üstü birlik bunlara katıldı: sosyal Hıristiyan ağları, insani yardım ağları,<sup>41</sup> kadın ağları, endüstriyel sağlık ve işbirliği gibi alanlarda aktif ağlar. Bugün hâlen Cenevre'deki Uluslararası Çalışma Ofisi binasında bulunan Uluslararası Sosyal Güvenlik Birliği<sup>42</sup> gibi bazı ağlar Ofis tarafından kurulmuştu.<sup>43</sup>

Bu ağlar, ILO için hayati destek sağlamaktaydı: onaylamayı teşvik etmenin yanında, ILO'nun resmi verilerdeki boşlukları doldurmak için dayandığı bilgi kaynakları olarak da görev yapmaktaydılar. Bu ağlar ayrıca, hazırlamaları istenen Sözleşmelerin oluşturulması sürecini başlatması için Yönetim Kurulu'na baskı kurmada da faydalı olabilirdi (Droux, 15. Bölüm). Mesela Lengwiler 2. Bölüm'de, sirozu mesleki bir hastalık olarak tanımaya teşvik eden sendikalar

olduğunu göstermektedir. ILO'nun bilgi değişimi yapma ve bu ağları müzakere etme yöntemi, uluslararası yasal araçların, hazırlanmalarında yer alan çeşitli partnerler konusunda meşruluk oluşturduğu anlamına gelmekteydi. Nitekim Henry (6. Bölüm)'nin de incelediği gibi kooperatif sektörde durum buydu.

Bu uluslararası birlikler ve ağlar, derin kökleri olan iç rekabetlerle bölünmüştü. Koruma standartlarından yana olan feministler, Açık Kapı hareketini destekleyen feministlere karşı çıkmaktaydı (Natchkova ve Schoeni, 3. Bölüm); Uluslararası Sendikalar Birliği ise Hıristiyan sendikalara karşı çıkıyordu: Bunlar, Uluslararası Çalışma Ofisi'ni, sürekli düzenlemelere yapmaya ve mütteliklerini çeşitlendirmeye zorlayan ayrılıklardan yalnızca ikisiydi. Mesela Belçika reformcu işçiler hareketi, zorla çalıştırma Sözleşmesine sırtını döndüğünde Örgüt, Hıristiyan sendikalardan destek istedi (Van daele, 11. Bölüm).

Harekete geçirilen geniş ağlar ve ILO'nun bunları bir araya getirme kabiliyeti, örgütün ne denli esnek olduğunu ve genişlediği zamanlarda yeni güçleri yönetmeyi nasıl başardığını açıkça göstermektedir. Fakat hâlen temel prensiplerine (adalet ve büyüme kazançlarının sosyal olarak yeniden dağıtılması) ve bu prensiplerin geçerliliğini savunmaya devam eden kolektif aktörlere bağlıydı. Bu kuruluş temel prensipler, ilk günlerden itibaren farklı hedefler izleyen, bazen de aynı sahada çalışan uluslararası örgütlerle ihtilaf veya rekabet içinde olduğu anlamına gelmekteydi. Kendi imtiyazlarını sıkı sıkıya koruyan örgütler arasındaki geleneksel rekabete ek olarak, fikirler çelişkinisi barındıran konuların belirlenmesi, ILO'nun işlediği bilişsel sınırları ve referans sınırlarını tanımlamaktaydı. Örneğin, beslenme konusunda Pernet (14. Bölüm), henüz 1930'larda (aşgari bir şart hesaplayan) 'hesap' yaklaşımı ve mevcut gıdanın bölünmesiyle daha fazla ilgilenen sosyal yaklaşım arasında bir çatışmanın olduğunu belirtmektedir. Aynı çatışmalar, ILO'nun Milletler Cemiyeti (LON) ve uluslararası sistemdeki çeşitli ajanslarla ilişkisinde nüks etme ve pazar ekonomisi düzenlemesinin biçim ve sınırlarına odaklanma eğilimindeydi. Mesele öncelikle LON'un ve ILO'nun Ekonomik ve Finansal örgütü'nde tartışıldı (Calvin, 13. Bölüm); fakat bu tartışma, ABD Yönetimindeki serbest pazar ekonomisi dönüşümünün ILO'yu zayıflattığı bir dönem olan 1940'lara kadar devam etti.<sup>44</sup> Bu zayıf pozisyon, daha sonra OECD'nin 1980'lerde sosyal güvenlik hakkındaki uluslararası tartışmada oynadığı artan rol (Leimgruber, 17. Bölüm) ve 1990'larda Dünya Bankası'nın teşvik ettiği özel emeklilik modeli ile gösterildi (Orenstein, 16. Bölüm).

Bu rekabetlere paralel olarak 1920'lerde, bize daha kapsamlı ve birbiriyle bağlantılı bir bakış açısı sunan bu cildin ele aldığı örgütler arasında daimi işbirliği mekanizmaları kuruldu. LON ve Uluslararası Çalışma Ofisi'nin ortak komiteleri gibi belli yapılar, bu işbirliğini teşvik etti. Belli dönemler de bu işbirlikleri için olumlu bir ortam sağladı. Örneğin; 1930'larda zayıflamış bulunan Uluslararası Çalışma Ofisi, yaşam standartlarının nasıl tanımlanacağı konusunda LON'un Ekonomik ve Finansal Örgütü ile işbirliğine açık olduğunu gösterdi (Clavin, 13. Bölüm). ILO'nun bölgesel örgütlerle, pan-Amerikan yapılarla (Pernet, 14. Bölüm) ve Kuzey örgütleriyle (Kettunen, 12. Bölüm) işbirliği de geniş ilham kaynaklarını ve kimi zaman uyumlu kimi zaman birbiriyle çakışan



ulusal, bölgesel ve uluslararası arenalar arasındaki ara yüzde var olagelen sosyal hakların formüle edilmesi ve kurumsallaştırılmasındaki mekanizmaları göstermektedir. Bu giriş bölümünde, bu kitap boyunca ele alınan temaların bir kısmı tespit edildi. Fakat hâlen ILO hakkında başka araştırmalar için çok fazla alan bulunmakta. Daha önceki yıllarda yayımlananlardaki gibi bu ciltte; gelişim<sup>45</sup> ve genel anlamda kuzey güney ilişkileri gibi konulara, dünya savaşları ve Soğuk Savaş gibi bazı dönemlere, asya ve özellikle Afrika gibi coğrafi alanlara ve ILO ile diğer bölgesel veya Avrupa Toplulukları gibi uluslararası aktörler arasındaki etkileşimlere yeterli derecede yer verilmedi. Ancak araştırmalar sürüyor ve bu alanlar şimdiden açılmaya başlandı.

Buradaki fikir, ILO'nun kapsamlı bir tarihini vermek değil ki bunu denemek dahi nafil olurdu, örgütün teşvik ettiği sosyal hedeflerle ilgili çeşitli durumlar ve küreselleşme mekanizmalarını araştırmada ILO'nun nasıl kullanılacağı hakkında düşünmektir.

