

*La construcción de una Communitas del Trabajo:  
las relaciones de la Organización Internacional del Trabajo  
(OIT) y América del Sur durante la década de 1930* \*

NORBERTO OSVALDO FERRERAS\*\*

Universidade Federal Fluminense

**Resumo:** Neste artigo discutiremos algumas questões vinculadas à conformação de uma *communitas* destinada a tratar do mundo do trabalho ao longo da década de 1930. Para isso analisaremos as preocupações dos dirigentes latino-americanos pela questão trabalhista e as alternativas existentes na institucionalização do seu tratamento e regulamentação. Isto nos leva a explorar brevemente as relações internacionais do período e a implementação de estratégias regionais e internacionais destinadas à constituição desta institucionalidade. Discutiremos finalmente a relação entre a *communitas* e as missões enviadas pela OIT em direção à América Latina.

**Palavras-chave:** OIT; Legislação Trabalhista; América Latina.

**Abstract:** In this article we discuss some issues related to the formation of a *communitas* aiming to draw labor legislation throughout the 1930s. That is why we will analyze the concerns of Latin American leaders regarding labor issues and alternatives in treatment and institutionalization. This leads us to explore briefly the international relations of the period and the achievement of regional and international institutions for the establishment of this. Finally we will discuss the relationship between *communitas* and missions sent by ILO toward Latin America.

**Keywords:** ILO; Labor Legislation; Latin America.

---

\* Artigo submetido à avaliação em 27 de outubro de 2012 e aprovado para publicação em 24 de janeiro de 2013.

\*\* Doutor vinculado ao Departamento de História da UFF. Possui apoio do CNPq (Programa Jovens Pesquisadores e Bolsa de Produtividade). Contato: [ferrerass@vm.uff.br](mailto:ferrerass@vm.uff.br).

## Introducción

A lo largo de las relaciones internacionales americanas se suceden y coexisten algunos paradigmas que varían según las circunstancias y las posiciones relativas que ocupa cada una de las naciones. Las relaciones van desde el aislamiento a la integración plena entre los países del continente americano. Lo que si tenemos que tener en cuenta es que en la mayoría de los casos estas posiciones no representan una posición necesariamente ideológica y si una forma de posicionarse, voluntariamente u obligadamente, en diferentes momentos de su Historia.

Es por eso que para poder comprender las posiciones que los países americanos tomaron en relación a la Organización Internacional del Trabajo (OIT) o a la Sociedad de Naciones (SdN) y sus idas y vueltas en relación a las mismas, presentaremos algunos puntos de las relaciones internacionales de América Latina con los Estados Unidos y con los países europeos que lideraban ambas organizaciones, Inglaterra y Francia. Las relaciones de estos países deben ser vistas como relacionales y no ideológicas o fijas. Tampoco podemos desechar que la política interna condicionaba las relaciones internacionales.

En un segundo momento utilizaremos algunas categorías antropológicas, como *communitas* y *peregrinaje*, para poder comprender como las acciones emprendidas por la OIT a lo largo de la década de 1930 contribuyeron para la construcción de un consenso en relación a la forma en que debía ser tratada la cuestión obrera en América Latina. Este artículo no pretende ser exhaustivo en la exploración de los vínculos entre la región y Ginebra. Lo que intentaremos es ver la forma en que las medidas tomadas contribuyeron a conformar un campo de intereses y preocupaciones por medio del vínculo personal entre los funcionarios de la OIT y los distintos agentes de América Latina vinculados con la cuestión laboral.

Entendemos que las posiciones son relacionales a los momentos políticos o económicos de los países y no pueden ser vistas como

inalterables a lo largo del tiempo, aun cuando existan ciertas líneas básicas. No es necesario abundar en mayores detalles en relación a esta cuestión, simplemente recordar que no estamos aquí estableciendo relaciones fijas y que tenemos que tener en cuenta los contextos en que se producen estos vínculos, considerando las relaciones de colaboración o competición simultaneas que se dan entre los diversos países. También no podemos dejar de considerar que las instituciones internacionales surgidas por el Tratado de Paz de Versalles transformaron sus objetivos y prácticas a partir de sus propias necesidades y posibilidades. Tanto la SdN como la OIT variaron sus posiciones en relación a los países latinoamericanos una vez que la modificación del contexto internacional con el ascenso de los fascismos, la expansión del comunismo implicaba la amenaza de las democracias atlánticas.

Estas son algunas de las preocupaciones centrales de este artículo e intentaremos compatibilizar estas cuestiones con la relación existente entre el panamericanismo, el latino-americanismo y el universalismo propuesto por la OIT.

