

# La Argentina en la Organización Internacional del Trabajo (1919-1940)\*

Julio Galer

Julio Galer, ex-director  
general adjunto de la OIT,  
es profesor invitado del  
Centro de Estudios Avanzados

ESTUDIOS • Nº 9  
Julio 1997 - Junio 1998  
Centro de Estudios Avanzados de la  
Universidad Nacional de Córdoba

La Organización Internacional del Trabajo fue fundada en 1919. Debe su nacimiento al capítulo XIII del Tratado de Versalles. La Argentina fue Estado Miembro fundador de la O.I.T.

La creación de un organismo internacional que tratara los problemas referidos al trabajo y a la producción estaba en el aire desde hacía tiempo. Vale la pena señalar que, de alguna manera, son antecedentes de la O.I.T. las sucesivas fundaciones de la Primera (1964) y Segunda (1989) Internacional. También es un antecedente de la O.I.T. el testimonio del Sumo Pontífice León XIII, en las *Encíclicas Rerum Novarum* y *Quadragesimo Anno*. En el mundo, por aquellos años, se van desarrollando vertiginosamente, por un lado, organizaciones de trabajadores inspirados por principios marxistas, socialistas, proto-comunistas, anarcosindicalistas, etc. (El Primer Congreso Internacional de los Trabajadores tuvo lugar en 1901). Por el otro, la Iglesia Católica lanza una vigorosa campaña para la promoción de los Círculos Católicos de Obreros, tarea en la que se destacan figuras históricas de gran relevancia como el italiano Dom Luigi Sturzo, quien presidirá el pensamiento fundacional de la Democracia Cristiana en Italia y en el mundo.

Las dos personalidades más importantes en cuya línea, por así decirlo, prefiere situarse la Organización fueron Robert Owen (1771-1853) y sobre todo Daniel Le Grand (1783-1859). Fue éste último quien concibió la idea de una organización internacional y con re-

---

\* El presente es un capítulo del libro *Contribuciones argentinas a las Naciones Unidas*, coordinado por Carlos Ortiz de Rozas, que reúne trabajos de varios autores. Publicado en 1995 con motivo del 50º aniversario de la ONU, en Buenos Aires, su circulación tuvo carácter limitado.

presentación de los distintos sectores de la producción. En este sentido, vale la pena leer el llamamiento que, el 25 de abril de 1855, Daniel Le Grand dirigió a los Jefes de Estado de los países industrializados y en el que expone -con una claridad verdaderamente estremecedora- lo que habrá de ser la futura Organización.

Es importante relevar que los movimientos gestados a partir del pensamiento marxista, y su corolario las dos Primeras Internacionales -pues aún estamos lejos de llegar al nacimiento de la Tercera Internacional (1915)- imaginan una estructura exclusivamente formada por trabajadores y constituida en una herramienta de clase en lucha contra los empresarios. (A quienes se denomina, más simplemente, por aquellos años “la burguesía”). Se trata, entonces, de un claro enfrentamiento -casi una guerra- entre las clases, la proletaria y la empresaria, entre el capital y el trabajo.

En cuanto a los Círculos Católicos de Obreros y a la incipiente penetración de la Iglesia en el medio sindical, está todavía muy influida por el pensamiento de esas primeras centrales internacionales y, en realidad, sólo se propone disputarle a la extrema izquierda el liderazgo de la conducción de la clase obrera, pero no busca de ninguna manera una transacción con el empresariado, ni -mucho menos todavía- una colaboración de clases.

Esto vendrá después, mucho después. Aparece de la mano de una corriente de pensamiento belga de origen cristiano pero que consigue elevar sus miras y ver la posibilidad y ¿por qué no decirlo? la necesidad de una colaboración posible entre el capital y el trabajo, entre el empresariado y los trabajadores. Aquí nace, de alguna manera, el germen de la futura O.I.T. que empieza concretándose con la creación -justamente en Bruselas, en 1901- de la Asociación Internacional para la Protección Legal de los Trabajadores (entidad privada). Se crea una oficina central en Bruselas. Pero, curiosamente, ya empieza a pesar lo que podríamos llamar “la opción suiza” porque bien pronto, a partir de 1903, la Asociación Internacional para la Protección Legal de los Trabajadores traslada su oficina permanente a la ciudad de Basilea e inicia la realización de conferencias bienales en Berna.

Esta Asociación creó en Basilea una oficina que -para evitar confusiones- llamaremos con su nombre original: *Office International du Travail*. En realidad, aun cuando esta asociación se fundó -como hemos dicho- en Bélgica, el principal motor de su nacimiento fue el Gobierno suizo. Quizás porque el movimiento obrero suizo -a partir del Congreso de Zurich de 1897- fue el que más claramente se manifestó dispuesto a esa idea de la colaboración de clases de la que habría de surgir la O.I.T. Como ya dijimos, el *Office* servía como centro de documentación y de investigación. Aun cuando era privado, disponía de fondos importantes gracias a los subsidios oficiales de las representaciones gubernamentales que se hacían acreditar ante sus distintas reuniones.

Se llega a avanzar tanto en el trabajo de esta Asociación, que ella publica en 1906 los dos primeros Convenios Internacionales del Trabajo. Y no cabe duda de que el terreno abierto por esta Asociación facilitará grandemente la futura creación de la O.I.T.