Küresel ekonomik ve finansal pazarların gücü ve hacmiyle karşılaştırıldığında, ILO'yu ve faaliyetlerini destekleyen ağların parçalandığı ve değiştiği görülmektedir. Yalnızca albert Thomas'ın 1920'lerde örgütün gücünü dayandırdığı reformcu sendika hareketi, sadık ve sürekli bir destekçisi olarak kalmaya devam ediyor. Fakat bu hareketin 1943'ten beri zayıflaması, örgüte ve varlığına karşı bir tehdit oluşturdu.<sup>46</sup> ILO'yu çevreleyen 'küresel toplum'un diğer unsurlarının, daha istikrarsız olduğu görüldü. Böylece örgüt, kuruluşuna yardımcı olduğu aktörler ağlarını, 19. Yüzyıl sonlarındaki *nebuleuses réformatrices*'i ve bunlara bağlı uzmanları geniş biçimde kendi bünyesine kattı. Bu kitapta bahsedilen bağımsız ağlar ve birlikler, daha önemsiz ve geçici partnerler olmuştur. Bölgesel örgütlerin özellikle 1945'ten sonraki gelişimi (bilhassa Avrupa Ekonomi Topluluğu), ILO'nun dayandığı destek havuzunu küçülttü. BM Ekonomik ve Sosyal Komisyonu gibi ILO'nun kendi bünyesine aldığı sosyal standartlar sahasındaki hükümetler arası ajansların yol açtığı rekabet de buna sebep oldu. Bu anlamda üç parçalılık hâlâ, tüm kısıtlamalarıyla beraber, bölünmüş ve kusurlu olmasına rağmen ILO hedefleri etrafında bir tür 'küresel toplum' örgütlemenin en kesin yolu gibi gözüküyor.

Nihayetinde ve belki de paradoksal bir biçimde, küreselleşmeyi neyin işlettiğini anlamaya çalışan bir çalışma için bu ciltteki bölümler, ILO'ya en sağlam desteğin ulusal toplumlarda veya en azından bazılarında yattığını gösteriyor. Örgüt küresel standartları üretecek uzmanlığı, bunları uygulamaya dönecek kişileri ve teknik vazifelerde çalışacak kadroyu böyle bulmaktadır. Aktörler, ILO'nun geliştirdiği ve teşvik ettiği küresel sosyal standartları ulusal alanda ele almakta ve bunları sosyal haklara dönüştürmektedir.

## Notlar

1. Özet için bkz. *Journal of Global History* ve P. O'Brien tarafından yazılan programlı giriş: 'Historiographical Traditions and Modern Imperatives for the Restoration of Global History', içinde *Journal of Global History* (vol. 1, no. 1, 2006), pp. 3–39. Ayrıca bkz. *Revue d'histoire moderne et contemporaine* (vol. 54 bis, no. 5, 2007), *Histoire globale, histoire connectée*'nin özel sayısı.

2. Terimler burada değişmeli olarak kullanılmaktadır.
3. Geçmiş ve şu an arasındaki ilişki standart bir konudur fakat hiç M. Bloch tarafından yapıldığı kadar iyi belgelenmemiştir: *Apologie pour l'histoire ou métier d'historien* (Paris: Colin, 1974, first published 1949), pp. 44–47.
4. P. Y. Saunier: 'Les régimes circulatoires du domaine social 1800–1940: projets et ingénierie de la convergence et de la différence', *Genèses, sciences sociales et histoire* (vol. 71, no. 2, 2008), pp. 4–25.
5. M. H. Geyer and J. Paulmann (eds), *The Mechanics of Internationalism: Culture, Society, and Politics from the 1840s to the First World War* (Oxford: Oxford University Press, 2001).
6. Bu konuda bkz. *International Organization* dergisindeki özetler, 1947'den itibaren yayınlanmış: <http://journals.cambridge.org/action/displayJournal?jid=INO>.
7. M. Herren, *Geschichte der internationalen Organisation* (Darmstadt: WBG Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 2009). Ayrıca bkz. *Journal of Global History* (vol. 6, no. 2, 2011)'in uluslararası örgütlerin tarihi üzerinde üç makalenin bulunduğu ve G. Sluga, 'The Transnational History of International Institutions', pp. 219–222 şeklindeki sunumla başlayan sayısı. Ayrıca bkz. 'Une autre approche de la globalisation: socio- histoire des organisations internationales (1900–1940)', *Critique Internationale* (vol. 52, 2011)'in özel sayısı.
8. M. Barnett and M. Finnemore, *Rules for the World: International Organizations in Global Politics* (Ithaca: Cornell University Press, 2004).
9. Bu konudaki tartışma, 19. Yüzyılın sonlarından itibaren çok farklı şekiller aldı. G. Myrdal, *Beyond the Welfare State* (reprint, New Haven: Yale University Press, 1960), buna örnektir. İsveçli bir sosyal demokrat olan Myrdal, 1947'den 1957'ye kadar Birleşmiş Milletler Avrupa Ekonomi Komisyonu'nu yönetti. Refah devletinin, ulusa çok fazla yoğunlaştığını düşündüğü için refah devleti ötesinde ilerleme için çağrıda bulundu.
10. A. Aglan, 'Albert Thomas, historien du temps présent', *Les cahiers Irice* (no. 2, 2008), pp. 23–38.
11. Bu açıdan bkz. ILO, *The International Labour Organization. The First Decade*, preface by Albert Thomas (Geneva, 1931). Uluslararası Çalışma Ofisi'nde hatırlamanın bu siyasi kullanımı üzerine bkz. S. Kott: 'Kann es transnationale Erinnerungsorte geben? Das Beispiel der International Labour Organisation', in K. Buchinger, C. Gantet and J. Vogel (eds), *Europäische Erinnerungsräume* (Frankfurt am Main: Campus, 2009), pp. 281–296.
12. Arşiv Hizmetleri direktörü Remo Becci'ye, koleksiyonlardaki muhteşem çalışması ve mensubu olduğu örgüt hakkındaki ansiklopedik ve tarafsız bilgisi için teşekkür ediyoruz. Ayrıca şu anda emekli olan fakat dikkati ve adanmışlığıyla birçoğumuza araştırmalarımızda yardımcı olan René Berthon'a teşekkür ediyoruz.
13. [www.ilo.org/public/english/century/index.htm](http://www.ilo.org/public/english/century/index.htm)
14. Sürekli desteği ve yeni düşüncelere açıklığı için Emmanuel Reynaud'a ve yayınlarının yönetimindeki Charlotte Beauchamp'a en içten teşekkürlerimizi sunuyoruz. Onların yardımı olmasaydı bu kitap oluşturulamazdı.
15. I. Lespinet- Moret and V. Viet (eds), *L'Organisation Internationale du Travail: origine, de développement, avenir* (Rennes: Presses universitaires de Rennes, 2011).
16. Özellikle Albert Thomas için bkz. : B. W. Schaper: *Albert Thomas: trente ans de reformation sociale*, (Publications on Social History; 2, Assen: van Gorcum [and others], 1959); D. Gue´rin: *Albert Thomas au BIT: 1920–1932. De l'internationalisme a l'Europe* (Geneva: European Institute of the University of Geneva, 1996). Ayrıca bkz. E. Phelan, *Edward Phelan and the ILO: The Life and*