## **El Universalismo de la Sociedad de Naciones y las Américas**

El universalismo propuesto por la OIT y por la SdN partía de una serie de principios y normas producto de los intereses y preocupaciones de algunos países europeos y los mismos eran entendidos como necesarios al desarrollo económico y del derecho obrero. Pero lo que podía ser bueno para Europa no lo era necesariamente para los países americanos. Estos principios podían resultar recomendables solo en contados lugares, principalmente en las capitales o en las regiones de ocupación reciente. Para el resto del territorio americano era preciso considerar las formas de relacionamiento ya existentes, principalmente en los territorios mayoritariamente ocupado por población indígena o en las zonas rurales ocupadas por poblaciones tradicionales.

El ideal de una justicia y de una legislación universales, comunes a todos los pueblos en cualquier ámbito o circunstancia estaban pensados como la justicia o la legislación según los principios europeos, extendiéndose a otras regiones. Lo que para Europa era un acuerdo que representaba finalmente la posibilidad de alcanzar la estabilidad y la paz dejada atrás durante la Gran Guerra, para América parecía una intromisión en sus asuntos internos y una obligación innecesaria. Sus cuestiones muchas veces colidían con los intereses colocados en Ginebra.

Las dificultades provenían de la forma en que las instituciones de Ginebra como un todo se vinculaba con América Latina. Durante la década de 1920 los vínculos fueron difíciles. Argentina fue convidada a participar de la Sociedad y su aceptación fue condicionada a que los neutrales y derrotados pudieran participar, basándose en la Doctrina Varela. Este principio diplomático, sustentado por Argentina desde 1869, había sido enunciado para superar la crisis regional abierta por la Guerra del Paraguay y puede ser resumido en la frase: “La victoria no da derechos”.<sup>1</sup> El pedido fue rechazado y en octubre de 1920 la Argentina se retiró de la SdN. La Doctrina Varela se basaba en una realidad regional y contrariaba al principio europeo que había sido universalizado.<sup>2</sup> Argentina solo volvió a ingresar en 1933.

Y este no era el único problema de la SdN con los países americanos: Brasil abandonó la Sociedad en 1926 porque su pedido de formar parte del Consejo de Seguridad no fue contemplado. México solo fue aceptado como miembro en 1931 y los Estados Unidos, cuyo presidente Woodrow Wilson había sido uno de los idealizadores de la SdN, nunca ratificaron el tratado de fundación. Para los países americanos la Sociedad no parecía ser importante, el interés principal estaba en las relaciones regionales que estaban institucionalizadas en la Unión Panamericana,

---

<sup>1</sup> La Doctrina Varela derivaba del nombre del canciller argentino Mariano Varela. Más datos sobre la posición del gobierno de Irigoyen en: ESCUDÉ, C. y CISNEROS, A., Tomo VI, cap. 31.

<sup>2</sup> Los historiadores poscoloniales destacan a Europa como una región universalizada, ver CHAKRABARTY, D, p. 3 e 4.

mientras que las relaciones con los países Europeos se regulaban por tratados bilaterales.

El universalismo era mucho más una lectura de la realidad ante situaciones particulares que de principio inmutables. Esto se extendía a otros campos, como al derecho del trabajo donde el universalismo europeocéntrico chocaba de frente con las prácticas regionales, las necesidades de una industria en crecimiento o inexistente, la importancia del trabajo agrícola, del trabajo familiar y comunitario, y con las formas de uso del trabajo indígena, que en algunos casos se daban por la vía de los tributos exigidos en trabajo comunitarios.

Antes de pasar al próximo punto es preciso resaltar que para los diversos países del continente americano tanto el panamericanismo como el universalismo deben ser vistos como opciones tácticas antes que estratégicas. Únicamente los Estados Unidos tenían una estrategia regional y eran los más interesados en mantener el sistema panamericano en actividad. Para este país, que no tenía filiación directa a la SdN e ingresó en la OIT solo en 1936, el panamericanismo era la vía excluyente y en ella se cifraban sus expectativas para mantener su comercio activo durante las crisis económicas o como escudo en momentos de crisis militar.

Las pretensiones hegemónicas regionales de algunos países, como la Argentina, no eran una amenaza seria. Argentina, Chile o Brasil podían oscilar con otros polos, pero esto servía más como una forma de mejorar su posición en las negociaciones con los Estados Unidos. El panamericanismo no puede ser visto como un sistema ideal. Por el contrario, el panamericanismo fue puesto en marcha, de forma imperfecta, negociada y con grandes dificultades producto de la desconfianza existente. Y así y todo fue un marco importante para las relaciones internacionales del continente Americano.

Veamos cómo funcionaban estos países en una situación concreta como fue la 1ª Conferencia Interamericana de los Estados miembros de la Organización Internacional del Trabajo en la que se confrontaron los valores universales de la SdN con el regionalismo del panamericanismo.

