

**XXI JORNADAS DE HISTORIA ECONOMICA**  
**ASOCIACION ARGENTINA DE HISTORIA ECONOMICA**  
**UNIVERSIDAD NACIONAL DE TRES DE FEBRERO**  
**Caseros (Buenos Aires), 23 al 26 de septiembre de 2008**  
<http://xxijhe.fahce.unlp.edu.ar>  
**ISBN: 978-950-34-0492-8**

*¿El inicio de una larga amistad?*

Los primeros pasos en la relación entre la Organización Internacional del Trabajo y la Argentina (1931 a 1937)

Norberto O. Ferreras  
 Prof. Universidade Federal Fluminense  
 (UFF- Brasil)  
 ferreras@vm.uff.br

*Introducción*

El 15 de noviembre de 1955 un nuevo Ministro asumía la cartera de Trabajo jurando fidelidad a la Constitución de la Argentina y manifestando su deseo de servir fielmente a su patria y al nuevo gobierno, su nombre era Raul C. Migone (1898-1978). Aunque era un desconocido para el gran público, este individuo era un experto en el mundo de las instituciones del trabajo en la Argentina y un gran conocedor de las avenidas y de los atajos de la política laborista. Su paso por el ministerio fue fugaz y su marca en el mismo no fue de las más duraderas, permaneciendo en el cargo por unos pocos meses. ¿Quién era el hombre que atendía el llamado del gobierno de la “Revolución Libertadora”?<sup>1</sup> ¿Cuál era su origen?

El vínculo de Migone con las instituciones se inició casi que por casualidad, cuando fue designado como el primer Correspondiente de la OIT en la Argentina, entre 1932 y 1937. La presentación de este vínculo es relevante en la medida en que nos permitirá explorar el establecimiento de una correspondencia de la OIT en la Argentina y por el hecho de que la experiencia fue capitalizada por Migone.

El objetivo del artículo es el de presentar la forma en que fueron creados los contactos para el establecimiento del vínculo definitivo entre la Argentina y la OIT, siendo que en este momento inicial fue por la vía de la contratación de un correspondiente de la OIT en este país. Para poder desvendar este proceso será preciso presentar los actores políticos y sociales que entran en acción, la forma en que los acontecimientos se desarrollaron a lo largo de este proceso y cuáles eran los intereses

---

<sup>1</sup>.- De esta forma se autodenominó el Gobierno que en 1955 derrocó a Juan Domingo Perón por la vía de un Golpe Cívico-Militar.

en juego en este relacionamiento, tanto de la parte Argentina cuanto de la parte de la institución situada en Ginebra.

### *Argentina, Estados Unidos y la Sociedad de Naciones*

Desde el primer momento, las relaciones entre la Argentina y Ginebra no fueron muy felices. La forma en que las instituciones internacionales fueron creadas después de la Gran Guerra no tuvieron una buena recepción en la Argentina. Por el contrario, el presidente Irigoyen vio con desconfianza, y una buena cota de desinterés, los esfuerzos de los países europeos y de los Estados Unidos por crear organismos supranacionales. Las posiciones hegemónicas por parte del país de América del Norte eran vistas como una amenaza para la tradicional autonomía de los países sudamericanos. Una serie de eventos<sup>2</sup> fue determinante para que Argentina desconfiase de las instituciones internacionales lideradas o con participación de los Estados Unidos. Y la Sociedad de las Naciones no era una excepción.

Pero, si la Sociedad de las Naciones no era una excepción, la Organización Internacional del Trabajo era vista desde otro punto de vista. Por ser un organismo con un objetivo específico, con las incumbencias distribuidas entre los miembros y sin una hegemonía clara, la Argentina decidió participar de las reuniones anuales, intentando aprovechar de la OIT aquello que le resultaba conveniente. El impacto en la política interna de esta medida era mucho más positivo que aquel de alterar la neutralidad tradicional de la política exterior. Los sectores vinculados a las cuestiones laborales, sindicalistas, abogados, reformistas sociales, etc. coincidían en que la estandarización de un sistema legal internacional del trabajo sería benéfica para las partes involucradas, disminuyendo el impacto de la lucha de clases.

Desde el mismo momento de su creación, la Argentina tomó distancia de la Sociedad de las Naciones. El hecho de que fuese inspirada por el presidente de los Estados Unidos, Woodrow Wilson, y que primase una política de exclusión de los países que permanecieron neutrales y los que fueron vencidos, llevó a la Argentina a una posición de desilusión y aislamiento. Esta política argentina de aislamiento se

---

<sup>2</sup>- Como los conflictos por la independencia de Cuba (1898 a 1902) y de Panamá (1903), la posición en relación a la crisis de la deuda externa de Venezuela, que derivó en el bloqueo naval efectuado por Inglaterra, Alemania e Italia (1902 a 1903), las ambiguas posiciones de los Estados Unidos durante la Revolución Mejicana, entre los cuales tenemos que considerar los desencuentros ocurrido durante las reuniones de 1915 entre el Pacto ABC, México y los Estados Unidos en *Niagara Falls*, y las intervenciones en Nicaragua en 1910 y 1912, esta última se prolongaría hasta 1933, y Cuba, entre 1906 e 1909.

mantuvo a lo largo de la década de 1920, sustentada tanto por el presidente Irigoyen cuanto por el presidente Alvear, aún con todas las divergencias existentes entre ellos, esta posición fue un punto de consenso en la Unión Cívica Radical, por lo menos hasta el fin de la década, y por lo tanto, fue la política exterior oficial de la Argentina durante este período.

¿Cuáles fueron los motivos del distanciamiento? En el inicio de la década de 1910 Argentina, Brasil y Chile intentaron limar las asperezas de sus relaciones (como las carreras armamentistas entre Brasil y Argentina y las tensiones fronterizas entre Argentina y Chile). Chile tomó la iniciativa de distender los conflictos por medio del establecimiento de un pacto entre los tres países, que sería conocido como el Pacto ABC. Estas tentativas autonomistas e integradoras, pronto se depararon con los intereses de los Estados Unidos.<sup>3</sup>

México sería el palco para la entrada en escena de una nueva política continental, partiendo desde el Sur. En 1913 fue asesinado el presidente mexicano Francisco I. Madero durante el Golpe de Estado del General Victoriano Huerta, lo que conmovió a los países del continente. El golpe había sido auspiciado por los Estados Unidos en la última acción del *Big Stick*. Inmediatamente después de este Golpe, Woodrow Wilson asumió como nuevo presidente de los Estados Unidos, y para diferenciarse de su antecesor entendió que debía mudar lo realizado por la administración anterior. Una pelea sin importancia entre marineros estadounidense y policías mejicanos otorgó la posibilidad de equilibrar el cuadro político mejicano con la invasión al puerto de Veracruz. La amenaza de una guerra hizo con que el Embajador argentino, Rómulo Naón, ofreciese el Pacto ABC para mediar entre los dos países. *Niagara Falls* fue el escenario de una serie de infructuosas negociaciones entre las partes. Los Estados Unidos habían dejado la política del *Big Stick* y entraban en la era denominada como “Diplomacia del Control”.<sup>4</sup>

Los cancilleres sudamericanos percibieron la nueva estrategia de los norteamericanos. Esta era una nueva lectura del corolario Roosevelt: La integración de América Latina en un sistema pan-americano liderado por los Estados Unidos, lo que garantizaría la estabilidad regional, utilizando el reconocimiento de los gobiernos como una forma de presión, dejando de lado las intervenciones directas. La Argentina, por su

---

<sup>3</sup>- RAPOPORT, Mario (Org.) **Historia económica, política y social de la Argentina (1880-1920)** Buenos Aires, Macchi editores, 2000, págs. 121 e 122.