- Views of an International Social Actor* (Geneva: International Labour Office, 2009) and G. Van Goethem, 'Phelan's War: the International Labour Organization in Limbo (1941–1948)', in J. Van Daele et al. (eds), *ILO Histories: Essays on the International Labour Organization and Its Impact on the World during the Twentieth Century* (Bern, New York: Peter Lang, 2010), pp. 314–340. David Morse hakkında bkz. D. Maul, 'The Morse Years: the ILO 1948–1970', in *ibid.*, pp. 365–400.
17. Örneğin, Uluslararası Çalışma Örgütü için bkz. F. Thébaud, 'Réseaux réformateurs et politiques de travail féminin: l'OIT au prisme de la carrière et des engagements de M. Thibert', in Lespinet-Moret and Viet, *op. cit.* pp. 27–37; Sağlık Örgütündeki baskın kişiler için bkz. I. Borowy and A. Hardy (eds), *Of Medicine and Men: Biographies and Ideals in European Social Medicine between the World Wars* (Frankfurt am Main: Peter Lang, 2008); UNESCO için bkz. G. Sluga, 'UNESCO and the (One) World of Julian Huxley', *Journal of World History*, (vol. 21, no. 3, 2010), pp. 393–418; HCR için bkz. M. Fresia: 'Une élite transnationale: la fabrique d'une identité professionnelle chez les fonctionnaires du Haut Commissariat des Nations Unies aux Réfugiés', *Revue européenne des migrations internationales* (vol. 25, 2009) pp. 167–190 and the LONSEA database in Heidelberg at: [www.lonsea.de](http://www.lonsea.de).
  18. R. Lutz, 'Die Verwissenschaftlichung des Sozialen als methodische und konzeptionelle Herausforderung für eine Sozialgeschichte des 20. Jahrhunderts', *Geschichte und Gesellschaft* (no. 22, 1996), pp. 165–193.
  19. Bu yaklaşım konusunda bkz. E. Adler and P. M. Haas, 'Conclusion: Epistemic Communities, World Order, and the Creation of a Reflective Research Program', *International Organization* (vol. 46, no. 1, 1992), pp. 367–390; J. Van Daele: 'Engineering Social Peace: Networks, Ideas, and the Founding of the International Labour Organization', *International Review of Social History* (vol. 50, no. 3, 2005), pp. 435–466; and a critical approach in S. Kott, 'Une "communauté épistémique" du social?', *Genèses. Sciences sociales et histoire* (vol. 71, no. 2, 2008), pp. 26–46.
  20. J. M. Bonvin, *L'Organisation internationale du travail: e'étude sur une agence productrice de normes* (Paris: Presses universitaires de France, 1998).
  21. Uluslararası standartların yayılması için bkz. J. W. Legro, 'Which Norms Matter? Revisiting the "Failure" of Internationalism', *International Organization* (vol. 51, no. 1, 1997), pp. 31–63, and M. Finnemore and K. Sikkink, 'International Norm Dynamics and Political Change', *International Organization* (vol. 52, no. 4, 1998), pp. 887–917.
  22. S. Kott, 'Arbeit. Ein transnationales Objekt? Die Frage der Zwangsarbeit im "Jahrzehnt der Menschenrechte"', in C. Benninghaus, S. O. Müller, J. Requate and C. Tacke (eds), *Unterwegs in Europa* (Frankfurt am Main: Campus, 2008), pp. 301–323; and S. Kott, 'The Forced Labour Issue between Human and Social Rights 1947–1957', *Humanity. An International Journal of Human Rights, Humanitarianism, and Development* (vol. 3, no. 3, 2012), pp. 321–335.
  23. [www.ilo.org/global/about-the-ilo/decent-work-agenda/lang-en/index.htm](http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/decent-work-agenda/lang-en/index.htm)
  24. Bkz. P. A Rosental, 'Géopolitique et État providence: le BIT et la politique mondiale des migrations dans l'entre-deux-guerres', *Annales Histoire Sciences sociales*, (vol. 61, no.1, 2006), pp. 99–134; M. Louis, *L'Organisation internationale du travail et le travail décent: un agenda social pour le multilatéralisme* (Paris: l'Harmattan, 2011).
  25. WEP için bkz. 1978'de yayınlanan ve düzenli olarak yeniden basılan bibliyografya: ILO, *Publication of Published Research of the World Employment Program* (Geneva: International Labour Office, 1978).

26. Savaşlar arası dönem için bkz. S. Kott, 'De l'assurance à la sécurité sociale (1919–1944). L'OIT comme acteur international', at: [www.ilo.org/public/english/century/information\\_resources/download/kott.pdf](http://www.ilo.org/public/english/century/information_resources/download/kott.pdf). 1952 tarihli Sözleşme için bkz. C. Guinand, *Die internationale Arbeitsorganisation (ILO) und die soziale Sicherheit in Europa (1942–1969)* (Bern, New York: Lang, 2003) ve 1980'ler dönemi için bkz. Matthieu Leimgruber, bu ciltteki 17. Bölüm.
27. Gelişim konusunda ILO'nun yaşam standartlarını yükseltmek için geniş ölçekli kamu işlerine odaklanan yaklaşımı ile Dünya Bankası'nın üretimi iyileştirmeye dayanan yaklaşımı arasındaki fark için bkz. D. Maul, *Human Rights, Development and Decolonization. The International Labour Organization, 1940–1970* (Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2012, first published in German in 2007); M. Alacevich, 'The World Bank and the Politics of Productivity: The Debate on Economic Growth, Poverty, and Living Standards in the 1950s', *Journal of Global History*, (vol. 6, no. 1, 2011), pp. 53–74.
28. See also V. Viet: 'La médiation de Justin Godart entre la France et l'OIT', in Lespinet- Moret and Viet (eds), op. cit., pp. 89–107.
29. Almanya için bkz. S. Kott, 'Dynamiques de l'internationalisation. L'Allemagne et l'Organisation internationale du travail (1919–1944)', *Critique Internationale* (vol. 52, July, 2011) pp. 69–84.
30. Ayrıca bkz. S. Zimmermann: "'Special Circumstances in Geneva": The ILO and the World of Non- Metropolitan Labour in the Interwar Period', in J. Van Daele et al. (eds), *ILO Histories: Essays on the International Labour Organization and its Impact on the World during the Twentieth Century* (Bern, New York: Peter Lang, 2010), pp. 221–250.
31. Bu konuda ayrıca bkz. D. Maul, 'The Morse Years: the ILO 1948–1970', in Van Daele et al., op. cit., pp. 365–400.
32. R. W. Cox: 'Labor and Hegemony', *International Organization* (vol. 31, no. 3, 1977), pp. 385–424.
33. Polonya konusunda bkz. I. Goddeeris, 'The Limits of Lobbying: ILO and Solidarnosc', in Van Daele et al. (eds), op. cit., pp. 423–442.
34. Uluslararası ağlar hakkında bkz. D. Rodogno, B. Struck and J. Vogel (eds), *Shaping the Transnational Sphere* (New York: Berghahn Books, 2012 yayınlanacak).
35. Myrdal, age., sf. 271–272.
36. A. E. Alcock, *History of the International Labour Organization* (London: Macmillan, 1971), pp. 290–311, and V. Y. Ghebali, *L'organisation internationale du travail* (Geneva: Georg, 1989), pp. 164–175.
37. On this point see the very perceptive comments by E. B. Haas: *Beyond the Nation- state* (Stanford: Stanford University Press, 1964), particularly Chapter 7.
38. S. Farré, 'Trois experts, une visite une rapport. L'Organisation internationale du travail et la liberté syndicale dans l'Espagne franquiste', in Lespinet- Moret and Viet (eds), op. cit., pp. 121–129.
39. R. Tosstorff: 'The International Trade- Union Movement and the Founding of the International Labour Organization', *International Review of Social History* (vol. 50, no. 3, 2005), pp. 399–433.
40. Bu konuda bkz. S. Kott: 'From Transnational Reformist Network to International Organization: the International Association for Labour Legislation and the International Labour Organization (1900–1930s)', in Rodogno et al. (eds), op. cit.
41. Uluslararası çalışma Ofisi ve sığınmacılara yardım eden hümaniter örgütler arasındaki bağlantılar konusunda bkz. D. Kévonian, *Réfugiés et diplomatie humanitaire: les acteurs européens et la scène proche- orientale pendant l'entre- deux- guerres* (Paris: Publications de la Sorbonne, 2004)