La Primera Guerra Mundial de 1914 a 1918 fue, de alguna manera, la primera gran guerra con participación popular de los dos bandos beligerantes. Tanto de la alianza de Alemania, Turquía y los Imperios Centrales como del lado de Bélgica, Francia, Gran Bretaña, Italia y finalmente Estados Unidos. Para lograr una adhesión masiva e incondicional de las grandes masas en estos países por medios democráticos se empezó a insinuar cada vez más abiertamente la posibilidad de defender los derechos de los trabajadores al término de la contienda. En este sentido es premonitorio el trabajo de los socialistas franceses que se alínean con el esfuerzo de guerra, que se comprometen con su país de conflicto. Pero lo hacen contra la promesa, por parte de los gobiernos sucesivos de Francia, de muy concretas posibilidades de mejoras para la clase trabajadora. Esta política es seguida claramente por el Congreso de Sindicatos de Gran Bretaña (el *Trade Union Congress*) y su apéndice político, todavía incipiente entonces, el Partido Laborista. Pero quien va a pesar de modo decisivo en la balanza de la guerra es el ingreso de Estados Unidos en 1917. También allí los trabajadores juegan un rol decisivo y es el presidente de la Federación Norteamericana del Trabajo, la *American Federation of Labor*, el señor Samuel Gompers (1850-1924), Presidente de la AFL hasta su muerte, quien arrancará del Presidente Wilson el compromiso público de crear una organización internacional en defensa de los derechos de los trabajadores.

Estos anhelos y este compromiso se concretan formalmente al votarse y aprobarse el 11 de abril de 1919 la parte XIII del Tratado de Versalles, el que sería suscripto el 18 de junio de 1919. A partir de allí, transcurrieron apenas pocos meses para que la recién nacida Organización Internacional del Trabajo realizara su Primera Conferencia Internacional. Simbólicamente, ella tuvo lugar en la ciudad de Washington, Estados Unidos, entre el 29 de octubre y el 29 de noviembre de 1919. Estuvieron representados en esa conferencia primigenia, cuarenta y dos países. Entre ellos, la República Argentina.

Esa primera Conferencia crea una secretaría -la Oficina Internacional del Trabajo- y su consejo de Administración, tripartito. La Argentina es Miembro Gubernamental de ese primer Consejo.

La O.I.T. que nace en 1919 no es simplemente una continuadora de la Asociación que se había fundado en 1901 en Bruselas ni es muchísimo menos una continuación, ni de las internacionales obreras de tinte marxista, ni de los círculos de obreros y la incipiente democracia cristiana.

Claramente, la O.I.T. aun cuando ello no se explicita en su Constitución, sale así a ofrecer una alternativa a la lucha de clases. Posibilita, con su estructura, una suerte de "colaboración de clases" y eso le da un enorme valor que le ha permitido perdurar en el tiempo -estos 75 años que lleva transcurridos- pero que, además, le valió el elogio vehemente de algunos sectores y el ataque virulento y feroz durante muchos años por parte de la extrema izquierda.

Valga recordar aquí que, en 1923, inaugurando una sesión de la Internacional Comunista, Lenin pudo decir: "Los obreros del mundo deberán elegir a partir de ahora

y optar por Ginebra o por Moscú". Resulta hoy -y yo diría ayer y, hasta antes de ayer...- como muy curiosa la idea de la O.I.T. como alternativa a un régimen comunista. Pero, es que los conceptos de lucha de clases, de dictadura del proletariado, de régimen comunista han sufrido una evolución tan grande en estos setenta años (aun antes, mucho antes, de la caída del Muro de Berlín) que hoy pareciera aquella frase de Lenin perderse en la bruma de los tiempos. Pero lo que sí interesa ilustrar es de qué manera los trabajadores sindicados y radicalizados reciben la creación de la O.I.T. Y ello para comprender cabalmente la actitud del movimiento obrero argentino entre 1919 y 1939 frente a este recién nacido organismo internacional.

Lo que caracteriza al nuevo organismo es la participación de representantes de trabajadores y de empleadores en absoluta paridad; con una representación más importante de los gobiernos, sentándose así el original carácter tripartito que -con el de la universalidad- singulariza a la O.I.T. en el concierto internacional.

La estructura tripartita de la O.I.T. prevé una representación en todas sus instancias de un 50% de delegados gubernamentales, 25% de delegados empresarios y 25% de delegados de los trabajadores. El presupuesto de la O.I.T. es tratado por los tres estamentos pero sólo los delegados gubernamentales tienen derecho a voto cuando se trata esta cuestión. En realidad, este es el único caso en que los delegados de los empresarios y de los trabajadores tienen voz pero no voto. En todos los demás temas de interés de la O.I.T. votan los gobiernos, empresarios y trabajadores. La Conferencia Internacional del Trabajo y todos los órganos de la O.I.T. corresponden a este sistema de representación puesto que trabajadores y empleadores representan intereses económicamente distintos, diferentes y muchas veces enfrentados.

