

WOODROW WILSON: HET PROGRESSIEVE INTERNATIONALISME

Cedric Ryngaert, hoogleraar internationaal recht, Universiteit Utrecht

Woodrow Wilson was de 28^{ste} president van de Verenigde Staten (1913-1921) en was één van de intellectuele vaders van de Volkenbond, de voorloper van de Verenigde Naties. De ironie wilde echter dat de VS zelf nooit lid werd van de Volkenbond, omwille van tegenkanting door de Amerikaanse Senaat.

De persoon Wilson en zijn ideeën

Wilson werd in 1856 geboren als zoon van een presbyteriaanse dominee van Schots-Ierse afkomst. Hij stuurde rechten aan de Universiteit van Virginia en promoveerde vervolgens op een politiek-wetenschappelijk proefschrift genaamd ‘*Congressional Government: A Study in American Politics*’ aan de Johns Hopkins Universiteit in Baltimore. Hij is tot op vandaag de enige Amerikaanse president met een doctorstitel. Na zijn promotie werd Wilson hoogleraar aan verschillende Amerikaanse universiteiten en voorzitter van de Universiteit van Princeton. Vervolgens werd hij gouverneur van de Amerikaanse staat New Jersey, waarna hij in 1912 tot president van de VS werd verkozen voor de Democraten.

Wilson behoorde tot de progressieve vleugel van de Democraten. Hij stond dicht bij de vakbonden en de vredesbeweging. Wat het binnenlands beleid betrof, wilde hij de macht van het grootkapitaal aan banden leggen door arbeiders meer rechten te geven. Op het vlak van buitenlands beleid wilde hij een halt toeroepen aan de klassieke ‘balance of power’-politiek die tot zoveel oorlogen had geleid. Die ‘progressieve’ keuzes zag hij als een historische noodzaak, gezien de destabiliserende, en zelfs vernietigende werking van het nieuwe industriële systeem. Dit systeem reduceerde volgens hem de mens tot een productiefactor en voedde een alles verslindende oorlogsmachine. Met zijn structurele kritiek was Wilson zijn tijd ver vooruit. Te ver misschien: tijdens de onderhandelingen die leidden naar de vredesverdragen van 1919 moest Wilson verregaande toegevingen doen aan de winnaars van de Eerste Wereldoorlog, en de Amerikaanse Senaat kon hij niet achter zijn plannen voor een nieuwe wereldorde scharen. Toch is het mede dankzij de onverdroten inspanningen van Wilson dat de Volkenbond het leven zag als een internationale organisatie die zou waken over ‘s werelds collectieve veiligheid. Die Volkenbond was geen onverdeeld succes: hij kon met name de Tweede Wereldoorlog niet voorkomen. Niettemin werd hiermee de institutionele basis voor de in 1945 opgerichte Organisatie van de Verenigde Naties gelegd.

Amerika in de Eerste Wereldoorlog

Wilson was ervan overtuigd dat de VS een leidende rol zou moeten spelen in de internationale politiek. Anders dan zijn voorgangers – de presidenten Roosevelt en Taft – vond hij echter dat de VS haar politieke en militaire macht niet zou moeten aanwenden om louter Amerikaanse belangen te behartigen, maar vooral om de wereld veiliger en democratischer te maken. Bij het uitbreken van de Eerste Wereldoorlog werd deze idealistische aspiratie steeds concreter. Wilson dacht met name dat de strijdende partijen in Europa de VS als een neutrale ‘vredesmakelaar’ zouden aanvaarden die een duurzame wereldvrede kon garanderen. In zijn beroemd geworden ‘Peace without Victory’ toespraak van 22 januari 1917 stelde hij een vredesverdrag onder Amerikaanse bemiddeling voor dat een einde aan de oorlog zou maken zonder dat enige partij

de overwinning claimde. Een jaar later, op 14 januari 1918, zou hij in een toespraak voor het Amerikaanse Congres zijn invloedrijke ‘Veertien Punten’ bepleiten, die ontwapening, vrijheid van scheepvaart, zelfbeschikking, respect voor territoriale integriteit, vrijhandel en de oprichting van een Volkenbond inhielden. Deze ideeën genoten tijdens de oorlog veel steun in de VS, niet enkel van pacifisten en socialisten, maar ook van conservatieven. Met name de ‘bipartisan’ *League to Enforce Peace*, waarin de voormalige president Taft een prominente rol speelde, had een grote invloed op het publieke debat.

Wilson onderschatte echter de bereidheid van de strijdende partijen in Europa om tot het bittere einde door te vechten. De geallieerden hadden geheime verdragen met elkaar gesloten die bepaalden dat zij, in geval van een overwinning, Duitse gebieden onder elkaar zouden verdelen. De Pruisische militaristen voelden zich dan weer zegezeker nadat Rusland, één van de geallieerde landen, zich uit de oorlog had teruggetrokken na de Russische Revolutie. De Europese leiders waren daarom weinig tuk op Wilsons vredesvoorstellen.