42. Bu açıdan bkz. P. Y. Saunier, 'Borderline Work: ILO Explorations onto the Housing Scene until 1940', in Van Daele et al. (eds), op. cit, pp. 197–221.
43. Ayrıca bkz. C. Guinand, 'The Creation of the ISSA and the ILO', *International Social Security Review* (vol. 61, no. 1, 2008), pp. 81–98.
44. Bu dönüşüm ve diğer ülkelerin refah devletini genişletme deneyimleri hakkında bkz. J. Bell, 'Social Politics in a Transoceanic World in the Early Cold War Years', *The Historical Journal* (vol. 53, no 2, 2010), pp. 401–421.
45. Bu konuda şu özel sayıyla verilen araştırma aları için bkz. 'Modernizing Missions: Approaches to "Developing" the Non- Western World after 945', *Journal of Modern European History* (vol. 8, no. 20, 2010), ve özellikle F. Cooper'ın önsözü: 'Writing the History of Development', pp. 5–21. See also the first book in this Series, by Daniel Maul, *Human Rights, Development and Decolonization. The International Labour Organization, 1940–1970* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2012).
46. Bu açıdan bkz. K. Pribram'ın oldukça şeffaf makalesi, 'The ILO: Present Functions and Future Tasks', *Foreign Affairs; an American Quarterly Review* (vol. 21, No. 1/4, 1942/1943), pp. 158–167.



# **1. Bölüm**

## **ILO Etrafındaki Uluslar Üstü Ağlar ve Ortamlar**





# 1

## Sosyal ve politik ağlar ve ILO'nun oluşumu: Britanyalı Aktörlerin Rolü

*Olga Hidalgo-Weber*<sup>1</sup>

### Giriş

Bu bölümde Versailles Anlaşması'nın XIII. kısmı uyarınca Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO) kurulduğu Paris'teki 1919 Barış konferansı, ilk olarak tarih yazımı ve uluslararası ilişkiler açısından incelenmiştir. Bu “realist” okul için, devletler farklı barış planları üzerine anlaşılan başlıca güçleri oluşturmaktadır, hatta bu tarihçiler mevcut milletlerin liderlerinin oynadığı rolü göstermeye niyetlense dahi, birincil olarak devletlerarası ilişkilere odaklanmaya devam etmektedirler<sup>2</sup>.

Bu bölüm, barış antlaşmalarının sosyal yönleri açısından bakıldığında, bireysel aktörlerin ve ağların, uluslararası sosyal politikaların oluşmasından sorumlu uluslararası işbirliğini şekillendirmede kilit rol oynadığını göstermek için bu geleneksel yaklaşımdan uzaklaşmaktadır.

ILO'yu oluşturan komisyonun çalışmalarına katılmış olan dönemin tanıklarına göre, Britanyalılar bu oluşumun başlıca zanaatkarlarıdır<sup>3</sup>. Bu iddiayı, Britanyalılara atfedilen rolün genellikle abartıldığını ve kendi devletlerinin sosyal kanunlarıyla uyum içinde olmadığını göstermek adına tartışmak istiyoruz. Bunu, “Büyük Britanya” grubu içerisindeki hangi Britanyalı aktörün barışın sosyal yönünden sorumlu olduğunu ve ne kadar kendi başına hareket etme özgürlüğünün olduğunu belirleyerek, bu Britanyalıların birkaç uluslararası ağır kalbinde bulunduğunu gösterecek ve esasında ILO'nun kurulmasını sağlayanların tam da bu ağlar olduğunu göstereceğiz.<sup>4</sup> Böylelikle, Britanyalı aktörlerin onlara bu kadar önemli bir görevin verildiği zamanda, uluslararası sosyal fikirler için bir ses yükseltici gibi davranma yeteneklerini ispat etmeyi umuyoruz. Britanyalıların barış konferansının resmi çalışmalarının başlangıcından dahi önce bile sorunları nasıl tartıştığı ve yeni fikirleri ortaya çıkardığını incelemek zamanın uluslararası sosyal alanında çeşitli etkin ağları ortaya çıkaracaktır: sosyal reformistler özellikle İkinci Enternasyonal'deki sosyalist hareketler ve Çalışma Kanunu için Uluslararası Ortaklık (IALL)'de toplanmış.

Ayrıca, bir yandan Britanyalıların ILO'nun inşasına yaptıkları katkıyı tartışırken, bir yandan da ilgili bir takım aktörlerin endişelerini açmıyarak, Britanyalıların aklında uluslararası sosyal etkilerin mi yoksa ulusal endişelerin mi daha üstte olduğunu belirlemeyi arzu ediyoruz ki, bu muhakkak farklı başkahramanlar arasındaki gerilime ve neticenin son şekline ışık tutacaktır. Son olarak Paris'teki Uluslararası Çalışma Kanunu komisyonunda üzerine pazarlık yapılan sorunları inceleyeceğiz ki Britanyalıların, başta ticarete ve imparatorluklarına olmak üzere kendilerinin birçok çıkarına hizmet edecek olan bir organizasyon oluşturmakta kullandıkları becerileri ve bilgileri belirleyelim.