Recién terminada la Primera Conferencia (Washington, 1919) la O.I.T. se instala en Ginebra. Pero sólo después de una rivalidad muy intensa en que Bruselas esgrime argumentos tales como el haber sido el país mártir de la Gran Guerra, el atropello de su neutralidad por Alemania, el hecho de que la antigua Asociación había iniciado sus actividades en Bruselas, etcétera. Bruselas ofrece una fuerte resistencia ala candidatura de Ginebra. De alguna manera, Francia sostiene la pretensión belga pero el bloque anglosajón otra vez inclina la balanza a favor de Suiza y ya, a partir de marzo o abril de 1910, la O.I.T. se instala en Ginebra donde el gobierno helvético le otorga grandes facilidades.

La historia de este enfrentamiento sirve -si no para otra cosa- para comprender por qué el primer Director General de la O.I.T. fue un francés, Albert Thomas (1878-1932). Los países anglosajones le debían esta satisfacción a Francia después de haberla derrotado en el tema de la Sede Central. Albert Thomas asume sus funciones ya en 1920. Se trata de un dirigente histórico del socialismo francés -de la línea de Jean Jaurés- quien fue un diputado bastante radicalizado en sus posiciones pero que cambia a partir de la Primera Guerra Mundial en la cual se alinea resueltamente con su país y juega un rol importante en la conducción de la guerra. Tanto es así que cuando ésta

termina lo encuentra como Ministro de Armamentos y habiendo realizado una extraordinaria labor para asegurar el suministro al frente de batalla. También, siempre en el tema de las compensaciones, el director General Adjunto -el segundo de Albert Thomas- es un diplomático inglés salido del *Foreign Office*: el señor Harold Butler (1877-1955).

(En este juego de compensaciones internacionales quizás valga la pena recordar que, *mutatis mutandis*, el primer Secretario General de la flamante Liga de las Naciones fue el inglés Sir Eric Drummond, quien tuvo como su adjunto al diplomático francés Joseph Avenol...)

Quizá sea oportuno recordar un elemento muy importante para la historia de estos primeros años de la O.I.T. Dos de las potencias fundamentales del bando vencedor en la Primera Guerra Mundial no se incorporan a la O.I.T. Son ellas los Estados Unidos de América, que se niega, como es sabido, por una decisión del Senado -y a pesar de la prédica infatigable de su Presidente Wilson- a entrar en la Liga de las Naciones y por ende también en la O.I.T. y el otro es Rusia que ya entonces se llamaba Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, por las razones ideológicas que ya dejamos apuntadas. Los Estados Unidos de América ingresan finalmente en la O.I.T. -aunque no en la Liga de las Naciones- en 1934 siendo Presidente Franklin Roosevelt y Secretaria de Trabajo una mujer (por vez primera), la señora Frances Perkins.

En cuanto a la Unión Soviética, habrá que esperar a 1937 cuando en oportunidad de la invasión de Abisina por el régimen de Benito Mussolini se decide la U.R.S.S. a participar activamente en los trabajos de la Sociedad de las Naciones y se incorpora, al mismo tiempo, a la O.I.T.

Ya ha quedado mencionado que la República Argentina fue Miembro fundador de la O.I.T. Cabe agregar que esto se confirma por la presencia de Argentina en la Primera Conferencia (Washington, 1919) y es el Congreso argentino el que, en 1924, sanciona por Ley 11722 todo lo actuado en relación con la O.I.T. y autoriza al Gobierno a suscribir los instrumentos internacionales correspondientes.

La responsabilidad de nuestra representación le cupo al Departamento Nacional de Trabajo de la República Argentina, fundado en el año 1911. Sus primeros dirigentes fueron los doctores Eduardo M. Gaglione y Alejandro M. Unsain. La labor desarrollada por estos funcionarios al frente del Departamento fue realmente notable desde el comienzo. La serie de estadísticas laborales que publicaron es valiosísima y el Boletín que aparecía cada dos meses contenía una especie de radiografía permanente de la situación social nacional. En este Boletín se publicaba sistemáticamente un informe de los funcionarios del Departamento que habían concurrido a la anterior Conferencia Internacional del Trabajo y constituye una extraordinaria mina de informaciones sobre esos primeros años del devenir social argentino, de su movimiento obrero, de las relaciones entre nuestro país y la O.I.T. Es justicia evocar, también, el nombre del Doctor Eduardo Scatena, alto funcionario del Departamento.

Durante el período que nos ocupa, la presencia y la representación Gubernamental argentina en las Conferencias fue sumamente irregular. En varias oportunidades, la Argentina -en bloque- no concurrió a las sesiones de la Conferencia Internacional del Trabajo. Cuando lo hizo, la gama de delegados gubernamentales fue muy amplia y llegó desde figuras próceres de la política exterior argentina como José María Cantilo, Felipe Espil, Carlos Acevedo, Juan P. Ramos, Tomás Le Breton, y -en varias oportunidades- Enrique Ruiz Guiñazú hasta un variado conjunto de profesores universitarios y políticos que habían dejado cargos electivos. Hubieron así, por ejemplo, ex Diputados y hasta un ex Concejal por la Capital Federal.

En el caso del Embajador José María Cantilo, como en el del Embajador Enrique Ruiz Guiñazú (1882-1967),<sup>1</sup> sus nombramientos se producían simplemente por estar acreditados en Berna y eso explica la participación de Cantilo en dos oportunidades y la de Ruiz Guiñazú en cuatro al frente de la delegación gubernamental de nuestro país a la Conferencia.