## **El contexto interamericano de la década de 1930**

En 1936 fue organizada en Santiago de Chile la 1ª Conferencia Internacional de Países Americanos afiliados a la OIT. Una conferencia organizada para atender los intereses de una región era una novedad para esta institución. La OIT organizaba, y aún hoy organiza, todos los años las Conferencias Internacionales del Trabajo que engloban a todos los países miembros y tratan de cuestiones que deben ser de interés del conjunto de los participantes.

Esta Conferencia de tipo continental era una novedad y reflejaba la necesidad de atender una región que se tornaba importante para la continuidad de la SdN y su sistema institucional, incluida la OIT. Las disputas territoriales y económicas europeas unidas a las dificultades para mantener juntos a fascistas, democráticos y comunistas llamaron a la reflexión sobre un territorio donde estas disputas no afectaban la estabilidad de los Estados y que también aparecía como una especie de campo privilegiado para los valores europeos: Todos los gobiernos eran republicanos; ni el comunismo ni el fascismo representaban amenazas serias en estas sociedades; en todos estos países la organización social, cultural y económica acompañaba los patrones occidentales; las economías eran capitalistas; y, finalmente, la presencia de los Estados Unidos actuaba como una salvaguardia contra los totalitarismos ideológicos. En un momento de crisis pesaban a favor los elementos que mostraban una herencia en común entre la OIT y los países americanos que aquellos que podían actuar como diferenciadores.

La región, también, estaba en un proceso de reformulación de sus políticas internacionales. La crisis de 1929 había puesto en evidencia que ni la economía ni la política eran o podrían volver a ser las mismas que antes de la Gran Guerra y la institucionalización del Tratado de Versalles no tenía

mucho sentido en la forma en que se configuraban las nuevas alianzas y conflictos. Las cuestiones ideológicas (fascismo vs comunismo vs democracias) y la aparición de nuevas potencias económicas hacían que las viejas alianzas fueran cuestionadas así como la preponderancia de la Europa Atlántica. Francia, Gran Bretaña, España y Portugal eran substituidas como modelos por Estados Unidos, Rusia, Alemania, Italia y hasta por Japón, la dinámica de sus mercados atraía la atención y el interés de los americanos.

Esto obligaba a que tanto la OIT como la SdN repensaban la forma de relacionarse con América. Además la crisis de 1929 había obligado a la OIT a buscar nuevas formas de financiamiento y legitimación ante las dificultades económicas de los países tradicionalmente contribuyentes. Cada nueva incorporación a la OIT era conmemorada y cada nueva desafiliación era considerada con preocupación, tanto por cuestiones políticas como por el financiamiento.<sup>3</sup>

El hecho de considerar nuevos modelos no implicaba en la negación de Europa o de las instituciones de Ginebra. Los países americanos y la OIT habían entendido que precisaban uno del otro para una convivencia harmónica. Una institución como la OIT brindaba la posibilidad de establecer acuerdos mínimos entre los distintos países europeos y americanos ante una cuestión vital y sensible como era la situación de los trabajadores. La década del 1930 era un periodo de crecimiento del activismo obrero y de radicalización de los conflictos laborales en el mundo. En la primera mitad de los años treinta los sindicatos se manifestaron en forma defensiva, y en la segunda mitad, signada por la recuperación económica, fueron retomadas las reivindicaciones.

Las relaciones con la SdN podían ser distantes y poco amistosas, pero las relaciones con la OIT no eran despreciadas. La OIT aportaba conocimiento técnico sobre la legislación laboral y sobre servicios sociales; los trabajadores socialistas y sindicalistas en general aceptaban su

---

<sup>3</sup> Por ejemplo, la salida de Alemania de la OIT en 1935 fue presentada con preocupación aún con la incorporación de Ecuador, Afganistán, Estados Unidos y la Unión Soviética en 1934. Ver: OIT, 1936, p. 60.

perspectiva de los problemas laborales, lo que era compartido por los políticos reformistas. La OIT era vista como una importante referencia en cuestiones del trabajo. Muchas de las Convenciones creadas en este ámbito no eran ratificadas porque los gobiernos preferían reservarse un cierto margen de maniobra en la aplicación de las mismas, con la sanción de leyes similares. La OIT inició una ofensiva en América Latina abriendo Escritorios de correspondencia desde finales de la década de 1920, estimulando tanto la afiliación de los países americanos como la mejora de las representaciones a las conferencias internacionales del trabajo.