## Büyük Britanya'da savaş sonrası sosyal durum

Birinci Dünya Savaşı Büyük Britanya'da işçiler için oldukça güçlü bir konumun oluşmasını sağlayan işçi işveren ilişkisinde birtakım değişikliklerini de beraberinde getirdi, sendika üyeliği ve iktisadi sahaya devlet müdahaleciliğini arttırdı.<sup>5</sup> Savaş süresince Britanya hükümetinin en büyük endişelerinden biri sanayi üretiminin aksamasını engellemek için iyi işçi işveren ilişkilerinin devamını sağlamaktı. 1916'da David Lloyd George bir koalisyon hükümetine liderlik etmeye başladı ve Muhafazakârların esiri olmaktan kaçınmak adına sendikaların desteğini güvenceye almaya çalıştı ve İşçi Partisi üyelerine, diğer ülkelerce kabul edilmiş "Unionsacrée"<sup>(\*)</sup> politikaları çizgisinde hükümete katılmaları için çağrıda bulundu.<sup>6</sup> Aynı endüstriyel uzlaşma ruhuyla 1916'nın sonlarında bir Çalışma Bakanlığı kurmaya karar verdi<sup>7</sup>, bu bakanlık savaş kabinesine çalışma sorununun politik açılarıyla ilgili tavsiye vermekten sorumluydu.<sup>8</sup> Lloyd George bu değişimlerde hayati önemi olan bir rol oynadı. Ancak, endüstriyel bir uzlaşmacı olarak yeteneklerine rağmen, savaş zamanı alınan biraz aşırı önlemlerle de ilişkilidir ki, bu önlemler sendikaların çoğunu tecrit etmiştir ve politik seviyede İşçi hareketi ona hiçbir zaman güvenmemiştir.<sup>9</sup>

1917'de kurulan Yeniden yapılanma bakanlığı savaş sonrası dönem için sosyal projeler üzerinde çalışmaya başladı, özellikle sağlık, eğitim, iş güvenliği ve iskân politikası üzerine önerilerde bulunmaları için birkaç alt komite oluşturdular. Ancak, bu projeler, hemen 1919 yazında bozulan ekonomik durumun gerçekleriyle ve parlamenter çoğunluğun arzularıyla yüz yüze kaldılar. Savaş sonrası durumda iki rakip görüş vardı: savaşta kazanılan tecrübenin yeniden yapılanma çalışması için bir temel olmasını isteyen William Beveridge<sup>10</sup> gibi uzmanlar, Lloyd George koalisyonundaki daha muhafazakâr unsurlarla çarpışmaktaydı. Bu daha muhafazakâr unsurlar, sanayicilerle güçlerini birleştirerek savaş sırasında getirilen devlet kontrollerinin kaldırılmasının denemeye çalıştılar, bunda temel amaçları ise laissez-faire ekonomiye dönmektir. Böylece, işçi sınıfı savaş sırasında bir takım kazanımlar elde etmiş olsa da –genellikle hükümetin seçimi olduğu kadar grev eylemi sonucu-, İkinci Dünya Savaşından farklı olarak, planlı bir sosyal politika geliştirmek için hiçbir teşebbüs yoktu.<sup>11</sup>

(\*) Fransızca "kutsal ittifak" I. Dünya savaşı sırasında sol örgütlerin hükümete muhalefet etmeme veya greve gitmemek üzerine anlaşması –Ç.N

1919'da, o zamanlar, Britanyalıların temel olarak savaş öncesi liberal hükümetin uyguladığı sosyal kanunları vardı, 1918 Fisher Eğitim kanunu gibi savaş sırasında getirilen reformlar da buna dâhildi, ancak gerçek bir proje ya da etraflı bir dağıtımçı sosyal model yoktu. Bu yüzden, hükümetin, potansiyel olarak uluslararası bir sosyal politika geliştirmeye sonuçlanabilecek bir kurum kurmayla ilişkisi başka faktörlerle açıklanabilirdi. Hükümet en başta bu yola sendika baskısı ve Lloyd George'un savaş sırasında işçi hareketine verdiği sözler yüzünden girmek zorunda kaldı. Daha sonra, savaşın bitimiyle, Milletler Cemiyeti hareketi Büyük Britanya üzerinde dikkate değer bir etki kazanmaya başladı ve Milletler Cemiyeti Sendikası ve işçi hareketi tarafından başlatılan kampanyalar birkaç parlamenterin desteğini kazandı, bu da hükümeti milletler cemiyetinin –muhtemel- kuruluşunu yönünde bir taraf almaya ve sosyal politika standartlarını oluşturmakla yükümlü bir ulusal organizasyon kurmaya teşvik etti.<sup>12</sup> Başbakan ve enternasyonalist Liberaller için uluslararası bir mevzuata sahip olma fikri sosyal koruma ile ilgili kaygılarına cevap olmuş oldu. Hükümetteki Muhafazakârlar, bu tür bir organizasyonun kurulmasının ülkenin ekonomik çıkarlarına, rakip ülkeleri de aynı sosyal kurallarla karşı karşıya bırakarak ve işçilerin isteklerini yönlendirerek hizmet edeceğini çabucak fark etti. Gerçekte hükümet Avrupa'da dolaşan Bolşevizm hayaletinden korkuyordu, hayalet 1919 başlarında zirvedeydi ve devrimin yayılması amacını taşıyordu.<sup>13</sup> Son olarak bu uluslararası organizasyonlara katılım, galip Büyük Britanya'ya ve onun imparatorluğuna uluslararası alanda yeniden parlama şansı verdi. 1919'da Britanya emperyalizminin<sup>14</sup> kendini sosyal alanda belli etmek için üç yolu vardı: birincisi, Britanyalıları uluslar üstü ağları kullanabilir ve düşüncelerini özümseyebilirdi; ikincisi, Barış Konferansının çalışmalarına yaklaşımlarında, galip bir millettten gelmiş adamlar gibi davranıyorlardı, tartışmaları yönlendirmeye ya da bir konsensüse zorlamaya çalışıyorlardı; üçüncüsü, basitçe işçilerin isteklerini en az masrafla karşılayacak ve bir yandan da Britanya'yı uluslararası sosyal ülkünün savunucusu olarak gösterecek bir organizasyon kurmak istemişlerdi.

## **Britanyalı aktörler ve savaş sonrası sosyal projeler**

Birinci Dünya Savaşı sırasında Londra sürgünler için bir barınak ve bir fikir platformuydu. Britanya'da birkaç sendika konferansı ile sosyalist konferanslar yapılmıştı, özellikle 1916 Temmuz'daki Leeds konferansı, itilaf devletlerindeki ilgili sendikaları bir araya getirmiş ve uluslararası bir sosyal politika programının temelini atmıştır, bunun bir kopyası da Başbakan Asquith'e gönderilmiştir.<sup>15</sup> 1917 Eylülündeki Londra Konferansı İtilaf devletlerindeki sendikalara, savaşın amaçlarına verdikleri desteği göstermeleri ve barış görüşmelerinde temsil edilmelerini istemek için bir fırsat vermişti. Son olarak da, 1918 Şubat'ında, Londra'daki Müttefik Sosyalistler ve Sendika Konferansı, çalışma hükümlerinin de barış anlaşmalarında bulunması çağrısı yaptı: Amerikalı sendikacı Samuel Gompers'in deyişiyle, bir çalışma Magna Carta'sı.<sup>16</sup> Britanyalıları bu yüzden bu görüşmelerde varılan sonuçları gözlemlemeli ve

takip etmeliydi, kendi tartışmalarına başlamaları bu konferanstaki isteklerin üzerineydi, iki seçeneği usa düşürmekteydi: ya direkt olarak barış anlaşmalarının içinde bir sıra çalışma reformu yapılacaktı (günde sekiz saat çalışma gibi), ya da uluslararası seviyede çalışma sorunlarıyla uğraşacak bir kuruluş kurulacaktı. Bu tartışma sürecine dahil olan ve Barış Konferansı için planlar hazırlamakla sorumlu olan Britanyalılar fikirlerini aldıkları tüm ağırları içeriyorlardı. Aynı kişiler bilahare Paris'e giderek ILO'yu kuran komisyonda Britanya'yı temsil ettiler.