En la conferencia de 1932 la Argentina hizo un esfuerzo particularmente importante y acreditó al Doctor Tomás Le Breton, ex Ministro del Gobierno nacional y en ese momento Embajador en París, junto con Enrique Ruiz Guiñazú que nos representaba en Berna. En esa Conferencia fue elegido Vicepresidente el delegado de Suecia, Bo Hammarskjöld, distinguidísima figura de la diplomacia de su país y padre del futuro Secretario General de la O.N.U., cuyo trágico final es por todos conocido. (Anotemos también la presencia en esa sesión de la Conferencia de un oscuro Tercer Secretario de la Cancillería venezolana, el hoy insigne novelista Arturo Uslar Pietri.)

Es justicia decir que, entre 1924 y 1931, la representación gubernamental argentina en la O.I.T. está dominada por la figura señera del doctor Carlos Saavedra Lamas,<sup>2</sup> aun cuando él -absorbido por la Liga- participara sólo ocasionalmente de sus trabajos. El Dr. Saavedra Lamas, quien fuera el primer profesor de Derecho de Trabajo en la Universidad de Buenos Aires, tuvo desde siempre un interés manifiesto e intenso por la O.I.T. El rol que cumplió el Dr. Saavedra Lamas en la O.I.T. puede comprenderse con una sola referencia: él fue el primer Presidente de una Conferencia Internacional

- 
1. Doctor Enrique Ruiz Guiñazú fue -a partir de 1931- sucesivamente Embajador en Berna, Delegado a la Liga de las Naciones y Embajador ante el Vaticano. Culminó su carrera siendo Canciller entre 1941 y 1943.
  2. El Dr. Carlos Saavedra Lamas (1878-1959) había sido, desde 1919, Profesor fundador de la Cátedra de Legislación Industrial y Obrera en la Universidad de Buenos Aires. Esta que lo coronó con el máximo título de Rector en el año 1941, siendo siempre Profesor Titular de Legislación Laboral. No resultará ocioso mencionar aquí que la carrera diplomática de Saavedra Lamas incluyó numerosas delegaciones a las Conferencias de la Sociedad de Las Naciones y culminó cuando -siendo Ministro de Relaciones Exteriores durante la Presidencia del General Agustín P. Justo- logró plasmar la paz entre Bolivia y Paraguay, la así llamada "Paz del Chaco", que le valió, en 1936, el Premio Nobel de la Paz. Es interesante comprobar que, una vez más, Carlos Saavedra Lamas fue, en el caso del Premio Nobel, el primer argentino y el primer latinoamericano en recibir esta distinción. Lo que evoca en paralelo su destino en la O.I.T.

del Trabajo -la de 1928- que no procediera de un país europeo. Saavedra Lamas fue así el primer argentino, el primer latinoamericano y el primer no europeo que presidió la Conferencia Internacional del Trabajo en Ginebra.<sup>3</sup>

(Habrían de pasar cuarenta años para que la Argentina vuelva a ocupar la Presidencia, en 1968, con el Ministro Rubens Sansebastián).

En cambio, nunca llegó nuestro país a presidir el Consejo de Administración de la O.I.T. Dos candidaturas presentadas en otras tantas oportunidades se frustraron, duele decirlo, mucho más por problemas internos que por circunstancias internacionales. En primer lugar, en 1949 se postuló la candidatura del Dr. Eduardo Raúl Stafforini (1909-1984). El Dr. Stafforini era un alto funcionario del Ministerio de Trabajo y llegó a ser Secretario de Estado de Seguridad Social.<sup>4</sup> En 1949 se postuló su nombre para la presidencia del Consejo de Administración y su elección estaba asegurada cuando una interferencia en las altas esferas del Gobierno argentino de la época frustró esa posibilidad.

Una segunda oportunidad se tuvo en el año 1973 cuando el Dr. Héctor Villaveirán (1918-1984) quien cumpliera una prolongada y brillante carrera en el Ministerio de Trabajo -que culminara con el cargo de Ministro- fue postulado y se aseguró su elección para el Consejo. Infortunadamente, las autoridades nacionales que acababan de asumir en mayo de 1973 no confirmaron, en junio, la candidatura de Villaveirán para ese puesto, que nuevamente, se perdió así para la Argentina...

El problema de la designación de delegados trabajadores para integrar la representación argentina a las conferencias de la O.I.T. (que sigue vigente hasta nuestros días...) es de muy antigua data. Lo que complicó notablemente esta situación fue el panorama ideológico -así como las afinidades internacionales- del movimiento obrero argentino, particularmente en el período que nos interesa, de 1919 a 1939.

El movimiento que aparece en 1891 bajo el nombre de "Federación de Trabajadores de la Región Argentina" -subrayo la precisión "*Región Argentina*"- es el primero. Pero, en 1894 ya aparece la "Federación Obrera Argentina", que en 1896 opta por llamarse Federación Obrera a secas; eso no impide que pocos años más tarde, en 1901, vuelva a llamarse "Federación Obrera Argentina". En 1900 hace su aparición la "Federación General de Organizaciones Obreras de Buenos Aires". Pero si sólo se tratara de las distintas denominaciones con que se conoce a estas centrales el problema no sería tan complicado. Lo que realmente perturbaba es que estas centrales, desde su nacimiento, tienen claros signos ideológicos. En ese sentido, vale la pena

---

3. Acompañó ese año a Saavedra Lamas una delegación de lujo, ...y completa! La integraron José María Cantilo, Carlos Acevedo, Alejandro Unsain. Con los trabajadores Sebastián Marotta, Becerra y Mollo. Fueron Delegados Empleadores Lorenzo Amayo (Asoc. del Trab.) y D. Guilmot (U.I.A.).