Sin embargo, fue la crisis de 1929, y la posterior radicalización ideológica, lo que alteró las relaciones internacionales. El presidente de los Estados Unidos Franklin D. Roosevelt en plena crisis optó por mejorar la relación de su país con el resto del continente lanzando la política de la Buena Vecindad que implicaba en el reconocimiento de la libre determinación de los demás países del continente en tanto que a Estados Unidos se le reconocía su supremacía económica, política y militar. La Unión Soviética ganaba prestigio a partir de las actividades de los militantes de los Partidos Comunistas nacionales. El Fascismo, y posteriormente el Nazismo, aparecían como modelos de control del conflicto social. Y hasta Japón parecía como un modelo de integración y expansión industrial (CERVO, p. 15-17).

Estos cambios llevaron a la OIT a dar una importancia mayor a los países de ultramar. En la *Memoria del Director* de 1935 se mencionó la posibilidad de organizar una conferencia regional y los delegados de Chile aceptaron el desafío. Organizar una conferencia fuera de Europa daba la posibilidad de cruzar lo universal y lo regional, sin los impedimentos de la legislación propia de la institución (OIT, 1936, p. 60).

En gran medida la Conferencia que organizaría Chile se debió a la Séptima Conferencia Panamericana de 1933 realizada en Montevideo, donde se discutió la posibilidad de crear un Instituto Interamericano del Trabajo que tendría como finalidad atender la mejora de las condiciones de



trabajo y vivienda; el aumento del alcance de los seguros sociales; el auxilio a los desempleados; y la uniformización de las estadísticas sociales.<sup>4</sup>

La propuesta de la creación del Instituto partió del delegado mexicano y fue aprobada por el plenario de la conferencia, que decidió que la sede del Instituto estuviese en Buenos Aires y que sus autoridades fuesen elegidas en la siguiente Conferencia Panamericana que sería en Lima, en 1938.<sup>5</sup> El delegado de los Estados Unidos, se manifestó favorablemente a la idea, aunque entendía que ese no era el momento, ya que su gobierno no contaba con recursos para su financiamiento y antes debían ser creados institutos similares en todos los países del continente.<sup>6</sup>

La justificativa para la creación del Instituto Interamericano del Trabajo estaba en la existencia de una masa de trabajadores indígenas, mestizos y criollos que no tenían los mismos derechos que los demás trabajadores. Esta justificativa se basaba en una cuestión latinoamericana, antes que como americana, principalmente porque para los Estados Unidos la población indígena no contaba como parte de la mano de obra. En general los delegados no eran contrarios a la OIT, entendían que acompañaban el artículo 405 del Tratado de Versalles que decía que debían atenderse las situaciones especiales de los países de industrialización incompleta o aquellos con condiciones climáticas específicas y los países latinoamericanos se encuadraban en las dos.<sup>7</sup>

Varios de los temas que tendría que administrar el Instituto muestran que no era un desafío a Ginebra, como por ejemplo la cuestión de la mujer trabajadora. Una sección estaría destinada a atender el trabajo femenino que sería dirigida por mujeres. Esta nueva institución incorporaba

---

<sup>4</sup> La programación de la Séptima Conferencia Panamericana en: "Programs and regulations of the Seventh International Conference of American States" 1933, p. 551. La creación del Instituto Interamericano del Trabajo en UNIÓN PANAMERICANA, 1934, p. 46-52.

<sup>5</sup> El tema de la Oficina Interamericana del Trabajo no fue parte de la agenda de la Conferencia de Lima. Ver PAN AMERICAN UNION, 1938.

<sup>6</sup> THE DEPARTMENT OF STATE, *Report of the Delegates of the United States of America to the Seventh International Conference of American States* Washington, Government Printing Office, 1934, p. 35.

<sup>7</sup> Id. Ant., p. 214-215.

entre sus preocupaciones las nuevas reivindicaciones del feminismo que conviviría con las formas tradicionales del trabajo.<sup>8</sup>

Varios motivos deben ser considerados para pensar el fracaso de esta propuesta. El acercamiento de los Estados Unidos a la OIT llevó a que este país fuese refractario a los planes de creación de una organización similar. Financiar el Instituto también era un problema para países que mal conseguían sobrellevar la crisis de 1929. El instituto era una propuesta que demostraba el interés de América Latina por controlar sus acciones y su legislación, pero no podía dificultar las relaciones con los Estados Unidos.

Las potencias europeas podían ser una alternativa a los Estados Unidos, pero eran una alternativa temporaria. Gran Bretaña que había sido el eje económico del último siglo había no era más el principal centro financiero mundial y sus consumos se concentraban en los países del Commonwealth y en la Argentina.