<sup>4</sup>- Este término es utilizado por David Sheinin y citado por ESCUDÉ, Carlos y CISNEROS, André **Historia de las Relaciones Exteriores de Argentina** Buenos Aires, GEL editores, 2000, cap. 36.

vez, ante sus dificultades y su incapacidad para diversificar su economía, tuvo que enfrentar los intereses de los industriales y financistas de los Estados Unidos en su propia casa.

Si el caso mexicano había mostrado los límites de las políticas autonomistas por parte de los gobiernos sudamericanos, la Gran Guerra fue la prueba de que el Pacto ABC también tenía sus limitaciones. Los países del Pacto tuvieron posiciones divergentes en relación al conflicto bélico: Argentina y Chile fueron neutrales y Brasil acompañó la política de los Estados Unidos. Por lo tanto, además de la imposibilidad de mantener la unidad regional, Argentina entendía que los Estados Unidos intervenían en la región para desestabilizar los acuerdos existentes. A lo largo de la década de 1910 las posiciones de la Argentina y de los Estados Unidos entraron en ruta de colisión.

La neutralidad ante la Primera Guerra por la cual optaron la Argentina y, en un primer momento, los Estados Unidos, estaba justificada por la doctrina de que la neutralidad era el Estado Natural de las Naciones. La misma se mantuvo hasta 1917. Los Estados Unidos ingresaron en la Guerra cuando Alemania declaró la guerra submarina ilimitada en enero de 1917. La Argentina, por el contrario, mantuvo la neutralidad, aún cuando su posición tuviese varios motivos: razones económicas (la continuidad de la venta de productos primarios a los países beligerantes), ideológicas (el Krausismo<sup>5</sup> moralista de Irigoyen y de los radicales) o políticas (el ingreso en la Guerra podía significar caer en la dependencia de la economía estadounidense).<sup>6</sup> Posteriormente, la posición de la Argentina fue utilizada por los Estados Unidos para reforzar su posición en la región. La Argentina no era vista como confiable en la defensa continental, ya que priorizaba sus propios intereses y no los regionales, o sea, que no priorizaba los intereses de los Estados Unidos.<sup>7</sup>

Las disputas entre la Argentina y los Estados Unidos continuaron en las negociaciones para la formación de la Sociedad de Naciones. Esta organización tendría como misión desactivar los posibles conflictos bélicos, que pasaron a ser vistos como atentados a los derechos de las personas. La exclusión de los países derrotados de la Sociedad de las Naciones contradecía a la histórica posición argentina, varias veces

---

<sup>5</sup>.- Así es conocida la doctrina de Karl Krause (1781-1832), filósofo alemán pos-kantiano que tuvo una gran influencia en América Latina. El cubano José Martí fue otro conocido krausiano. Ver MARTÍNEZ DIEGO, Isabel, *El Krausismo en el pensamiento político de Hipólito Yrigoyen*. Buenos Aires, Revista de Historia del Derecho, Nro.16, Año 1988.

<sup>6</sup>.- Como afirma ORTÍZ, Ricardo **Historia Económica de la Argentina** Buenos Aires, Plus Ultra, 1978, págs. 683 a 685.

<sup>7</sup>.- Cf. ESCUDÉ, C. e CISNEROS, A. Cap. 41.

aplicada en los conflictos nacionales y regionales: “La victoria no da derechos”. Por lo tanto no podía ser fundada sobre la base de la existencia de vencedores y vencidos. La política de la neutralidad y de la inclusión igualitaria de todos los países fue la justificación del presidente Irigoyen<sup>8</sup> y, posteriormente, de su sucesor, Marcelo T. de Alvear para mantener a la Argentina fuera de la Sociedad.

Como veremos, hubo una serie de cuestionamientos a la Sociedad, algunos técnicos y otros políticos, pero, dos fatos merecen ser resaltados: Primero, el cuestionamiento de la Doctrina Monroe, aceptada por la Sociedad de las Naciones. El cuestionamiento se dio por el hecho de que se trataba de una declaración unilateral con consecuencias para los demás países del continente. El segundo elemento de importancia estaba en la relación entre la OIT con la Sociedad, que si bien no se trataba de una relación explícita, era, por lo menos, una relación de proximidad.

El progresismo de las clases medias argentinas y de algunos sectores obreros favorecían la aceptación de la OIT y esta, por su vez, facilitaba el diálogo con la Sociedad. Estos grupos progresistas entendían que la mejoría de las condiciones de vida y de trabajo de los obreros solo podía ser conseguida por medio del consenso y no por la lucha de clases. Y la mejor forma de llegar al consenso era por la vía de la creación de una legislación específica. Por lo tanto, la OIT era una institución que le daba legitimidad a esta aspiración y colocaba la fuente de este consenso en el exterior. Las disputas tendrían como arena el Congreso Nacional, local de discusión de las Convenciones y Acuerdos internacionales, de esa forma los sindicatos tendrían una influencia menor en el debate laboral y la lucha de clases no tendría margen para que fuese más encendida. Finalmente, la OIT le permitía a la Argentina mantener una participación en fórums técnicos, sin desmedro de su posición neutralista.

De esa forma, los mensajes presidenciales de Marcelo T. de Alvear, emitidos para la apertura del Congreso, no nos dejan dudas al respecto. En el mensaje de 1926, el Presidente anunciaba que la Argentina, en la VII Sesión de la Conferencia General de la OIT se había garantizado uno de los 4 lugares no permanentes del Consejo de Administración de la misma, comprometiéndose a ayudar en la preparación de las VIII y IX Conferencias. En ese mismo mensaje realizaba un llamado al Congreso para definir una posición en relación a la Sociedad de las Naciones.<sup>9</sup> En el mensaje siguiente

<sup>8</sup>.- IRIGOYEN, Hipólito *Mensaje Presidencial de 1921* IN: Irigoyen, Hipólito **Pueblo y Gobierno. IV. Mensajes inaugurales del Congreso de la Nación** Buenos Aires, Raigal, 1956.