Wilson begon te beseffen dat hij weinig invloed kon uitoefenen op de vormgeving van de naoorlogse vrede zolang de VS langs de zijlijn zou blijven staan. Maar slechts een minderheid van de Amerikanen was bereid de Amerikaanse houding van neutraliteit op te geven. Dat veranderde echter in 1917, toen Duitsland zijn onbeperkte onderzeebootoorlog hervatte: Duitsland beschouwde elk schip als doelwit, ook als het een neutrale staat als de VS toebehoorde. Bovendien had Duitsland een anti-Amerikaanse alliantie aan Mexico voorgesteld, met als belofte de recuperatie van door Mexico aan de VS verloren gebieden (de zogenaamde Zimmerman-nota). Wilson die, ondanks zijn pro-Britse instincten bewust geen partij had gekozen in de oorlog, kon nu niet langer neutraal blijven. Nadat Duitse onderzeeërs een aantal Amerikaanse koopvaardijschepen hadden getorpedeerd, verklaarde het Amerikaanse Congres, op verzoek van Wilson, Duitsland op 6 april 1917 de oorlog. De VS sloten zich echter niet formeel aan bij de geallieerden, maar vochten slechts aan hun zijde om een duurzame wereldvrede en de oprichting van een Volkenbond te bewerkstelligen. Nadat in de zomer van 1918 één miljoen Amerikaanse soldaten in Europa waren geland, was de oorlog snel voorbij. Duitsland aanvaarde Wilsons Veertien Punten, en op 11 november 1918 werd de wapenstilstand ondertekend.

Een American in Paris

Wilson bleef initieel relatief vaag over de precieze inhoud van een Handvest voor de Volkenbond. Pas in de zomer van 1918 gingen zijn vertrouweling Kolonel House en de jurist David Hunter Miller aan de slag met een eerste ontwerp. Daarin namen zij bepalingen op over ontwapening, over de verplichte arbitrage van internationale geschillen, en – controversieel, maar tegelijk ook cruciaal voor het slagen van de Bond – over de plicht van de internationale gemeenschap om sancties op te leggen of zelfs geweld te gebruiken tegen agressieve staten. Wilson zou dit ontwerphandvest, dat 13 artikelen bevatte, meenemen naar de naoorlogse vredesconferentie in Parijs, waar hij in eigen persoon als de Amerikaanse onderhandelaar optrad. Dat was naar Amerikaanse standaarden ongezien, want *voor* Wilson was een Amerikaanse president tijdens zijn ambtsperiode nog nooit op buitenlands bezoek geweest.

In Europa werd Wilson als een Messias onthaald. Niet minder dan twee miljoen mensen juichten hem toe bij zijn intrede in Parijs. Ondanks de steun van de Europese publieke opinie was het voor Wilson echter geen sinecure om de Europese politici te overtuigen van de noodzaak van een billijk vredesverdrag en van de oprichting van een Volkenbond. Uiteindelijk

moest Wilson grote toegevingen doen, die hem op het thuisfront duur kwamen te staan. Onder druk van de geallieerden verloor Duitsland grote gebieden, moest het astronomische oorlogsreparaties betalen, en werd de westelijke Rijnover bezet. Dit *Diktat* voedde de Duitse rancune en leidde uiteindelijk tot de Tweede Wereldoorlog. Ondanks de punitieve aard van het vredesverdrag zag de Volkenbond *toch* het licht. Dat kwam omdat Wilson een alliantie kon sluiten met de enigszins gelijkgestemde Lord Robert Cecil, de Britse minister van Buitenlandse Zaken, en de Zuid-Afrikaanse Generaal Jan Christiaan Smuts. Beiden waren de oprichting van een Volkenbond genegen, al hadden zij wat minder idealistische opvattingen dan Wilson. De opeenvolgende ontwerpen die zij produceerden vormden de basis voor het Handvest van de Volkenbond.

Het Handvest zoals het door de conferentie werd aangenomen, bevatte heel wat bepalingen die Wilson in zijn toespraken had verdedigd, zoals de verplichte geschillenbeslechting, de plicht van de leden van de Volkenbond om garant te staan voor de territoriale integriteit van andere leden, internationale ontwapening, en een vertegenwoordiging van kleinere staten in de Raad van de Volkenbond. Een annex bij het vredesverdrag richtte bovendien de Internationale Arbeidsorganisatie op, met als doelstelling de verwezenlijking van sociale rechtvaardigheid. Met andere bepalingen ging Wilson slechts heel aarzelend akkoord. Dat gold met name voor het artikel over de mandaatgebieden. Deze koloniale gebieden werden aan Duitsland onttrokken en aan de geallieerden toegewezen met de opdracht de inwoners ervan voor te voorbereiden op hun onafhankelijkheid. Velen zagen hierin een bestendiging van het imperialisme.

Wilson versus de Amerikaanse Senaat

De uitkomst van de onderhandelingen in Parijs kwam Wilson duur te staan bij zijn terugkeer in de VS. Conservatieven vonden dat het Handvest de Amerikaanse belangen niet diende, en progressieven vonden dat Wilson zijn idealen had opgegeven. De progressieven namen het Wilson bovendien kwalijk dat hij zijn ondergeschikten de vrije hand had gegeven om oorlogscritici in eigen land te vervolgen en publicaties te verbieden. Een linkse commentator stelde in dat verband dat het een misdaad was geworden de idealen van Wilson te verdedigen die hij zelf had verloren.