Çalışma bakanlığında Sir Harold Butler ve Edward Phelan<sup>17</sup> beraber Britanya kamu hizmeti geleneğini şekillendirmiştir. Butler, savaş sırasında devletin çalışma politikasındaki yerini yeniden tanımlayacak ve sendika hareketiyle daha iyi ilişkiler geliştirecek uzun dönemli bir politika geliştirmekten sorumluydu. William Beveridge tarafından işadamları birliğinde geliştirilmiş bürokratik yaklaşımın tam karşısında bir çizgideydi, "sanayi için özerklik" politikası geliştirdi, bu da hükümet için işverenler ve sendikalar arasında direkt görüşmeleri teşvik ederek, her endüstrinin kendi ihtiyaçlarına göre, ama minimum standartlara uyarak, ödeme yapmasını sağlamak gibi minimalist bir yaklaşım demektir.<sup>18</sup> Phelan ise, Çalışma Bakanlığında oluşturulmuş istihbarat bölümünde oldukça aktifti.<sup>19</sup> Bölüm yönetsel tecrübeyle akademik bilgiyi birleştiren bir sistem ortaya koydu, başlangıçta sendikalar ve işçi gruplarındaki farklı fikir trendlerini belirlemek içindi, ancak aynı zamanda ilerisini düşünmek ve ortaya çıkması muhtemel çalışma problemlerini öngörmek içindi de. Savaşın biteceği neredeyse kesinleştiğinde, bu düşünce kuruluşu gelecek barış görüşmelerine kendi bakanlığının yapacağı katkıyı değerlendirmişti ve yine uluslararası bir çalışma organizasyonu kurma ile ilgili birçok başarılı Britanyalı planını yapan da bu düşünce kuruluşu.

1918 Ekim<sup>20</sup> tarihli bir öncül doküman, işçilerin çalışma mevzuatını geliştirmek amacıyla uluslararası bir organizasyona sahip olma konusunda kararlı olduğu sonucuna varmıştı, bu yüzden böyle bir organizasyonun çabucak kurulması gerekiyordu. Resmi koşullarda en iyi seçenek Barış Konferansı'nın doğrudan yeni çalışma standartları geliştirmek yerine uluslararası bir çalışma organizasyonu kurmanın çalışma sorunlarını düzenleme hususundaki imkânlarını değerlendirmek için bir komisyon kurması olurdu. İçerik açısından, Phelan Bildirisi bu tarz bir organizasyonun nasıl işleyeceğini tasvir eder, ancak tartışmaların bu aşamasında dahi üçlülük (tripartism) prensibi çoktan kabul edilmişti, Britanya'nın Whitley Konseylerindeki tecrübelerine dayanılarak, savaşın sonunda sanayideki işverenler ve çalışanlar arasındaki ilişkilerin düzenlenmesini iyileştirmek için ortak komiteler kurulmuştu.

Dönemin sosyal reformistlerinin düşüncelerini İngiliz anlayışıyla birleştiren İngiliz Malcolm Delevigne<sup>21</sup>, işleri bakanlığında, ILO'nun oluşumunda büyük rol oynuyordu. 1905, 1906 ve 1913'te Berne uluslararası işgücü mevzuatı konferanslarında İngiltere'nin delegesi olması sayesinde savaş öncesi prosedürler ile sosyal fikirlere aşınaydı ve IALL'nin<sup>22</sup> çalışmalarında aktif olarak katılmış insanlarla -Belçikalı Ernest Mahaim<sup>23</sup>, Fransız Arthur Fontaigne<sup>24</sup> gibi- sıkça iletişime geçme imkanı buldu. Delevigne aynı zamanda kendi ulus-

lararası işgücü organizasyonu<sup>25</sup> planın tasarısını verdiyse de sonuçta İngiltere delegasyonun Kabul ettiği model bu olmadı. Onun, işverenler, işçiler ve devleti temsil edecek şekilde hem münferit hem müştereken toplanacak 3 ayrı organı öngören görüşü sonraki resmi belgelerde de yer almadı. Öte yandan Delevingne, önceden IALL tarafından geliştirilen bir uygulama olan takas odası olarak hareket etmenin ILO'nun geleceğinde önemli rol oynayacağını doğru tahmin etmişti.

1918'de Delevingne İçişleri bakanlığında müsteşar oldu, ama bu onun Kasım 1918'den Ocak 1919'a kadar Arthur Fontaine ile bir uluslararası işgücü organizasyonu kurma ihtimali hakkında haberleşmesi ve ona Çalışma Bakanının geliştirdiği resmi görüşlerini bildirdiği özel bir mevkii idi.<sup>26</sup> Bu noktada Delevigne Fontaine ile oldukça uyuşuyordu. Fontaine, her ne kadar hükümet gelecekteki bir organizasyonun mevcut uluslararası mevzuatı yani Berne Konvansiyonunu onaylayacağını umsa da Fransız hükümetinin genel olarak bu fikirlerde uyuştüğünü garanti etmişti.<sup>27</sup> Bu ilişki, aynı zamanda iki ayrı adamın da kendi hükümetlerini temsilen katıldığı Paristeki resmi ayrıışmadan önce İngiliz ve Fransız düşüncelerini hükümetler bağlamında birleştiren bir bağ kurdu. Bu kişisel bağ ayrıca Devingne'e İngiliz meslektaşlarına Fransa'nın onların fikirlerine olumlu yaklaşacağını garanti etme imkanı verdi.