4. Una curiosidad histórica: Según lo reconociera públicamente el Presidente Perón, fue el Dr. Stafforini quien acuñó el vocablo "justicialismo".

acotar que la historia del movimiento obrero argentino es la historia de sus opciones políticas. Al principio, esas opciones son anarquistas, importadas de España y de Italia (sobre todo, de Cataluña y de Calabria). Las socialistas vienen con trabajadores llegados de Alemania y de Francia, particularmente, aunque también de Polonia. A partir de 1904, la famosa Federación Obrera Argentina que ya hemos visto cambiar de nombre un par de veces, asume uno nuevo que durará mucho tiempo y que será muy importante en la historia de nuestro movimiento sindical: el de “Federación Obrera Regional Argentina”. La F.O.R.A., es conocida más tarde por su propensión a dividirse. A partir de 1915 aparecen la F.O.R.A. del quinto congreso y su rival, la F.O.R.A. del noveno congreso, que son las más importantes. La F.O.R.A. del quinto o la del noveno eran, sustancialmente, organizaciones influidas por una dirección muy radicalizada y seguidora de las ideas anarquistas, particularmente de Bakunin.

En 1922 aparece la U.S.A., la “Unión Sindical Argentina”, que viene a rivalizar con las dos F.O.R.A. Es importante observar la fecha -entre tanto- había ocurrido la Revolución Rusa de 1917 y la fundación del Partido Comunista Argentino, creo que en 1919. La U.S.A. aparece, en realidad, como la expresión sindical de Partido Comunista Argentino que respondía ya entonces a las directivas de la Internacional Comunista con sede en Moscú (a través de la “Federación Internacional Roja”).

La incidencia de estas posiciones ideológicas bastante extremas sobre la composición de las delegaciones a la O.I.T. es muy sencilla. Se debe recordar que la joven Unión Soviética no formaba parte del organismo y que los movimientos obreros en sus alas más radicalizadas la rechazaban porque objetaban el concepto mismo de colaboración de clases y reivindicaban el de lucha de clases que debía culminar en la dictadura del proletariado. (En aquella época, las cosas se decían con más claridad y menos circunloquios.)

Cuando el gobierno argentino en 1919 invita, como lo estipula la Constitución de la O.I.T., a la organización más representativa de los trabajadores argentinos resulta que esa es la F.O.R.A. Más todavía, resulta que las dos más importantes son las dos ramas de la F.O.R.A. Ambas rechazan enérgica y despectivamente la posibilidad de concurrir a la O.I.T., instrumento según ellos del imperialismo, de los grandes capitales monopólicos, de la gran burguesía internacional, etcétera, etcétera. Se niegan a mandar delegaciones. El Gobierno argentino -como lo hizo muchas veces...- busca una solución que le permita salir del paso y la encuentra solicitando a “La Fraternidad”, la pionera Fraternidad de los maquinistas ferroviarios -que no pertenecía a ninguna federación sindical-, que nombrara al delegado obrero. Así lo hace, y concurre a la Conferencia de Washington de 1919, como delegado obrero de la Argentina, el señor Américo Baliño, Secretario General de La Fraternidad.

La dificultad en constituir las delegaciones no cesó y esto trae aparejado que la Argentina no puede hacerse representar por delegaciones completas en las Conferencias. Constitucionalmente, se puede admitir en la conferencia una delegación incom-

pleta, pero no tiene derecho a voto. Eso se traduce, entonces, en que la Argentina con frecuencia sencillamente, no concurre a las Conferencias de la O.I.T. Baste con señalar que no hay delegación de Argentina a las Conferencias Internacionales del Trabajo de 1921, 22, 29 y 30 del período que nos ocupa. En otras oportunidades, en que sí hubo una delegación argentina, no llevó representantes obreros (1923 y 1937). Más sorprendente acaso, en las Conferencias de 1923 y 1936 no hubo delegación empresaria. La Argentina se vio frustrada en su derecho a voto en numerosas oportunidades si es que concurrió y, en otras oportunidades, directamente no concurrió.

Una indicación de la importancia que la joven O.I.T. otorgaba a la República Argentina y a su movimiento obrero la da el hecho de que el primer Director General, el señor Albert Thomas, visitó nuestro país ya en 1925 y fue objeto de agasajos muy importantes, siendo recibido por las más altas autoridades nacionales del país. No ocurrió lo mismo con las centrales obreras: tanto las dos F.O.R.A. como la naciente U.S.A. se negaron a recibirlo y el señor Thomas sólo pudo visitar La Fraternidad, organización decana del movimiento obrero y la que por entonces -bien o mal- asumía su representación ante la O.I.T.