Wilson kwam alleen te staan. Hij beseftte dat hij in de VS zelf te weinig promotie had gemaakt voor de Volkenbond en begon daarom in september 1919 aan een grote treinreis door de VS om de bevolking van de noodzaak van een Volkenbond te overtuigen. In drie weken tijd legde hij 10.000 mijl af en gaf hij veertig toespraken. Kort na zijn terugkeer kreeg Wilson echter een beroerte, waardoor hij maanden buiten strijd was. Dat was een godsgeschenk voor de conservatieven, die 14 (!) voorbehouden formuleerden bij het Handvest. Met name Artikel X was hen een doorn in het oog. Dit artikel verplichtte alle leden van de Volkenbond de territoriale integriteit en politieke onafhankelijkheid van alle andere leden van de Bond te waarborgen, wat voor met name de invloedrijke conservator Henry Cabot Lodge een aanslag was op de Amerikaanse soevereiniteit. Sommige senatoren vonden de Volkenbond zelfs een bolsjevistische creatie (Wilsons anti-imperialistische veertien punten genoten namelijk veel aanhang ten tijde van de Russische Revolutie). Bij verschillende stemmingen in de Senaat haalde het Handvest, met of zonder voorbehouden, geen meerderheid. Het onvermijdelijke gevolg hiervan was dat de VS geen lid werd van de Volkenbond, hoewel de Amerikaanse president zelf aan de wieg stond van de organisatie.

Mogelijk had een Wilson in goede gezondheid *wel* een compromis kunnen sluiten met de conservatieve senatoren, maar dat is uiteraard historische speculatie. Als dat compromis was gesloten zou de VS een leidend lid van de Volkenbond geworden zijn, en de Bond mogelijk in staat gesteld hebben de Tweede Wereldoorlog te voorkomen – maar ook dat is voer voor speculatie. In ieder geval had Wilson zijn Volkenbond beter kunnen verkopen aan de Amerikaanse bevolking. Nadat de VS in 1917 de oorlog had verklaard aan Duitsland, concentreerde Wilson zich in zijn publieke optreden voornamelijk op het verloop van de oorlog. De oprichting van de Volkenbond raakte enigszins op het achterplan. Toen Wilson aan zijn Amerikaanse tour van september 1919 begon, was het kalf kennelijk al verdronken. In 1920 was Wilson zo onpopulair geworden, ook bij progressieve kiezers, dat zijn voorziene opvolger, de Democratische presidentskandidaat Cox, een zware nederlaag leed tegen de Republikein Warren Harding, een voorstander van ‘normalisering’ in de internationale betrekkingen. Wilson ontving dat jaar nog wel de Nobelprijs voor de Vrede, net als één van zijn voorgangers, de sabelslipper Roosevelt (die één van de grootste tegenstanders van het idee van een Volkenbond was geworden). Wilson overleed in 1924, in de overtuiging dat hij niet meer had kunnen doen om de Volkenbond te creëren.

De nalatenschap van Wilson

In het interbellum werd Wilson in de VS niet in hoog aanzien gehouden. Tijdens de Tweede Wereldoorlog werd hij echter gerehabiliteerd en als een visionair gezien. Zijn ideeën vormden de basis voor het Handvest voor de Verenigde Naties en informeerden ook een aspecten van het Amerikaanse buitenlandse beleid, in het bijzonder de missie van de VS om democratie en rechtsstaat elders in de wereld te propageren. De naoorlogse wereld was echter geen Wilsoniaans paradijs. Integendeel, de winnaars van de Tweede Wereldoorlog – de VS, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en de Sovjet-Unie - maakten, naar het idee van de Amerikaanse president Franklin Roosevelt, als de ‘vier politieagenten’ de wacht uit; ze werden permanente leden van de Veiligheidsraad met vetorecht. Bovendien domineerden ‘realisten’ de debatten over buitenlands beleid. Voor hen stond het belang van de staat en niet dat van de internationale gemeenschap voorop. Na de Tweede Wereldoorlog keerde op heel on-Wilsoniaanse wijze de *balance of power*-doctrine terug, ontstond er een wapenwedloop, en behield de VS zich het recht op eenzijdige militaire actie voor in weerwil van multilaterale afspraken.

Wilsons progressieve idee dat er een internationale gemeenschap met gemeenschappelijke waarden bestaat, is echter niet dood. Zijn gedachtegoed blijft doorleven in een doctrine als de *responsibility to protect*, volgens dewelke de internationale gemeenschap een beschermingsverantwoordelijkheid heeft ten aanzien van kwetsbare bevolkingen, in internationale inspanningen om het arsenaal massavernietigingswapens af te bouwen, en in de prodemocratische agenda van de Verenigde Naties. Wilson doet steeds weer een moreel appel op ons om onze nationale belangen niet steeds voorop te stellen, maar ook de vrijheid van anderen voor ogen te hebben.