<sup>9</sup>.- ALVEAR, Marcelo T. de **Mensaje del Excmo. Señor Presidente Marcelo T. de Alvear. Al inaugurar el período ordinario de sesiones del Honorable Congreso Nacional. 1926** Buenos Aires, Talleres Gráficos del Ministerio de Agricultura de la Nación, 1926, págs. 42 e 43

Alvear, continuaba reclamando sobre la falta de un acuerdo con la Sociedad, en cuanto presentaba los resultados positivos de la participación en las VIII y IX Conferencias de la OIT, y anunciaba el envío de una nueva delegación completa para la X Conferencia.<sup>10</sup> En su último mensaje, Alvear apuntaba para la falta de definiciones del Congreso Nacional sobre la Sociedad lo que lo llevaba a mantener la misma política anterior. La Argentina continuaría a enviar representantes a las comisiones técnicas y participaba de las Conferencias siempre que fuese convidada, pero en esas ocasiones mostraría sus diferencias con la Sociedad, como en el caso de la preparación de la Conferencia sobre el Desarmamiento en la que se discutió la importancia internacional de la Doctrina Monroe, constitutiva del Pacto de Formación de la Sociedad de las Naciones. Pero, seguía con sus participaciones en las Conferencias anuales de la OIT.<sup>11</sup> El retorno de Irigoyen al gobierno no cambió la posición argentina, como muestra el informe presentado como parte de su defensa después del Golpe de 6 de setiembre de 1930 y en la cual seguía afirmando haber sustentado esta posición en conversación telefónica con el propio Hoover.<sup>12</sup>

El hecho es que Argentina permanecía fuera de la Sociedad, aún cuando estuviese incluida en la OIT. Aún cuando el Presidente *de facto* José F. Uriburu<sup>13</sup>, cuestionó la política exterior de Irigoyen, en ningún momento tomó una actitud de aproximación con la Sociedad, dejando todo en las manos del Congreso que debería ser electo en 1931.

El presidente electo en 1931, el General Agustín Justo, finalmente cambió la posición oficial e inició el camino de la aproximación con la Sociedad, efectivizado por medio de la Ley 11.722 de 1933.<sup>14</sup> Esta medida estuvo en conjunción con la reaproximación a los países vecinos, principalmente con el Brasil, para de esa forma intentar concluir la fase de aislamiento internacional. Este nuevo posicionamiento no

<sup>10</sup>.- ALVEAR, Marcelo T. de **Mensaje del Excmo. Señor Presidente Marcelo T. de Alvear. Al inaugurar el período ordinario de sesiones del Honorable Congreso Nacional. 1927** Buenos Aires, Talleres Gráficos del Ministerio de Agricultura de la Nación, 1927, pág. 41.

<sup>11</sup>.- ALVEAR, Marcelo T. de **Mensaje del Excmo. Señor Presidente Marcelo T. de Alvear. Al inaugurar el período ordinario de sesiones del Honorable Congreso Nacional. 1928.** Buenos Aires, Talleres Gráficos del Ministerio de Agricultura de la Nación, 1928, págs. 44 e 45.

<sup>12</sup>.- IRIGOYEN, Hipólito *Del Cuarto Memorial a la Corte Suprema, 24 de agosto de 1931* IN: Irigoyen, *Historia Op. Cit.*, Págs. 348 e 349.

<sup>13</sup>.- URIBURU, José Félix **Mensaje del Presidente Provisional de la Nación Teniente General José F. Uriburu al Pueblo de la República. La obra de gobierno y de administración del 6 de septiembre de 1930 al 6 de septiembre de 1931** Buenos Aires, Imprenta y Encuadernación de la Honorable Cámara de Diputados, 1931, pgs. 17 e 18.

<sup>14</sup>.- JUSTO, Agustín P. **Mensaje del Señor Presidente de la Nación Agustín P. Justo. Al inaugurar el período ordinario de sesiones del H. Congreso de la Nación. 1934.** Buenos Aires, Talleres Gráficos del Ministerio de Agricultura de la Nación, 1934, pág. 56.

implicó dar por terminada la tradicional hostilidad entre Argentina y los Estados Unidos, solamente fue transferida para otras esferas, como la Comisión de Neutrales reunida en Washington que negociaba la finalización de la *Guerra del Chaco*. En ese marco, y en otras situaciones, fue discutido el alcance de la Doctrina Monroe, el Derecho de Intervención y la Jurisdicción Legítima de la Sociedad, además de otros temas.<sup>15</sup>

El cambio de posición en las relaciones exteriores de la Argentina tuvo múltiples consecuencias, aunque el más impactante fue el éxito de su diplomacia durante la Guerra del Chaco, lo que le permitió al entonces Ministro de las Relaciones Exteriores de la Argentina, Carlos Saavedra Lamas, ser más agresivo con los Estados Unidos, apoyándose en los nuevos acuerdos alcanzados con Inglaterra y con los países Europeos producto de su incorporación a la Sociedad.<sup>16</sup>

Es de esta coyuntura y con estos condicionamientos que veremos cómo actúa nuestro protagonista: Raúl C. Migone, y cuáles fueron sus actividades en pro del fortalecimiento del vínculo con la OIT y el reinicio de las relaciones con la Sociedad de las Naciones.

### *La Argentina, la Organización Internacional del Trabajo y la oficina del Correspondiente*

La representación de las relaciones entre Buenos Aires y Washington, está vinculada con la forma y el modo en que la OIT actuó, de forma autónoma, según sus preocupaciones, pero también como un puente entre la Argentina y la Sociedad de Naciones. El personaje que nos permite establecer este vínculo es el mencionado correspondiente de la OIT en la Argentina, Raúl C. Migone. Si bien la relación entre la Argentina y la OIT nunca estuvo oficialmente interrumpida, la crisis política y económica de 1930 había llevado a una interrupción informal del vínculo, entre otros motivos por la falta de pago de la cuota de afiliación. Las cartas entre Migone y el Directorio de la OIT, nos permiten comprender los motivos que existieron para esta ruptura de hecho.

Antes de profundizar esta cuestión, tenemos que mencionar que el distanciamiento en la relación entre Argentina y la OIT se debió a una falta de interés de

---

<sup>15</sup>.- Cf. ESCUDÉ, C. e CISNEROS, A. Cap. 44.

<sup>16</sup>.- *Id. Ant.*

la institución de Ginebra por América Latina en general, como indica Jeremy Seekings.<sup>17</sup> Esta falta de interés por la región se revirtió ante las dificultades que sufría la OIT en Europa, lo que llevó al primer Secretario General de la OIT, Albert Thomas a reforzar la relación con América Latina. De esta forma Thomas pasó a consolidar las intenciones que estaban presentes en sus viajes por el mundo para fortalecer y divulgar a la institución y mostrar las diferencias existentes con la Sociedad, a la que consideraba divorciada de los pueblos. La muerte de Thomas, en 1932, no interrumpió este proyecto, debido a la necesidad de su sucesor, Harold Buttler, de fortalecer a la institución y minimizar el impacto de las tendencias al aislamiento hemisférico de Estados Unidos, así como contrabalancear el peso de los países europeos al interior de la Organización.<sup>18</sup> La aproximación y el interés de la Argentina en relación de la OIT fue disminuyendo en la medida en que los Estados Unidos retornó a la OIT y recuperó su influencia en la institución, lo que le permitió favorecer su política de industrialización, diferente de la Europea.<sup>19</sup>

En el medio de la trama de la alta política, un miembro del tercer escalón del Ministerio de las Relaciones Exteriores de la Argentina, Raúl Migone, fue el actor de la aproximación entre las partes. Y digo “actor” porque Migone se movía con una cierta independencia en la elección de las estrategias que serían puestas en práctica, aunque tuviera un guión ya elaborado en Ginebra y poco margen para la improvisación. Migone pasó de ser el cónsul adjunto argentino en Ginebra a negociar, entre bastidores, la aproximación entre la OIT y la Sociedad de las Naciones con la Argentina. El hecho de haber sido reclutado en Ginebra y durante su período como correspondiente, haber sido reatada la relación entre Argentina y la OIT, muestra la importancia adquirida por el operador. Pero también nos muestra la importancia dada a la OIT por el gobierno argentino, en el marco de la redefinición de la política internacional ya mencionada.