Bu nedenle İngiliz hükümeti uluslararası işgücü düzenlemesi lehine yapılacak propogandadan haberdardı ancak eğer bu düzenleme uluslarötesi bir güce dönüşecek olursa, öncelikle kendi milli çıkarını savunacak şekilde bilgi sahibi idi. Diğer bir deyişle savaştan sonra ve pazarlar tekrar rekabete açılınca ülkenin ekonomik hakimiyetini koruma amacıyla. Siyasi açıdan, bir hükümet için parasal düzenini işçi sorunlarını umursamıyor ve ekonomik sorunlara sadece ticari menfaat açısından yaklaşıyor olduğu izlenimini yaratmamak ve bu nedenle işgücü döngüsünü hakkındaki eleştirileri körüklememek önemliydi. İngiliz hükümeti bu nedenle sosyal koruma alanında öncü rol oynamaya çalıştı, bu şekilde kuralları kendi koyabilecekti. Hükümet, çalışma bakanlığı ve iç işleri bakanlığındaki personellerin önerilerini de izliyordu. Aralık 1918'de hükümet, Barış Kongresinin, İşgücü sorunları hakkında değerlendirme yapacak kalıcı bir organizasyon hakkında düşünülmesi ve öneri hazırlanması için özel bir komisyonu işaret etmesine karar verdi. Bu komisyon, merkezi hükümetlere olduğu kadar sanayi sektöründe işçi ve işverenlerinde temsili sağlamalıdır. Ayrıca söz konusu öneriler, Barış Kongresi tarafından kabul edildiği takdirde, barış mukavelelerine dahil edilmelidir.<sup>28</sup> 17 Aralık 1918'de George N. Barnes tarafından yönetilen İngiliz Savaş Bakanlığının bir toplantısında, nihai olarak Paris'teki İngiliz delegasyonunun bağımsız bir işgücü bölümü içermesine karar verildi ve bu amaçla İçişleri Bakanlığı ve Çalışma bakanlığındaki personelleri atadı.<sup>29</sup> <sup>30</sup>. Phelan ve P. N. Baker (Britanyalı hukuk müşaviri) daha sonra bu bildiriye bir konvansiyona dönüştüreceklerdi fakat önemli bir ek de yapıyorlardı: beş ana güçten oluşan bir yönetici kurul ("bir konsey") oluşturacaklardı; bunlar Birleşik Krallık, ABD, Fransa, İtalya ve Japonya'ydı.

Sözü geçen kişiler, ivedilikle Paris'teki İngiliz delegasyonunda, Barnes, Butler, Delevingne ve Phelan, bir işgücü bölümü oluşturdu ve resmi olarak

açılan Barış Konferansında birlikte aktif olarak çalıştılar. Burada uluslararası organizasyonların tarihi açısından oldukça alışılmadık olan ise İLO'nun iki mimarının aynı zamanda onun yöneticisi olmasıydı.<sup>31</sup> "Makineler ve Endüstriyel şartların düzenlenmesi için gereken uluslararası prosedürler hakkında bildiri" ismindeki İngiliz önerisini bir belge halinde tamamladılar ve 15-20 Ocak 1919'da<sup>32</sup> sundular. Bu belge, ki tek başlarına uluslararası düzenlemelerden tamamen sorumlu olan devletlerin üstünlüğüne dayanan gelecekteki organizasyonun yapı, yetki ve oluşumu hakkında tüm göze çarpan konuları değerlendiriyordu. Phelan ve Baker (İngiliz hukuk danışmanı) daha sonra bu bildiriye bir önemli ekleme yaparak anlaşmaya<sup>33</sup> çevirdiler: idari birimin oluşumu (Konsey) beş büyük güçten meydana gelecekti; Birleşik Krallık, ABD, Fransa, İtalya ve Japonya. İşgücü ağını temsil eden Bernesin varlığı, İngiliz delegasyonuna hem İşçi Partisinin barış programının hem de uluslararası sosyalist fikirleri kapsama olanağı verdi.

Barnes'in varlığı ve bununla işçi ağını temsil etmesi, Britanya delegasyonunun İşçi Partisi'nin barış programı fikirlerini ve aynı zamanda uluslararası sosyalist fikirleri özümsemesini sağladı. Yazışmaları ortaya koymaktadır ki sendikaları ve işverenleri bu erken taslak aşamasındaki çalışmalara katmaya olan ilgisi, kısmen politik sebeplerden ötürü, ama aynı zamanda her iki tarafın da bir oldu bittiyle temsil edilmesi ve organizasyona katılmamalık etmelerinden kaçınmak için pragmatik bir stratejinin parçası olarak: 'Şimdi sendika parçalarının iyileşmenin ve gelişmenin pratik ölçülerine katılımının sağlanması için bir fırsat vardır. İşverenler daha önce olduklarından çok daha fazla bir şekilde daha yüksek hayat standardı elde etmek için işbirliği yapmaya niyetliydi. Ancak biz, en azından, onların işbirliğini gerektiren planlara kendimizi adamadan önce İşçi temsilcilerine danışmalıyız ki bu planları başarılı kılabilirim. Bunu, tüm mekanizmaların görevliler tarafından ortaya konmasına kadar bekleyemeyiz, öbür türlü gönüllüce yaklaşabilirler, hatta konferansa hiç gelmeyebilirler bile.'<sup>34</sup> 27 Ocak 1919'dan 29'una kadar, onun önerisiyle, resmi Britanya delegasyonu, taslaklarını onlara sunmak için sendika temsilcileriyle görüştüler: 'taslak şeması'nın son versiyonlarından biri bir önsöz bile içeriyordu.'<sup>35</sup> Bu iki günde, sendikalarla olan görüşmelere katılan Dominyonların temsilcileriyle altı toplantı yapıldı.<sup>36</sup>

Lloyd George'un savaş sırasındaki sözlerini takiben, Breton Arthur Henderson<sup>37</sup>, Barış Konferansında işçilerin amaçlarını temsil edebileceğini düşünmüştü. Şubat 1918'de Londra'daki ittifak devletleri arası Sosyalist konferansın başarısından sonra, Belçikalı Emile Vandervelde ve Fransız Albert Thomas ile beraber, Barış Konferansı ile beraber uluslararası çalışma konferansının yapılmasını istiyordu, ancak Balfour tarafından Ocak 1919'un sonunda, nihayetinde ona verilen resmi rol Çalışma mevzuatı Komisyonunun Britanyalı üyelerine danışman olmağı.<sup>38</sup> Barnes ve Britanya delegasyonu tarafınca 1919'da danışıldığında, artık onun programını açıklayabilecek İkinci Enternasyonal'in saygın bir figürü değildi ki hareket bazı hususlarda derin ayrışmalara sahipti.<sup>39</sup> Sonuçta, sendikalar Britanyalıların önerilerini kabul ettiler, bunun farklı ulusların kabul edebileceği gerçekçi bir plan olduğunu hissetmişlerdi. Henderson'un

önerisiyle öncü dokümana işsizliğe bir referans da eklenmişti, aynı zamanda kadın ve çocuk işçiliğine dair bir referans da vardı,<sup>40</sup> ancak, Henderson'un getirdiği ana değişim işveren ve işçi temsilcilerinin yürütme organına, ya da Konseye, dahil edilmesi gerektiği, şimdi buna Delevigne'nin önerisiyle Yönetim kurulu denmektedir.<sup>41</sup>