Por eso el panamericanismo de negociación<sup>9</sup> era la práctica principal en las Relaciones Internacionales de la región, lo que no implicaba la negación de Europa que era una referencia cultural e intelectual y un contrapeso al poderío estadounidense. Al mismo tiempo, Estados Unidos no acompañaba todas las preocupaciones regionales, como la cuestión indígena. La creación de un sistema regional de legislación del trabajo, debe ser analizada como era parte del panamericanismo de negociación y del sistema pendular de las relaciones internacionales regionales.

Los Estados Unidos también oscilaban entre una aproximación al sistema de la SdN y sus intereses regionales. La propuesta de un organismo regional para las cuestiones del trabajo parecía afectar el acercamiento que estaba en curso con la SdN, por la vía de la OIT. Por eso su posición: daba su apoyo formal a la propuesta del Instituto pero aclaraba que no podría financiarla. Y el financiamiento no era una cuestión menor. La propia OIT tenía una gran preocupación con el pago de cuotas atrasadas de sus países

---

<sup>8</sup> Id. Ant., p. 216. Entre los elementos que aparecían como réplica de la OIT estaban su organización así como su forma de legislación.

<sup>9</sup> Sobre el Panamericanismo de negociación véase: CERVO, A. *Op. Cit.*, p. 9.

miembros. Si el ingreso de Estados Unidos era importante desde lo político, también lo era para su financiamiento.<sup>10</sup>

Si bien no hubo referencias a abandonar la OIT, la preocupación de la Organización hizo con que reflexionase sobre la aproximación existente y en entender las especificidades de la región, como veremos a seguir.

### **Las misiones de la OIT al Cono Sur en la década de 1930**

Si bien América Latina es diversa y difícilmente puede ser homogeneizada, podemos reconocer que había una cuestión en común en toda la región: la economía primaria de exportación. Esta economía dependía de las economías industrializadas que compraban sus productos y la crisis de 1929 había provocado un fuerte impacto. La situación de crisis sistémica llevó a que los países de la región buscaran soluciones propias a los problemas regionales. La creación del Instituto Interamericano del Trabajo se encuadra en este marco. Aun cuando los Estados Unidos se abstuvieron de votar a favor de este Instituto en la Conferencia Panamericana de 1933 en Montevideo, también se inclinaban por buscar soluciones americanas.

Los debates sobre el Instituto fueron un llamado de atención para la OIT que decidió intervenir. Recordemos que América respondía por un número significativo de los países miembros de esta institución y su representación continuaba en expansión, con los ingresos de México, Ecuador, Guatemala y los Estados Unidos.

La forma de intervención se manifestó en dos frentes. El primer frente fue la organización de un Congreso Americano de la OIT. Este encuentro tendría como objetivo la elucidación de las propuestas y normas aplicadas por la institución ginebrina, así como la presentación de las Convenciones y Recomendaciones vigentes y los temas demandados por la

---

<sup>10</sup> En relación a las preocupaciones financieras de la OIT en la década de 1930 ver: FERRERAS, 2009, p. 226.

región. Este primer encuentro se produjo en Enero de 1936 y llevó el pomposo título de: “Conferencia de los países americanos miembros de la Organización Internacional del Trabajo”. Otros encuentros similares se sucederían aun cuando ya estuviera exorcizado el temor a la secesión.

El otro camino fue el de las relaciones bilaterales con el envío de misiones de negociación y estudio para mantener el interés por la OIT los países americanos. Estas misiones tuvieron objetivos de distinta orden y tanto se proponían despertar el interés de los países miembros por la obra de la OIT como conocer lo que ocurría en la región en primera mano. Las misiones podían ser de propaganda o confidenciales.

La primera de las misiones fue la de Albert Thomas, el primer Director General de la OIT. Thomas, viajero incansable y decidido propagandista de la OIT, quien entre Julio y Agosto de 1925 visitó Brasil, Argentina, Chile y Uruguay. Esta visita estaba relacionada con la agenda de Thomas y su interés por divulgar la OIT, como lo había hecho en otros países, incluido Japón. Si bien no tuvo impacto, puso en funcionamiento una práctica que se incrementaría con el tiempo. Entre 1934 y 1937 fueron realizadas 5 misiones, una de ellas fue la de Harold Butler, el Director General. Las misiones fueron las siguientes:

**Tabella 1:**

<u>Visitante</u>	<u>Período</u>	<u>Países visitados</u>
<b>Stephen Lawford Childs</b>	Enero a Abril de 1934	Brasil y Argentina
<b>Adrien Tixier</b>	Noviembre de 1934	Uruguay y Argentina
<b>Harold Butler</b>	Noviembre de 1935 a Febrero de 1936	Brasil, Uruguay, Argentina, Chile y Cuba
<b>Fernand Maurette</b>	Julio a Agosto de 1936	Brasil, Uruguay y Argentina
<b>Stephen Lawford Childs</b>	Noviembre de 1936 a Febrero de 1937	Brasil, Argentina, Chile y Perú