Raúl Migone, que era una opción entre otras posibles y pensadas,<sup>20</sup> fue el encargado de recuperar nuevos e históricos aliados de la OIT en la Argentina, y de presentar la imagen de la Organización como autónoma de la Sociedad, vinculada específicamente a las cuestiones del trabajo. Por otro lado, Migone cumplía otra tarea:

<sup>17</sup>.- Jeremy Seekings **The ILO and Welfare Reform in South Africa, Latin America and the Caribbean, 1925-50** presentación al Congreso “*The ILO: Past and Present*” realizado en Brusela, 5-6/10/2007.

<sup>18</sup>.- Ver el artículo de Stephen Hughes **The ILO amidst Great Depression and War. The “Harold Butler” and “John G. Winant” Years** presentación al Congreso “*The ILO: Past and Present*” realizado en Brusela, 5-6/10/2007.

<sup>19</sup>.- *Idem*.

<sup>20</sup>.- ILO, Series: Cabinet Albert Thomas: Note to the cabinet of J. Buero 17/12/1930.

la de informar a sus superiores de los acontecimientos de la vida política y económica de la Argentina, al mismo tiempo que fiscalizaba que las medidas aprobadas en las Convenciones Anuales de la OIT fuesen refrendadas y se preocupaba porque fuesen aceptadas las sugerencias llegadas desde Ginebra.

El período en que Migone permaneció como correspondiente de la OIT fue de Marzo de 1931 hasta Mayo de 1936.<sup>21</sup> La elección de Migone, funcionario público del sistema institucional argentino, no fue conflictiva, más allá de los candidatos existentes y aún cuando su presencia posteriormente fuese conflictiva. Su permanencia abarcó dos gobiernos diferentes y nos permite acompañar los conflictos existentes al interior de estos gobiernos uno de ellos dictatorial y el otro alternaba fraudes electorales con apertura a los partidos opositores del período, así como a sus cuestiones en relación a la OIT y a la Sociedad.

Entre 1930 y 1932 el Presidente argentino fue el General José Félix Uriburu, quien asumió la presidencia después del primer Golpe Militar en la Argentina, que tuvo lugar el 6 de junio de 1930. Su política fue de buena voluntad para con las Instituciones Internacionales, sin embargo, dejó la reorganización de la política internacional en manos del gobierno siguiente, el que debería ser electo democráticamente, aunque no haya ocurrido exactamente así. Para demostrar la importancia dada por este gobierno a la OIT, Uriburu resolvió que Raúl Migone, recientemente nombrado como correspondiente de la OIT, debía recibir un nuevo cargo en el Ministerio de las Relaciones Exteriores: el de Jefe de la Sección encargada de la Sociedad de Naciones. En el momento del inicio de su gestión como correspondiente, Migone encontraba comprensión a la posición de la OIT por parte de las principales figuras políticas de la Argentina, fuesen estas de la situación o de la oposición, así como el respaldo decisivo del nuevo gobierno. Si el gobierno dictatorial había premiado a Migone con una promoción, el principal candidato a la presidencia por la oposición, el ex-presidente Marcelo T. de Alvear, escuchó personalmente al correspondiente y aprobó el plano de reintegración de la Argentina a la OIT.

Si entendemos que esto preanunciaba alguna disposición positiva por parte del nuevo grupo en el poder, veremos que únicamente demuestra las contradicciones existentes al interior de la alianza conservadora que gobernó a la Argentina desde 1930

---

<sup>21</sup>.- Sin embargo, el vínculo de Migone con la OIT se extendió más allá de estas fechas porque en 1936 fue destacado en el servicio de Publicaciones de la OIT. En septiembre de 1938 retornó a la Argentina para intentar recuperar el cargo de correspondiente, lo que no sucedió. Finalmente entre Septiembre de 1946 y Febrero de 1947 ofició de traductor de la OIT en Montreal (Canadá). Ver ILO Dossier du Service du Personal: Raul Migone.

hasta el Golpe de 1943.<sup>22</sup> La actitud positiva se restringió a este nuevo cargo de Migone y a la posibilidad de la utilización del mismo para la conformación de una red de contactos e informantes al interior del Congreso y en las distintas esferas del Gobierno Nacional.

La entrada del nuevo Gobierno significó un cambio en la práctica de las Relaciones Exteriores de la Argentina. Esto se evidenció en una sensible pérdida de la influencia construida por Migone dentro del gobierno anterior, así como, por una constante hostilidad personal al proyecto de restablecer el vínculo entre la OIT y Buenos Aires. Migone fue transferido de la jefatura de las relaciones con la Sociedad de Naciones a un cargo de Cónsul en Encarnación (Paraguay).<sup>23</sup> El nuevo ministro de las Relaciones Exteriores pasó a ser Carlos Saavedra Lamas, político conservador con una enorme trayectoria y con una posición fuertemente crítica a la hegemonía de los Estados Unidos. El nuevo Ministro de las Relaciones Exteriores había sido el presidente de la XIª Conferencia Internacional de la OIT en Ginebra, que le permitió construir una buena relación con los miembros de la OIT.<sup>24</sup> De hecho, si Albert Thomas fue gentil con Migone, lo mismo no ocurrió durante el período de convivencia con Harold Buttler, próximo a Saavedra Lamas.

Migone estuvo en disputa con sus dos patrones, la OIT y el Ministerio de Relaciones Exteriores, lo que lo llevó a realizar una serie de elecciones en su vida profesional. Inicialmente intentó ser transferido para otro sector de la administración pública federal, pero no tuvo suceso. Aún cuando no consiguió el objetivo de retornar definitivamente a Buenos Aires, obtuvo una transferencia para Montevideo, un destino más prestigioso y próximo de la capital de la Argentina, pero, demasiado lejos según los criterios de Buttler, para atender a sus obligaciones. La solución definitiva que Migone tuvo que tomar, ante las presiones de sus dos empleadores, fue la renuncia a la administración pública, optando por dedicarse con exclusividad a la OIT.

Después de la renuncia al Ministerio de las Relaciones Exteriores las posibilidades de acción de Migone se restringieron al Congreso de la Nación, donde se

---

<sup>22</sup>- Para mayores datos sobre la política conservadora del período MACOR, Darío *Partidos, coaliciones y sistema de poder* IN: CATARUZZA, Alejandro (Dir.) **Nueva Historia Argentina. Vol. VII** Buenos Aires, Sudamericana, 2001.

<sup>23</sup>- ILO, National Correspondence and Branch Offices File C2 1932: Correspondence from Eduardo Migone to Harold Buttler, 8/X/1932 y Correspondence from Carlos Saavedra Lamas to Harold Buttler, 28/XI/1932.