El segundo Director General, el señor Harold Butler, elegido en 1932 a la muerte de Albert Thomas, también visita la Argentina, en 1935. Y una vez más -aun cuando el panorama sindical se había modificado en alguna medida- el señor Butler es recibido sólo por La Fraternidad; las otras centrales sindicales deciden ignorar su presencia. Valga la referencia, cuando vino Albert Thomas las centrales sindicales, la F.O.R.A. y la U.S.A. estuvieron en un tris de repudiar su visita y declararlo *persona non grata*. Fueron necesarios prodigios de diplomacia a nuestras autoridades para impedir que se llegase a tales extremos.

La situación mejora sensiblemente cuando, a partir de 1930, se funda la Confederación General del Trabajo que incorpora a la "Confederación Obrera Argentina" y al "Comité de Unidad Sindical Clasista" para constituir lo que hoy podríamos llamar la primera Central Unica de los Trabajadores Argentinos. Cuando él concurre a la O.I.T. son sus personeros Camilo Almarza (Municipales) y Sebastián Marotta (Gráficos). Valga decir que para entonces, quizás por un problema de recambio generacional y por la incorporación de trabajadores nativos al movimiento obrero, cambia bastante el panorama y la F.O.R.A. pierde importancia. Prácticamente, la F.O.R.A. empieza ya a mediados de la década del 1930 a ser lo que es hoy: una leyenda más o menos negra o más o menos dorada en la historia del movimiento obrero argentino.

De todos modos, la existencia de esa central única es de muy breve duración, de 1930 a 1935, pues en ese año se divide y reaparece la U.S.A. y surgen la "C.G.T. de la calle Independencia" y la "C.G.T. de la calle Catamarca", vicisitudes todas que los argentinos de esta generación hemos vivido con otros nombres y, naturalmente, con otras direcciones...

A partir de 1930, la hegemonía de los organismos de trabajadores de la Argentina la adquieren los socialistas que responden al Partido Socialista alineado en la Internacional Socialista, conocida también entonces como la Segunda Internacional. En la década del 30 las delegaciones, cuando van a la O.I.T., provienen de gremios como la Unión Ferroviaria, la Unión de Obreros y Empleados Municipales de la Capital Federal, los trabajadores gráficos y de la imprenta, todos gremios con clara influencia socialista.

La decisión tomada por el gobierno de don Marcelo T. de Alvear -confiando nuevamente la representación a La Fraternidad- en 1925 respondía a la preocupación evidenciada por los medios sindicales ante el hecho de que, para la Conferencia de junio de 1924, el gobierno designó como delegado trabajador a don Carlos Conci, representante de las Asociaciones Católicas de Trabajadores, organismo de bastante escasa representatividad numérica.

En 1938, dividida la C.G.T. se logra conformar una delegación conjunta entre la C.G.T. y la Unión Sindical Argentina, la U.S.A. Esto es saludado con alborozo por los sindicalistas argentinos. Pero la verdad es que sólo ocurrió dos veces: en 1931 y en 1938. En los demás casos, la constante de la delegación sindical argentina es que el grupo mayoritario predominante asume la representatividad y se lleva todos los puestos en la delegación (*winner takes all*) ya sea pocos, como eran entonces, o muchos, muchos, como ha ocurrido en años posteriores.

Otro factor que vino a complicar aún más el ya complejo panorama del sindicalismo argentino fue (y sigue siendo...) el de sus afiliaciones internacionales. Hemos dicho que la F.O.R.A. de tendencia anarco-sindicalista y que contaba en su seno con sindicatos muy combativos como eran entonces el Sindicato de Portuarios y el de la Madera, se afilia a un organismo internacional con sede en los Estados Unidos y llamado *The International Workers Association* (conocidos allí como los *wobblies*).

La U.S.A., en cambio, de notoria orientación comunista, está afiliada a la "Federación Sindical Internacional Roja". Esta Federación es, en realidad, el brazo ejecutor de la política que fija el Secretariado Sindical de la Internacional Comunista con sede en Moscú. Durante muchos años la U.S.A. estará afiliada a esta Federación, creo que hasta el comienzo de la Segunda Guerra Mundial. Y, en realidad, ésta es la que se ve prolongada en el tiempo después de 1945 en la llamada "Federación Sindical Mundial", con la misma orientación. Los más importantes sindicatos comunistas en aquella época son los de la construcción y los de frigoríficos.

Por su lado, la tendencia socialista del movimiento sindical argentino se afilia al "Congreso Internacional Obrero y Socialista" que celebra sus reuniones casi siempre en coincidencia con las Conferencias de la O.I.T., de modo que cuando la C.G.T. concurría a la O.I.T., aprovechaba para asistir también a las reuniones del Congreso. Naturalmente, esta organización sindical recibía sus directivas de la Internacional Socialista. Cabe agregar aquí que La Fraternidad, aun siendo un gremio independiente

en el plano nacional, en el internacional asistía como observador a reuniones de C.I.O.S. También ésta se prolonga en el tiempo -después de 1948- en la “Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres”, C.I.O.S.L., con sede en Bruselas.

En 1939 es delegado titular Trabajador de Argentina a la Conferencia de ese año un prestigioso dirigente obrero, José Domenech, socialista, Secretario General de la Unión Ferroviaria y Secretario General de la C.G.T. (unificada por aquella época). Domenech estará al frente del Grupo Obrero del Consejo de Administración en los años de la guerra.