El viaje de Albert Thomas no puede ser comparado a los viajes de la década del 30. Thomas intentaba llamar la atención de América Latina para la OIT. Su viaje fue un viaje celebratorio de su institución y de descubrimiento de aquel territorio lejano e interesante porque, concentraba a trabajadores de origen europea. Europa continuaba preocupada por la Europa de ultramar, en este caso por el derecho de sus trabajadores. En segunda instancia, con la ausencia de la Unión Soviética y de los Estados Unidos la incorporación de nuevos países balanceaba la presencia desestabilizadora de la Italia fascista, el único gobierno que contestaba con su ideología al paradigma de Versalles, desde dentro de las mismas instituciones.<sup>11</sup>

Los viajes de la década del treinta se encuadran en otro paradigma. Si la SdN no encontraba su lugar en un mundo que se radicalizaba, la OIT era un polo de atracción para discutir las cuestiones sociales, y por lo tanto, también la economía del periodo posterior a la crisis del '29. ¿Qué hacer con esa mano de obra que se enfrentaba al desempleo? ¿Cómo administrar la existencia de otros países que se industrializaban y competían con el modelo europeo? Si América Latina se industrializaba, perjudicaba las exportaciones europeas, que debilitadas por la crisis, también perdían un mercado consumidor. Al mismo tiempo, otros competidores se posicionaban amenazadoramente: URSS, Japón y Alemania, todos ellos con regímenes de trabajo y usos de la fuerza de trabajo que rivalizaban con Europa Occidental, aparecían como nuevos proveedores.

El proceso de industrialización de América Latina podía crear otras dificultades económicas y sociales para Europa. Por un lado, porque esta industrialización creaba una dinámica que desenvolvía y concentraba las producciones en el ámbito regional, como la utilización de las materias primas dentro de la región, provocando un aumento de precio. Por otro lado, la década de Treinta fue caracterizada por el proteccionismo industrial y por el “compro a quien me compra” que favorecía a los Estados Unidos,

---

<sup>11</sup> Para más datos sobre el viaje de Albert Thomas ver: FERRERAS, 2011.

con una política comercial agresiva, y excluía a Europa Occidental. La amenaza de la industrialización de la región no afectaba a los Estados Unidos que pasó de exportar productos terminados a realizar inversiones directas en la producción industrial regional y a realizar préstamos para ser utilizados en la compra de sus productos.<sup>12</sup>

La industrialización latinoamericana evidenciaba la dualidad en relación a la mano de obra. Regiones de economía capitalista y regiones con trabajadores en regímenes no capitalistas, además del predominio de la explotación intensiva de la mano de obra. Esta fue otra de las motivaciones de la propuesta de creación del Instituto Interamericano del Trabajo. Pero, la OIT se preocupaba por la posibilidad de una tendencia centrifuga y su desagregación en órganos continentales o regionales que era contrario a los principios universalistas de Versalles. Esta desagregación podía ser acompañada por los países asiáticos, principalmente por las regiones lideradas por Japón<sup>13</sup> y no podía ser admitida sin ninguna actitud por parte de Ginebra.

Tanto la Conferencia Americana del trabajo como las misiones enviadas tuvieron dos tipos de objetivos: afirmar la relación entre las partes y demostrar concretamente cual era el tipo de colaboración que la OIT podía brindarle a los países americanos. Las misiones tenían un objetivo público, que dependía del funcionario enviado, y un objetivo sigiloso: garantizar la continuidad de los países americanos dentro de la institución. Junto con estos objetivos prioritarios, aparecían otros secundarios, como la aprobación de Convenciones y Recomendaciones, la puesta en práctica del control sobre las convenciones ratificadas y el pago de las cuotas societarias correspondiente a cada país. Estos viajes permitieron colocar en contacto a funcionarios de Ginebra con los gobiernos de los países que visitaron, que en la mayoría de los casos fueron los 4 del Cono Sur: Brasil, Uruguay, Argentina y Chile.

---

<sup>12</sup> Ver CERVO, 2008.

<sup>13</sup> La preocupación de la posible relación entre Japón y América Latina está en MAURETTE, 1937.

Como mencionado las misiones tenían objetivos inmediatos. La misión de Adrien Tixier, jefe de la Sección de Seguros Sociales, fue marcada por la preocupación por los sistemas de previdencia que estaban siendo creados; la de Fernand Maurette, uno de los investigadores principales de la OIT y reconocido geógrafo, se preocupó por acompañar la aprobación de las convenciones y su fiscalización; y la de Harold Buttler, Director General de la OIT y las dos de Stephen Lawfords Childs, Jefe de Gabinete del Director General, tuvieron objetivos más inmediatos como la realización de la conferencia de 1936 y sus consecuencias. Los objetivos públicos de los viajes estaban relacionados con la función que cada uno de estos funcionarios tenía como político o técnico de la OIT.