<sup>24</sup>- Era evidente la diferencia entre los oponentes: Saavedra Lamas fue presidente de la Asamblea Anual de la Sociedad de las Naciones en 1936, año en que recibió el Premio Nobel de la Paz, por su mediación en la Guerra del Chaco.

deparó con importantes aliados como los Senadores Socialistas Alfredo Palacios y Mario Bravo y el Demócrata Progresista Lisandro de la Torre<sup>25</sup>, así como un importante número de diputados de los más diversos partidos, junto a los sindicatos de extracción sindicalista y socialista, y aún a algunos miembros de menor jerarquía de la administración pública con los cuales Migone mantenía contactos personales, que le fueron de gran utilidad al correspondiente. En todos sus informes Migone presentó sus incursiones en el Congreso como positivas, pero relataba con pesimismo a las gestiones realizadas ante el Ministerio de las Relaciones Exteriores.

De todas formas, consiguió alcanzar los objetivos propuestos por las autoridades de la OIT: el retorno de las delegaciones argentinas a Ginebra para las Convenciones anuales, la ratificación de la Sección XIII del Tratado de Versalles, la aprobación de buena parte de los Acuerdos establecidos por las convenciones y el pago de las cuotas anuales de la Argentina a la OIT, además de mantener la información en día sobre las cuestiones políticas y económicas y de conseguir impedir la creación de una Organización Panamericana del Trabajo, auspiciada por los Estados Unidos y algunos países latinoamericanos, como Chile y Uruguay.<sup>26</sup>

La política de hostilidad al correspondiente de la OIT, por parte del Ministro de las Relaciones Exteriores argentinas, no precisaba tener como consecuencia necesaria el alejamiento de la Argentina de la OIT. Durante el tiempo en que Migone fue correspondiente de la OIT el Ministro le fue discretamente hostil, pero no a la OIT de la cual él había participado, como ya fue mencionado. El problema era de otra índole. Saavedra Lamas tenía a su propio hombre de confianza y su candidato al cargo, Alejandro Unsain. Saavedra Lamas veía a Unsain como la persona capaz para reconstituir los vínculos con Ginebra, englobando aquí tanto a la OIT como a la Sociedad, según los intereses argentinos. Para el Ministro, Unsain actuaría como un representante de los puntos de vista argentinos ante la OIT y no al contrario. Al mismo tiempo, la necesidad de fortalecer la institución y mantener una cierta influencia en la región, además de la amistad que lo unía con Saavedra Lamas, llevó a que Buttler

---

<sup>25</sup>- Menciono solo a estos dos políticos por el hecho de haber sido los principales líderes de sus partidos, al mismo tiempo, los principales partidos opositores con representación en el Congreso de la Nación, ante la abstención electoral decidida por la UCR, que denunciaba, con fundamento, la práctica de fraude electoral por parte del gobierno Nacional.

<sup>26</sup>- Jeremy Seekings en la presentación citada anteriormente, entiende que América Latina era hostil a las políticas de la OIT. Sin embargo, como mostramos, esta hostilidad o afinidad por las políticas de los Estados Unidos no era compartido por todos los países de la región, y como hemos demostrado, la Argentina estaba entre ellos. Las Convenciones ratificadas en el período de Migone como corresponsal están detalladas en la Tabla 1.

optase por el sector con mayor capacidad de acción y con potencial para apoyar activamente a la OIT.

A pesar de todo el descontento de Migone con Unsaín, este no podía ser considerado como un recién llegado en este campo. Por el contrario, el recién llegado era Migone. Para 1933, el Dr. Alejandro Unsaín era una figura conocida e importante, especialmente para los abogados laboristas, para los legisladores y para los hombres de gobierno. Su extensa trayectoria en el área demostraba que conocía cabalmente la ley y la práctica. Unsaín había asesorado al Ministro del Interior Joaquín V. González en la elaboración del primer proyecto de Ley del Trabajo.<sup>27</sup> Si bien el proyecto no se transformó en ley, fue el punto de partida para el establecimiento de una política del trabajo en la Argentina, permitiendo la creación del Departamento Nacional del Trabajo. Y de la creación de este Departamento, en 1907, también participó Alejandro Unsaín, con el modesto cargo de “Auxiliar 2º de Contabilidad” llegando al cargo de presidente, temporario, entre 1918 y 1920. Aún sin el cargo de presidente y como Jefe de inspectores o Presidente de la Comisión de salarios, Alejandro Unsaín continuaría ligado a esta institución.<sup>28</sup>

Pero, estos no eran los únicos antecedentes de Alejandro Unsaín. De hecho tenía un conocimiento desarrollado de la OIT. En cuanto Unsaín desempeñaba el cargo de presidente interino del DNT dedicó un volumen a cada una de las Conferencias Internacionales del Trabajo reunidas en Washington (1919) y en Génova (1920)<sup>29</sup>, sin contar que también había representado a la Argentina en la Conferencia anual de la OIT de 1927. Por lo que la crítica por la falta de experiencia en la materia no solo era infundada, como era difícil que las autoridades de Ginebra creyesen en ella.<sup>30</sup>

Como mencionado anteriormente, la principal preocupación de Saavedra Lamas era el conflicto con los Estados Unidos. Por lo tanto, la OIT era vista como una forma de aproximación a la Sociedad de las Naciones, y de esa forma adquiriría una gran importancia en la estrategia de Saavedra Lamas. La Argentina fue aproximándose de la

<sup>27</sup>- Para un análisis de esta primera Ley ver: ZIMMERMANN, Eduardo **Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina. 1890-1916** Buenos Aires, Ed. Sudamericana, 1995, págs. 178 a 187.

<sup>28</sup>- REPÚBLICA ARGENTINA. MINISTERIO DEL INTERIOR DEPARTAMENTO NACIONAL DEL TRABAJO (DNT) **Boletín del Departamento Nacional del Trabajo** Buenos Aires. Los datos en los números N°1 de 30 Junio de 1907; N°37 de marzo de 1918; N°116 de octubre de 1927.

<sup>29</sup>- REPÚBLICA ARGENTINA. MINISTERIO DEL INTERIOR DEPARTAMENTO NACIONAL DEL TRABAJO (DNT) **Boletín del Departamento Nacional del Trabajo** Buenos Aires. Los datos en los números N°45 de Febrero de 1920 y N°47 de septiembre de 1920.

<sup>30</sup>- REPÚBLICA ARGENTINA. MINISTERIO DEL INTERIOR DEPARTAMENTO NACIONAL DEL TRABAJO (DNT) **Boletín del Departamento Nacional del Trabajo** Buenos Aires, N°116 de octubre de 1927.

OIT y de la Sociedad de Naciones, paralelamente al alejamiento de los Estados Unidos de estas instituciones. 1936 fue un gran año para la estrategia de Saavedra Lamas. En ese año él recibió el premio Nobel por su intermediación en la Guerra del Chaco.<sup>31</sup> El galardón era importante porque había representado una derrota política de los Estados Unidos que habían sido desplazados de la posición de mediadores, con prejuicio para sus intereses en la región. Después de recibir el Nobel fue recibido con entusiasmo en la Sociedad de Naciones. Para mejorar su situación, en diciembre de ese mismo año consiguió desarticular las intenciones de los Estados Unidos de conformar una Organización Panamericana, como fue propuesto en la Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz que tuvo lugar en Buenos Aires. En este contexto fue casi un detalle que Migone perdiese su cargo como Correspondiente para que asumiese en su lugar el ya mencionado Alejandro Unsaín, su rival y protegido de Saavedra Lamas.<sup>32</sup>

En este corto período de tiempo podemos estimar que los intereses de la OIT y del gobierno argentino fueron más tácticos que estratégicos. Para la Argentina la relación con Ginebra estaba vinculada a las disputas mantenidas con los Estados Unidos, antes que a una política relacionada con las cuestiones obreras. De hecho en este período la cuestión obrera había retornado al trato que los gobiernos conservadores habían dispensado en el pasado: era nuevamente una cuestión policial antes que una cuestión social. Cada una de las medidas que fueron tomadas tenían como objetivo agradar a Ginebra antes que atender las necesidades de los trabajadores argentinos, o por lo menos, a las necesidades de los empresarios.