## Uluslararası Çalışma Mevzuatı Üzerine Komisyonun Çalışmaları

Barış konferansı başladığında, sosyal konular üzerinde yüklü bir atmosfer vardı ve ilk toplantıda liderler uluslararası çalışma mevzuatı konusunu gündeme koydurdular. 23 Ocak 1919'da Lloyd George tarafından yapılan bir öneriyle, Onlar Konseyi<sup>(\*)</sup> Uluslararası Çalışma Mevzuatı Komisyonu kurmaya karar verdi, bu da 'istihdam koşullarını uluslararası bir bakış açısından soruşturmakla ve istihdam koşullarını etkileyen uluslararası önlemleri değerlendirmek, Milletler Cemiyeti'nin yönlendirmesi ve işbirliği altında bu tarz soruşturmaları sürdüreceği sürekli bir kurum önermesi'<sup>42</sup> göreviyle yükümlüydü. Bu komisyonun bileşimi<sup>43</sup> ki 1 Şubat 1919'dan 28 Şubat'a, sonrasında da 11 Mart 1919'dan 24 Mart'a kadar 35 toplantı yapmıştır, tamamen yeniydi, çünkü hükümet temsilcilerinin yanında çalışma hukuku uzmanları ve işçi temsilcileri vardı, ancak işverenler hemen hemen hiç temsil edilmiyordu. Pek çok konuyu konuşan ve tartışan<sup>44</sup> bu komisyonun tüm çalışmaları için detaylı bir raporunu veremeyiz onun yerine Britanyanın diplomatik uzmanlığını yansıtacak bir kaç konu seçtik. Gompers'i Barnes yerine komisyonun başkanı yapmaktaki politik hayal kırıklığına rağmen,<sup>45</sup> Britanyalılar durumu cesaretle karşıladılar ve usullerin denetiminde kalmak için ellerindekini en iyi şekilde kullanmayı bildiler. Britanya delegasyonu başlangıçta kelime sayısı ve içerik açısından en ileri ve kapsamlı taslağa sahip olma avantajına sahipti, bir de Paris'te diğer delegasyonlarla istişareler sonucunda bunun iyi karşılanacağını bilme avantajına.<sup>46</sup>

Dökümanları, artık üzerinde zaten bir konsensüs olan fikirleri yeniden ürettiğinden, komisyon ilk defa görüştüğünde bu plan tartışmaların tabanı olarak kabul edildi. Bu, pratik manada taslak alınacak ve madde madde tartışılacak demektir. Tripartizm ve oy dağılımı gibi Belirli noktalarda tamamen ilerleyemez duruma gelen ateşli tartışmalara rağmen, eğer baştaki Britanya taslağını ILO'yu oluşturan sonuç konvansiyonuyla karşılaştırırsak, Britanya taslağının ana kalıbı oluşturduğunu görürüz. Britanya delegasyonunun 400'den fazla kişiyle Paris'e varışı ustalıklı bir organizasyon gerektiriyordu, çünkü Britanyalılar kendi güvenlik çalışanlarını ve diğer tüm yardımcı personeli İngiltereden getirmek istiyordu.<sup>47</sup> Politikacılar bir çok uzman, danışman ve farklı çıkarları olan temsilciler tarafından sarılmıştı, bu da demektir ki delegasyonun her kapı

(\*) Council of ten- Britanya, Fransa, ABD, İtalya ve Japonyadan ikişer kişiyle oluşturulmuş bir grup Ç.N

da bir ayağı olabilirdi ve spesifik önerileri oldukça hızlı bir şekilde ortaya çıkarabilirlerdi, bir yandan da hep boşta bir planları olacaktı ki, eğer itiraz edilirse hızla bir uzlaşma sağlanabilecekti. Bu hızla harekete geçebilme yeteneği çalışma delegasyonunda minyatür halde temsil edilmişti, bu delegasyon komisyon dışında sosyal ve diplomatik ağlar tarafından geniş ölçüde danışılıyordu, bunların muazzam taraftar toplama gücü pazarlıkların kontrolüne sahip olmalarını sağladı. Delegasyonu çok güçlü yapan bir diğer nokta da tüm can alıcı konularda tek ses halinde konuşabilmeleriydi: 'politikanın birliği bir aksiyomdu'<sup>48</sup>

Bu birliğin yanında, Britanyalılar aynı zamanda komisyonun içindeki ağların içerisindeki ittifaklarıyla da cesaret buluyorlardı; Barnes, örneğin, Vandervelde'ye, Gompers'e karşı bir müttefik olarak güveniyordu -özellikle belalı oylama sistemi sorunu için- ve ne zaman işçilerin hakkını savunmak yerine kendi hükümetinin telinden çaldığı suçlamasını alsa, daima planının Büyük Britanya'daki Sendikalar Kongresinin parlamenter komitesinden onay aldığını öne sürerdi. Barnes böylelikle fikirlerini haklı çıkarmak için sendikaları ve sosyalist ağları kullandı. Ancak, Britanya taslağı, Konvansiyonların onanması konusunda zayıflamıştı: ABD'nin ısrarıyla bu bölüm tamamen yenden gözden geçirilmiş, ki müzakereler bozulmasın ve sonuç üslubu başlangıçta planlandığından çok daha esnek hale getirdi.

Bu konu üzerinde ve çalışma anlaşması üzerinde, Dominyonlar özellikle Kanada, Britanyalılardan farklı pozisyonlar aldılar, bu genellikle Barnes'ı zor durumlara sokuyordu ve onu kendi delegasyonu ile uzlaşmaya varmak zorunda bırakıyordu. Dominyonlar ve Hindistan Barış konferansında bu yeni uluslararası organizasyonlarda sandalyelerini alabilmek için yollarına çıkan fırsatları akılcıca değerlendirdiler, bu da daha sonra kendi meşruluklarını uluslararası arenada sağlamlaştırmalarını sağladı.<sup>49</sup> Çalışma yönetmeliği mevzusu Uluslararası Çalışma Mevzuatı komisyonuna Britanyalıların yaklaşımı için bir nihai örnek sunmaktadır. Komisyon, nihai raporunda iki doküman sunmuştur: kalıcı bir uluslararası çalışma mevzuatı kuruluşu için taslak konvansiyon ve Barış konferansı hazırlıklarına eklenmesi istenen bir takım maddelerin taslağı, bu taslak dokuz madde içeriyordu ve literatürde Çalışma Yönetmeliği olarak anılıyordu.<sup>50</sup> ABD, Belçika ve İtalya'dan gelen bir öneri üzerine, bir alt komite 19 konuda bir hazırlık taslağı hazırladı. Bu konuda iki karşı grup vardı; ABD ve Fransa, Gompers ve Léon Jouhaux'un ağzından konuşuyorlardı, Barış Konferansının çalışmasını sabırsızca inceleyen işçi hareketlerine elle tutulur bir şey vermek gerekliliğini hissetmişlerdi, ancak Barnes barış antlaşmasına yeni çalışma mevzuatının katılmasının tehlikeli bir politik egzersiz olacağını düşünüyordu ve pragmatist bakış açısı Vandervelde tarafından destekleniyordu. Britanyalılar bu yönetmeliğin kaynağı değildiler ancak, nihayetinde kabul edilebilir bir uzlaşma noktasının bulunması yine onlara, spesifik olarak Barnes'a kalmıştı (Son yazımı düzenleyen A. J. Balfour'un da yardımıyla) bu aynı zamanda tesadüfen metnin son kapsamını daraltmıştı. Bir konsensüs için yol yapma sürecinde ve bu konsensüsün kabul edilmesinde, işte Britanyalılar bu şekilde günün kazananı olmuşlardır.