De alguna manera, el cuadro de la representación de los empleadores argentinos en la O.I.T. es paralelo a la de los trabajadores. Esto, en el sentido de que frecuentemente los empleadores no estaban representados en las sesiones de la Conferencia. Cuando lo hacían, evocar los nombres de sus personas depara sorpresas realmente inesperadas.

Es así como en tres oportunidades (1920, 1924 y 1925) es Delegado Titular el Doctor Atilio Dell Oro Maini, futuro Embajador de la Nación, futuro Presidente del Consejo de la UNESCO, en París. Dell Oro Maini concurría a las sesiones de la O.I.T. investido de la representación de la “Asociación del Trabajo”, que fuera fundada por lo que podríamos llamar el ala derecha del empresariado argentino con motivo de la huelga general del año 1919.

La Unión Industrial Argentina era muy anterior a la Asociación del Trabajo. Su fundación se remonta al año 1888. Sin embargo, es sólo en la Conferencia de 1924 que hace su primera aparición en la Conferencia en la persona de su Secretario General, el Ingeniero José Negri.

A partir de entonces, la presencia de la U.I.A. se hace constante. Particularmente, en la persona de quien fuera su Vicepresidente durante largos años, el Ingeniero Valdani, alto dirigente de lo que se conocía como el entonces poderoso “Grupo Italiano” o también Grupo Fabril Financiera”. En el año 1925 todavía el Ingeniero Valdini comparte con el Doctor Del Oro Miani la representación patronal en esa sesión de la Conferencia.

En la década de los años 30 la representación ya queda exclusivamente en manos de la Unión Industrial Argentina, y son sus representantes figuras conspicuas del quehacer industrial argentino tales como el Ingeniero León Rigolleau, de la industria del vidrio, el Ingeniero Raúl Lumaraglia, de los textiles y muy particularmente el Ingeniero Torcuato Di Tella (1892-1948) fundador de la famosa empresa metalúrgica SIAM Di Tella y propulsor insigne de la industria nacional. Di Tella lleva la voz cantante del empresariado en las Conferencias que se suceden a partir de 1935 y, muy particularmente, es recordado en el ambiente de la actividad económica argentina el discurso que pronuncia en ocasión de la Conferencia de 1939, cuando en la representación de los empresarios acompañan al Ingeniero Torcuato Di Tella el Doctor Francisco Soldati y el Ingeniero Raúl Lamuraglia.

Las relaciones internacionales entre la Argentina y la O.I.T. fueron llevadas a través de la Oficina de Correspondencia de la O.I.T. en Buenos Aires fundada en 1932 por el doctor Raúl Migone (1898-1979). Siendo Migone un joven funcionario de la Cancillería inauguró la función de Corresponsal de la O.I.T. en la Argentina. A partir de 1936 se trasladó a Ginebra y -entre ese año y 1938- fue funcionario de la O.I.T. en la Sede Central. Es interesante comprobar que la relación entre el Doctor Migone y la O.I.T. continuó durante muchos años, pues no sólo prosiguió cuando era Cónsul de Argentina en Montreal -y mantenía la relación de nuestro Gobierno con la O.I.T., que estaba allí entonces- sino que entre 1956 y 1958 fue Embajador Representante Permanente ante los Organismos Internacionales de Ginebra, puesto que volvió a ocupar ente 1962 y 1964. No será ocioso anotar que en la brillante trayectoria del Dr. Raúl Migone se inscribe también su titularidad del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en 1955 y 56.

Cuando el Dr. Raúl Migone deja la Corresponsalía de la O.I.T. en Buenos Aires para volverse funcionario en la sede central del organismo toma su puesto el señor Luis Lauzet, gremialista argentino de origen francés quien fue un destacado dirigente de los gráficos. Lauzet es Corresponsal de la O.I.T. en Buenos Aires desde 1937, en todo caso, hasta 1952.

Después del retiro de Luis Lauzet, la Corresponsalía en Buenos Aires quedó vacante por unos años hasta que se hizo cargo de ella, a comienzos de 1955, el Dr. Héctor Ruiz Moreno (1916-1989) quien era por entonces el Subdirector de Asuntos Legales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. La vinculación de Héctor Ruiz Moreno con la O.I.T. venía de antiguo, ya que empezó a concurrir a sus reuniones a partir de 1948, particularmente acompañando como consejero técnico al Dr. Eduardo Stafforini, ya mencionado. Héctor Ruiz Moreno fue el último corresponsal en Buenos Aires, ya que, a partir de 1969, dejó ese cargo para asumir otras funciones en la O.I.T. La Oficina Nacional de Corresponsalía se transformó entonces en Oficina de Zona de la O.I.T., con carácter internacional cubriendo también Paraguay y Uruguay y con funcionarios internacionales a su frente.

Otros destacados funcionarios argentinos en ese primer período de actividad de la O.I.T. fueron el Dr. David Efron (1907-1982) y el Sr. Guillermo Garbarini Islas. El Dr. Efron se incorporó a la Oficina directamente en Montreal, en 1940, venía de ser un distinguido universitario con un doctorado obtenido en universidades norteamericanas. Prosiguió su carrera en la O.I.T. durante largos años hasta su retiro en el año 1968.