Para comprender un poco esta posición es bueno recordar que la Argentina, aún cuando su industria estuviese en fuerte desarrollo, continuaba siendo un país agro-exportador. Los gobiernos de la década de 1930 dieron un tratamiento privilegiado a los productores agrarios, que estaban representados en el gobierno, y buena parte de las políticas del Estado Nacional estuvieron dirigidas a mantener la preponderancia del sector y las tasas de lucro anteriores a la crisis de 1929. Por tanto, la hostilidad con los Estados Unidos no se dio únicamente por la defensa de esferas de influencia regional,

---

<sup>31</sup>- Así es conocida la Guerra entre Bolivia y Paraguay que tuvo lugar entre los años de 1932 a 1935. La disputa tuvo por objetivo el control de la región denominada de Gran Chaco, existía la posibilidad de que en esa región existiese petróleo. La guerra había sido producto de disputas nacionalistas de la cual se valieron dos compañías petroleras, una de ellas estadounidense, para intentar controlar la hipotética existencia de petróleo, apoyando a uno u otro gobierno.

<sup>32</sup>- La salida del cargo de correspondiente no está bien explicada en la correspondencia entre las partes y, de hecho, los motivos deben haber sido enunciados personalmente. Migone pasó a desempeñarse inicialmente en Ginebra en el sector de publicaciones. Ver ILO, Dossier du Service du Personal: Raul Migone.

sino también por la defensa de los mercados. La agresividad comercial de los Estados Unidos fue vista como una amenaza para los productores rurales argentinos y el Estado nacional se esforzó para auxiliarlos, transfiriendo recursos del sector industrial y disputando mercados con los Estados Unidos. Un ejemplo de esto fueron los acuerdos alcanzados con el Brasil para la venta de productos agrícolas, postergando a los Estados Unidos.<sup>33</sup> Los acuerdos Roca-Runciman, que garantizaron el acceso de la carne argentina a Gran Bretaña, además de los subsidios y de la nacionalización y centralización de la exportación fueron importantes para asegurar los precios a los productores.<sup>34</sup> Como forma de compensación los industriales recibieron la posibilidad de continuar explotando los obreros, por lo que muchas veces las convenciones de la OIT y todo el esfuerzo de sindicatos y partidos por conseguir mejorar las condiciones de trabajo, no podían pasar de letra muerta y la única garantía de mejoras se basaba en la lucha por el aumento del salario y la forma de alcanzarlo era mediante la huelga.<sup>35</sup>

#### *La Argentina y su relación con la Organización Internacional del Trabajo*

Para poder comprender un poco mejor las relaciones entre la OIT y la Argentina, así como el uso de esta relación al interior de la Argentina, es preciso analizar cuáles fueron los principales temas presentados por Migone a Ginebra y viceversa. De alguna forma tanto la Argentina cuanto la OIT tenían sus expectativas y agendas en relación a la otra parte. Pocos países de América Latina estaban integrados de alguna forma a la OIT.<sup>36</sup> Por tanto, la elección de estos países respondía a sus propias preocupaciones y a las estrategias de esta institución, donde podía primar el interés por la expansión del área de actuación o por la necesidad de legitimación.

Del punto de vista de la Argentina, también existían intereses propios en el establecimiento de esta relación. La OIT tenía implicaciones en su política exterior, reafirmando la neutralidad tradicional y la colaboración en actividades técnicas que no implicasen compromisos bélicos. Simultáneamente, la participación en esta institución tenía su dosis de influencia en la política local, ya que permitía proponer nuevas

<sup>33</sup>.- MALGESINI, Graciela e COCONI, Gabriela *Trigo versus Erva-Mate: el intercambio Argentina-Brasil e a cuestión regional de Misiones (1920-1945)* IN: **Estudios Económicos** 16. Vol. 2 Maio-Agosto de 1986.

<sup>34</sup>.- RAPOPORT, Mario **El triángulo argentino: las relaciones económicas con EE.UU. y Gran Bretaña 1914-1943**, Buenos Aires, Ed. Tesis, 1988, págs. 251 a 275.

<sup>35</sup>.- IÑIGO CARRERAS, Nicolás **La estrategia de la clase obrera -1936** Buenos Aires, Universidad Popular Madres de Plaza de Mayo, 2004.

<sup>36</sup>.- Recordemos que en América del Sur, aún cuando todos los países estuvieran afiliados a la OIT, solo la Argentina y el Brasil, eran en este momento países con oficinas de correspondencia, pasando al estatus de representación permanente, mucho después en 1969 y 1950, respectivamente.

prácticas institucionales y nuevos vínculos al interior del sistema de alianzas entre los partidos y grupos políticos existentes. La OIT era vista, y podía ser presentada, como un fórum de debate privilegiado y una fuente de propuestas para la crisis que el sistema económico había sufrido en 1929. De hecho, y como ya lo mencionamos, era uno de los pocos espacios de debate internacional frecuentado por los países más diversos, lo que daba un abanico de experiencias y posibilidades para enfrentar esta nueva situación, extrapolando las funciones inherentes a esta institución.<sup>37</sup>

Entre las principales preocupaciones de la OIT estaba la publicidad de sus actividades, de los acuerdos y de las convenciones y el encargado de esta tarea era el correspondiente. Para demostrar su eficiencia Migone detallaba y presentaba todas sus actividades, por medio de informes junto con los que anexaba las publicaciones, además de detallar la cantidad de veces y la forma en que la OIT era mencionada, aún cuando esta fuera criticada en editoriales por la prensa local. Según los comentarios realizados por los funcionarios de Ginebra sobre estas noticias, ellos entendían que estaban siendo vistos como excesivamente atados a la Sociedad, por lo que realizaban enormes esfuerzos para que esto no fuera así y para garantizar un perfil propio, solicitando a Migone que diese mayor visibilidad a las actividades relacionadas con las cuestiones laborales.