### **El sentido de las misiones**

El uso de la palabra “Misión”, como una de las acciones para mantener el vínculo entre la OIT y América Latina, nos remite a la necesidad de mantener o construir una comunidad. Esta palabra colocaba a la OIT próxima de un lenguaje religioso. Si bien la misión implica en una tarea específica y en la delegación de funciones en un individuo o en un grupo, también implica en la enunciación de un discurso, en el convencimiento y, finalmente, en la conversión.

Como mencionado el objetivo de la OIT al enviar estas misiones era el de convencer a los interlocutores americanos de la necesidad de mantener la institución en funcionamiento y activa, tanto como una forma de discutir las cuestiones de la legislación obrera cuanto en la construcción de una comunidad de intereses entre los países democráticos. En este sentido, Albert Thomas fue para la OIT el misionario modelo. Preocupado por el reconocimiento de la institución, por su consolidación y expansión, Thomas viajó de América a Asia y por el conjunto de los países europeos.<sup>14</sup> Las

---

<sup>14</sup> Sobre los viajes de Albert Thomas ver MASSART, 1993.

misiones posteriores heredaron la tradición original del vínculo con los poderes locales y de expansión del conocimiento sobre el espacio visitado.

En esta construcción y consolidación del vínculo entre la OIT y los países de América Latina las misiones enviadas y las delegaciones recibidas en Ginebra todos los años para las Conferencias Internacionales del Trabajo reforzaban este sentido de comunidad destinada a una actividad específica, con participantes que poco mudaban a lo largo de los años. La palabra comunidad nos ayuda a pensar en esta unidad de intereses entre Ginebra y los países latinoamericanos y nos lleva a pensar en la misma como una *communitas normativa*, en los términos de Víctor Turner.<sup>15</sup> Esta *communitas* implica en el reconocimiento cara a cara entre sujetos históricos concretos que organizan una experiencia existencial en un sistema social para alcanzar objetivos determinados a lo largo del tiempo, movilizandolos recursos humanos y materiales necesarios. La *communitas* se reconoce por el sistema de pertenencia y la reafirmación constante de los objetivos.

En la misión, y también en las Conferencias de Ginebra, se produce una situación *liminar*.<sup>16</sup> El grupo o el individuo se encuentran en una situación excepcional, en un espacio-tiempo diferenciado, fuera de lo que consideramos como estado normal o habitual. La *liminaridad* nos permite pensar en como estos viajeros fuera de su cotidianeidad incorporan los valores de la institución lo que les permite interactuar con otros individuos en función de los intereses institucionales. Es un tiempo y un espacio ambiguo en el que si no se pierden las referencias habituales, se refuerzan y se enfatizan determinados intereses específicos. En estas misiones y encuentros, los agentes se encuentran en una situación que los alejan parcialmente de sus respectivos cotidianos creando una espacialidad y temporalidad artificial que facilita los contactos e intercambios de experiencias. En estas misiones por las Américas y en los encuentros anuales en Ginebra los viajeros se exponen y se encuentran con aquellos

---

<sup>15</sup>.- Turner identifica tres tipos de *communitas* : espontánea, normativa e ideológica. Para más datos sobre la *Communitas* ver: TURNER, 2011, p. 132-134.

<sup>16</sup>.- Para el tiempo *liminar* ver: TURNER, 2005, p. 138.



que pueden ser sus pares fuera de su ámbito específico. Hay un reconocimiento mutuo de la interlocución y de una problemática en común, como lo es la legislación del mundo del trabajo. El viaje es central en la construcción de la *communitas* porque lo importante es el proceso de constitución de este ámbito y de conformación de un sistema de autoridades.

Estas *communitas* serían centrales en la consecución de los ideales de la OIT y en su consolidación. En cada una de estos viajes los representantes llevaban una lista de personalidades a entrevistar y que podían comprender los objetivos de la OIT, fuese porque ya habían pasado por Ginebra o porque compartían los valores sobre la reglamentación laboral. Tanto la Argentina como el Brasil tenían sus propios corresponsales de la OIT, y Chile tenía funcionarios de alto rango en la administración permanente de la OIT, lo que permitía la recepción de estos misionarios y el auxilio suficiente para la consecución de los objetivos delimitados. En la conformación de la *communitas* también deben ser mencionados los grupos pro-OIT, interdisciplinarios y multipartidarios, que colaboraban en la difusión de sus acciones.