Las actividades de la O.I.T. fueron declinando sensiblemente a medida que se agravaba el ya tormentoso panorama de la situación política y social en Europa. Esto se hizo particularmente agudo después de la crisis de Checoslovaquia y el Pacto de Munich de septiembre de 1938. Esta situación forzó a la O.I.T., en octubre del 38, a tomar una serie de decisiones cruciales. En primer lugar, el Director General británico, Harold Butler, presentó su renuncia, la que inmediatamente aceptada. Previsiblemente,

ocupó su lugar un distinguido diplomático de los Estados Unidos de América, el señor John Gilbert Winant<sup>5</sup> (1889-1947) quien ya era -desde 1937- Subdirector General tras haber sido, en 1936, Vice Presidente de la Conferencia. Asumió sus nuevas funciones de inmediato. Prácticamente a partir de comienzos de 1939 la certeza de la inminente Guerra Mundial hizo que la O.I.T. centrara todos sus esfuerzos en prepararse para la nueva eventualidad.

En algún momento se pensó en la transferencia de toda la O.I.T. de Ginebra a algún lugar de Francia. Curiosamente, el lugar en que se había pensado primero era la ciudad de Vichy... a la que luego acabó replegándose lo que quedaba del gobierno colaboracionista del Mariscal Petain. El hecho de que toda Francia fuese arrasada por los alemanes en la ofensiva relámpago de junio de 1940 hizo que este plan resultara totalmente impracticable. Tanto más cuanto que inmediatamente fue el Mariscal Petain quien se instaló en Vichy.

La O.I.T. intenta por todos los medios salir de una Ginebra sitiada (Suiza estaba totalmente rodeada por Alemania e Italia o países ocupados) y era imprescindible para ella -si quería mantener un mínimo de aparente universalidad- salir de ese cerco. La O.I.T. y su Director General Winant apelan desesperadamente al Gobierno de los Estados Unidos para trasladarse a ese país. Los norteamericanos, todavía neutrales, no aceptan la llegada de la O.I.T. Es entonces cuando surge la posibilidad de instalarse en Canadá, que vendría a ser lo que se conoce como *a second best solution*. De todos modos, entre octubre y noviembre de 1940 lo esencial de una O.I.T. ya esquelética abandona la ciudad de Ginebra y pasa a instalarse en locales provisoriamente prestados por la Universidad Mac Gill en la ciudad de Montreal.

Para entonces, la O.I.T. prácticamente sólo estaba reducida a las representaciones de los países aliados -muchas de ellas apenas simbólicas- y a las de América Latina y algunos poquísimos países de Asia.

En esa nueva etapa de transición que se prolongó hasta la Conferencia de Filadelfia en 1944 -en que esta Ave Fénix del mundo social renace prácticamente de sus cenizas- la representación de la Argentina en la O.I.T. puede decirse que es mantenida por tres personas: en la estructura de la Oficina son los doctores Raúl Migone y David Efron y por el lado de la representación de Argentina es la figura señera del sindicalista José Domenech quien ha de constituirse en la voz cantante del Grupo de los Trabajadores en el seno del Consejo de Administración y de la Conferencia.

De esta manera, la presencia argentina en la O.I.T. se mantuvo aun en sus horas más negras y permitió el indispensable puente para lo que sería el surgimiento de la O.I.T. en su segunda etapa, nuevamente en Ginebra.

---

5. John Gilbert Winant dejó su cargo en la O.I.T. en 1940, cuando el Presidente Roosevelt lo nombró Embajador en Londres, en reemplazo de Joseph Kennedy.

En esta etapa -que va de la Conferencia de Filadelfia de 1944 hasta nuestros días- se afirma y se desarrolla la presencia del tripartismo argentino en la O.I.T.

Pero, esa ya es historia de nuestro tiempo. Nuestra propia historia.<sup>6</sup> ■■■

### Bibliografía

*Constitución de la Organización Internacional del Trabajo.*

O.I.T.: "Actas de la Conferencia Internacional del Trabajo", Ginebra.

*Boletín del Departamento Nacional del Trabajo*, Buenos Aires, 1923 a 1937.

ALCOCK, Anthony, *History of the I.L.O.*, Macmillan, Londres, 1971.

ANASTASI, L. y Espil, F., *La Primera Conferencia Internacional del Trabajo*, Gráfica de Martino, Buenos Aires, 1920.

DI TELLA, Torcuato S., *Torcuato Di Tella, industria y política*, Tesis - Grupo Editorial Norma, Buenos Aires, 1993.

GODIO, J. y WACHONDORFER, A., *Sindicatos y partidos políticos*, Buenos Aires, 1984.

MORSE, David, *The Origin and Evolution of the I.L.O.*, Cornell University Press, 1969.

MOYNIHAN, Daniel Patrick, *The United States and the I.L.O.*, Tesis de Doctorado, Fletcher School, 1960, (inérita).

PHELAN, A.J., *Yes and Albert Thomas*, Columbia University Press, Nueva York, 1949.

PRICE, John, *The International Labour Movement*, Londres, 1945.

RENS, Jef, *América Latina y la O.I.T.*, Ginebra, 1959.

RUDA, José María, *Carlos Saavedra Lamas*, CARI, Buenos Aires, 1992.

WALINE, Pierre, *Un patron au B.I.T.*, Ed. France - Empire, París, 1976.

6. El primer Ministro de Trabajo que concurre a una Conferencia es José María Freyre, en 1949. Pero, desde 1964, esa presencia se torna prácticamente constante.