Pero, todo este esfuerzo realizado para mostrar que la OIT era una institución autónoma de la Sociedad, no fueron suficientes. Si esta relación era real o no, la imagen fue instrumentalizada por los actores locales, contrariando las indicaciones e intenciones de Ginebra. Por ej., el argumento utilizado para separar a Migone de su cargo en el Ministerio de Relaciones Exteriores fue que el cargo de jefe de las relaciones con la Sociedad era incompatible con el de correspondiente de la OIT.<sup>38</sup> La propia OIT había hecho grandes esfuerzos, del punto de vista administrativo, para que esa identificación no se diera, principalmente después de que la Argentina ratificara el Pacto de la Sociedad de las Naciones en septiembre de 1933. En octubre de ese mismo año Harold Buttler redactó un memorando por el cual no recomendaba que Migone fuese utilizado como correspondiente de la Sociedad. Por un lado, se argumentaba que existía inexperiencia de la parte argentina en materia de relaciones internacionales; y por otro lado, por la ambición personal de Migone, desconfiándose de que dejaría de lado sus

---

<sup>37</sup>.- Ver Stephen Hughes **The ILO amidst Great Depression and War. The “Harold Butler” and “John G. Winant” Years** presentación al Congreso “*The ILO: Past and Present*” realizado en Brusela, 5-6/10/2007.

<sup>38</sup>.- *Vide* Nota 22.

obligaciones relacionadas con la OIT para dedicarse a la más prestigiosa de las instituciones; y, finalmente, porque entendían que no era necesario que la Sociedad usufructuase de alguien con la capacidad y los contactos políticos de Migone. Esta última justificación nos demuestra la existencia de algunos inconvenientes entre las dos instituciones radicadas en Ginebra.<sup>39</sup>

Harold Buttler se esforzó en no permitir esta promiscuidad de intereses y en desestimular a Migone de actuar en las cuestiones relacionadas con la Sociedad. Sin embargo, debió reconocer que los esfuerzos de Migone habían sido decisivos en el retorno de la Argentina a la Sociedad. De hecho, más allá de la voluntad de Buttler o del poco esfuerzo realizado por Migone para evitar esta situación, el representante de la OIT en la Argentina era procurado para prestar esclarecimientos sobre la Sociedad. De esa forma tanto Migone cuanto los miembros del Parlamento, fueran estos de la oposición o de la situación y aún el Presidente Justo, se encargaban de confundir y de no diferenciar las tareas del correspondiente de la OIT y de las incumbencias de cada una de las instituciones. Ciertamente que Migone aprovechó las oportunidades que se le presentaban para fortalecer su posición como correspondiente de la OIT y experto en los asuntos de Ginebra, para superar a sus oponentes en la Argentina y, cuando fuera posible, para favorecer a sus amigos y reforzar sus alianzas y posiciones.<sup>40</sup>

Las confusiones, la falta de precisión en las funciones y en la representación oficial de la OIT, y oficiosa de la Sociedad, nos permiten pensar en la función de la OIT a lo largo de la década de 1930, como una institución que tenía sus propios objetivos, pero que también actuaba como una institución que podía auxiliar a la Sociedad, o cuando menos a sus objetivos.

La hipótesis de que la OIT fue una especie de organismo auxiliar de la Sociedad parece confirmarse cuando centramos nuestra atención en las disputas existentes en el momento de la ratificación del art. 393 de la OIT en 1934. En esta oportunidad Raul

---

<sup>39</sup>.- ILO, National Correspondence and Branch Offices File C2 1933: Memo from Harold Buttler, 5/X/1933, ratificado por Buttler en correspondencia personal a J. Buero, 12/X/1933. El propio Migone se quejaba ante la posibilidad de que un representante de la Sociedad fuese nombrado porque entendía que él mismo podría complicar “sus esfuerzos”, sin saber que el nombre que estaba siendo pensado para el cargo era el suyo: ILO, National Correspondence and Branch Offices File C2 1934: correspondencia de Eduardo Migone a Lawford Childs, 09/IX/1934.

<sup>40</sup>.- Como revela el esfuerzo realizado para que Podestá Costa fuese nombrado como miembro por la Argentina del Secretariado de la Sociedad, ILO, National Correspondence and Branch Offices File C2 1933: Correspondence from Eduardo Migone to Harold Buttler, 23/IX/1933 y National Correspondence and Branch Offices File C2 1934: Correspondence from Eduardo Migone to Harold Buttler, 12/IV/1934 y 21/IV/1934. Vale la pena mencionar que los destinos de Podestá Costa e Migone permanecerían unidos por un buen tiempo. En 1955 Podestá Costa fue el Canciller de la Argentina en cuanto que Migone, ocupaba el cargo de Ministro del Trabajo.

Migone presentó una serie de intrigas y desconfianzas sobre la posición de Carlos Saavedra Lamas, el Ministro de las Relaciones Exteriores, en relación a sus vínculos con Italia. Ante la demora para la aprobación del artículo 393, Migone sugirió que existía un acuerdo entre el Canciller argentino y la Italia fascista, que tenía por objetivo la no ratificación del artículo a no ser que el otro lo hiciera. De todas maneras, Migone aclaraba que esta era una intriga italiana en la cual habría caído Saavedra Lamas, dado que Italia había ratificado el punto con antelación. Sin embargo, Harold Buttler desautorizó a Migone e interpretó que la demora en la ratificación del artículo se debía principalmente a un descontento de Saavedra Lamas con las negociaciones relacionadas con la Guerra del Chaco.<sup>41</sup> Más allá de que si estas teorías fuesen reales o no, la OIT estaba en un segundo plano y por delante de ella estaban las relaciones entre los países, o sea, la OIT era una excusa en la política internacional.

La OIT también era instrumentalizada en las disputas propias de la política nacional. Como a cada año el Gobierno Argentino tenía que nombrar y enviar representantes del Estado, de los patronos y de los obreros a la asamblea anual de la OIT, esta era una buena oportunidad para intervenir en las divisiones internas de cada uno de estos grupos y para reforzar la posición de los aliados. Cada una de las nominaciones de nuestro período fueron aprovechadas por el gobierno para definir su política de alianzas dentro del movimiento obrero. Revisando la lista de los representantes obreros, verificamos que todos los enviados a las Conferencias Internacionales de la OIT eran de la tendencia sindicalista. El gobierno privilegiaba a esta tendencia, dispuesta al diálogo y a la negociación con el gobierno nacional, por sobre los dirigentes socialistas, opositores políticos de peso, y los comunistas, rechazados por ser favorables a Moscú. Aún cuando los socialistas se declarasen decididamente como favorables a la OIT, el gobierno argentino se aprovechaban de las diferencias existentes al interior del movimiento obrero para apoyar a los sectores que les eran más confiables o que, por lo menos, eran neutros.<sup>42</sup>

Finalmente, debemos mencionar la cuestión del peso que tenía la OIT para la Argentina y viceversa. No precisamos de una gran investigación para percibir que la Argentina no era el objetivo principal de la OIT. Sus mayores preocupaciones en este

---

<sup>41</sup>.- ILO, National Correspondence and Branch Offices File C2 1934: Correspondence from Eduardo Migone to Harold Buttler, 12/V/1934, 29/V/1934 y 2/VI/1934; letter from Lawford Childs to Migone 22/V/1934 and 6/VII/1934; letter from Migone to Lawford Childs 15/V/1934, 19/V/1934 y 15/VI/1934.