La legislación laboral es necesariamente comparada y en con estos viajes se establecía la autoridad en la materia; los procedimientos e instituciones fundamentales; y la forma “correcta” de actuar. El saber y los especialistas estaban en un proceso de disputa con otros contendientes y con la emergencia de nuevos modelos. El sistema tripartito de la OIT disputaba la forma “correcta” de organizar el mundo del trabajo con el corporativismo italiano, el *National Labor Relations Act* de Roosevelt y el comunismo soviético. En este momento de inestabilidad entre 1933 y 1937 más importante que las autoridades sobre la materia fue la búsqueda por el reconocimiento, lo que reforzaba la *communitas* de la OIT.

Aquellos que recibían a los miembros de las misiones reforzaban su pertenencia a esta *communitas* y que se reforzaba con los viajes a Ginebra, antes o después del encuentro. Estos serían los miembros de la *communitas* los que además de ser interlocutores era también el principal círculo de

difusión de las actividades de la OIT, y creaban un consenso dentro de una comunidad de intereses más estructurada como los legisladores, los abogados laboristas, los sindicalistas y los empresarios.

Los logros de estas misiones variaban según el enviado, pero no podemos olvidarnos de los elementos simbólicos que les rodeaba. Las misiones también alcanzaron resultados materiales. Argentina, Brasil y Chile fueron reconocidos en Ginebra con la incorporación de funcionarios propios y la OIT tanto consiguió desarticular el Instituto Interamericano del Trabajo, como logró la aprobación de nuevas Convenciones y el pago de las cuotas societarias.

El cuadro que colocamos a continuación tiene datos interesantes sobre la relación entre ratificación de Convenciones y las misiones. Lo que de alguna forma nos permite medir el impacto alcanzado por las mismas.

**Tabella 2:**

País	Convenciones ratificadas	Ratificaciones por año
<b>Argentina</b>	16	1933: 9; 1936: 7
<b>Brasil</b>	8	1934: 4; 1936: 4
<b>Chile<sup>17</sup></b>	20	1933: 6; 1935: 14
<b>Uruguay</b>	30	1933: 30

La consagración de una *Communitas*, a partir de la actividad de los viajantes, nos permite pensar en cómo esta sociedad de funcionarios ginebrinos y funcionarios, intelectuales, patronos y obreros latinoamericanos actuaron en la construcción de una legislación obrera en América Latina.

## Bibliografía

---

<sup>17</sup> Chile ya había ratificado 13 Convenciones: 8 en 1925 y 5 en 1931.

- CERVO, Amado Luiz. *Relações internacionais da América Latina*. São Paulo: Saraiva, 2007.
- CERVO, Amado Luiz. A instabilidade internacional (1919-1939). In: SARAIVA, José Flavio Sombra (org.) *História das relações internacionais contemporâneas*. São Paulo: Saraiva e Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2008.
- CHAKRABARTY, Dipesh. *Provincializing Europe. Postcolonial Thought and Historical difference*. Princeton: Princeton University Press, 2000.
- ESCODÉ, Carlos y CISNEROS, Andrés. *Historia de las Relaciones Exteriores Argentinas*. Buenos Aires: CARI, 2000.
- FERRERAS, Norberto O. Entre a expansão e a sobrevivência: a viagem de Albert Thomas ao Cone Sul de América. *Antítese*, Londrina, v. 4, UEL, 2011.
- FERRERAS, Norberto O. O Prêmio Nobel e o burocrata: a conformação de um campo intelectual no Direito do Trabalho na Argentina da década de 1930. *Anos 90*, Porto Alegre, v. 16, n. 29, 2009.
- MASSART, Sylvie. *Les voyages d'Albert Thomas, directeur du BIT*. Paris: Mémoire de maîtrise Paris I, 1993.
- MAURETTE, Fernand. *Les progrès commerciaux du Japon dans l'Amérique du Sud, 1935*. Genebra : OIT, 1937.
- OIT. *International Labor Conference. Twentieth Session. Report of the Director*. Genebra: OIT, 1936.
- Programs and regulations of the Seventh International Conference of American States. *Bulletin of the Pan American Union, July 1933*. Washington, Pan American Union, 1933.
- TURNER, Victor. Betwixt and Between: o período liminar nos 'Ritos de passagem'. In: TURNER, Victor. *Floresta de Símbolos*. Niterói, Eduff, 2005.
- TURNER, Victor *The Ritual Process. Structure and Anti-Structure*. New Brunswick: Aldine Transaction, 2011.

UNIÓN PANAMERICANA. *Séptima Conferencia Internacional Americana. Acta Final. Montevideo, diciembre de 1933*. Montevideo: Florensa Impresor, 1934.

UNIÓN PANAMERICANA. *Eighth International Pan American Conference of American States*. Special handbook for the use of delegates. Washington, Pan American Union, 1938.