<sup>42</sup>.- ILO, Cabinet Albert Thomas. Relations et information. Argentine. Correspondance avec Raúl Migone, Telegrama de Eduardo Migone a Ginebra en 22/IV/1931, y ILO Correspondence and Branch Offices, File C2, 1934: Correspondence from Eduardo Migone to Harold Buttler, 12/V/1934.

momento estaban centradas en el vínculo con la Unión Soviética, con los Estados Unidos y con los países fascistas. La Argentina era un peón en el ajedrez internacional de la OIT y de la Sociedad. La correspondencia de Migone nos muestra la preocupación existente en el Directorio de la OIT para que no fuese creada otra asociación, el Instituto Interamericano del Trabajo, auspiciado por los Estados Unidos. La creación de este Instituto representaba un cierto desgaste a la autoridad de la OIT en la cuestión laboral. Aún cuando este Instituto pudiese ser catalogado como regional, antes que como una institución paralela a la OIT, el mismo habría sido hegemonizado por los Estados Unidos, dejando a la OIT como una entidad de referencia, pero muy distante de la América Latina y sin ningún tipo de influencia en el control del mercado de trabajo. Para los Estados Unidos esta nueva asociación habría representado reforzar su aislamiento, incrementar los vínculos con los países de la región y le habría permitido imponer sus propios criterios en la materia, sin necesidad de discutir con soviéticos, fascistas o con cualquier país europeo.<sup>43</sup> Finalmente, para los países de la región el Instituto Interamericano implicaba la posibilidad de desarrollar sus propias experiencias en el área de la legislación laboral, asesorados por la potencia continental, que era al mismo tiempo una potencia industrial y con un desarrollo significativo en el control de la mano de obra.

Las dos conferencias en que fueron discutidas las posibilidades para la creación del Instituto fueron en Uruguay y en Chile, dos países con experiencias políticas heterodoxas: Uruguay fue el primer país latinoamericano a desarrollar un Estado de Bienestar, en cuanto Chile, por su vez, intentaba controlar a las izquierdas enraizadas en el movimiento obrero. Por motivos diversos los actores se interesaban en el Instituto, en cuanto que para la Argentina la creación del mismo no parecía nada favorable a ninguna de las partes involucradas. El Estado no estaba interesado en mayores erogaciones en el área, lo que estaba de acuerdo con las expectativas de los empresarios, y finalmente los obreros entendían que sus intereses estaban mejor representados en la OIT, porque en ella podían contar con la fuerza del movimiento obrero y de los partidos socialistas europeos.

En este caso la tarea de Migone fue mucho más simple. Para la tarea de desarticular este proyecto, en el cual pocos tenían real interés, Migone recibía el apoyo de la OIT a lo que le sumaba el deseo del gobierno argentino. Tampoco este era un

---

<sup>43</sup>- Ver Stephen Hughes **The ILO amidst Great Depression and War. The “Harold Butler” and “John G. Winant” Years** presentación al Congreso “*The ILO: Past and Present*” realizado en Brusela, 5-6/10/2007.

proyecto prioritario de los Estados Unidos, que deberían serlos más interesados, tanto que habían propuesto dejar la dirección del Instituto a la Argentina, como forma de seducir a quienes se oponían al mismo.<sup>44</sup> De todas formas el esfuerzo de Migone fue importante y capitalizado por él en función de su objetivo principal, el aumento de su salario. Este objetivo de Migone nos lleva a un tema menos político, pero que sin embargo no es menos polémico, la cuestión del financiamiento del correspondiente y de la OIT.

Buena parte de la correspondencia entre las partes tuvo como tema, principal o secundario, el aumento del salario, los gastos de Migone y el pago de las cuotas correspondientes a la afiliación de la Argentina a la OIT. Durante un buen tiempo, por lo menos hasta 1933, momento en que se regularizó la situación de la Argentina con la OIT esta fue una de las principales cuestiones tratadas. Aún después de la regularización de la situación financiera entre las partes, año tras año esta cuestión volvía a estar en la pauta de la correspondencia, siempre previniendo una hipotética demora de los pagos. Puede parecer que el dinero aportado por la Argentina no fuese suficiente para sustentar el presupuesto de la OIT, pero con la radicalización del aislamiento de los Estados Unidos la falta de un pago tan importante para el funcionamiento de la OIT hacía con que otros ingresos, como el de la Argentina, fueran necesarios.

### *Primeras conclusiones*

Varias cuestiones organizaron este texto y no trataron únicamente de la relación bilateral entre la OIT y la Argentina. El complejo ajedrez ideológico en que se transformó el mundo en la década de 1930 nos permite comprender la lógica de las instituciones internacionales así como la lógica de las Relaciones Exteriores de los estados nacionales, como es el caso de la Argentina. Los intereses de las partes y de los actores a nivel local e internacional son de suma importancia para comprender lo que pretendían las partes en la conformación de esta relación y lo que podían hacer en esta coyuntura. Los Estados Unidos, presentes o ausentes, eran una pieza central en este juego y su posicionamiento influenciaba las posiciones que tomarían los demás actores.

---

<sup>44</sup>.- Para la Conferencia del Uruguay ver ILO, File C2 1931, C 2203/17 *Rapport Général sur la République Argentine. Du fin Nuevembre de 1933 - fin janvier 1934*. Para la Conferencia de Chile ver ILO National Correspondence and Branch Offices File C2 1935: correspondencia de Lawford Childs a Eduardo Migone, 4/VII/1935 y ILO National Correspondence and Branch Offices File C2 1936: correspondencia de Lawford Childs a Eduardo Migone, 12/II/1936.

Por lo tanto, los Estados Unidos influenciaron fuertemente las decisiones y las actitudes de la OIT, de la Argentina y hasta de la Sociedad de Naciones.

También la coyuntura argentina influyó en la posición de los actores locales, principalmente entre los ejecutores del relacionamiento con la OIT, es decir, Migone y el Ministerio de las Relaciones Exteriores. La forma en que debía posicionarse y construir una base de sustentación de sus posiciones, además de sus expectativas de ascensión profesional, llevaron a Migone a construir un denso entramado de relacionamientos con diversos miembros del gobierno nacional, a veces estos agentes estaban en posiciones intermediarias o subsidiarias y sin poder de decisión, otras veces eran respetables miembros del staff presidencial. En cuanto a sus prácticas, podemos decir que no siempre respetó las jerarquías de la OIT o del Estado Argentino, principalmente cuando debía atravesar el bloqueo organizado por sus rivales, pero en la mayoría de los casos amplió la red de relaciones por fuera del Estado, en el Congreso, en los partidos opositores y en los sindicatos.

El otro importante protagonista de estos vínculos fue el Ministro de las Relaciones Exteriores, Carlos Saavedra Lamas, empeñado en consolidar una base propia de sustentación, atacó a una pieza menor, Migone, para poder colocar un aliado, Alejandro Unsaín, que le permitiera fortalecer su vínculo con la OIT, como una forma de aproximarse de la Sociedad. Para Saavedra Lamas, la OIT fue mucho más una excusa que un objetivo en sí mismo. Esta institución era vista como un medio para consolidar sus posiciones políticas o como un medio para debilitar a sus adversarios, principalmente a la diplomacia de los Estados Unidos, y obtener sus objetivos primordiales por medio de la expansión de la diplomacia Argentina.

Aún cuando no haya sido el objetivo de este artículo, es preciso pensar la existencia de un fuerte vínculo entre la trayectoria individual, la Historia de un país y las relaciones que las instituciones internacionales interesadas en el equilibrio de poder entre los países desarrollados establecieron con los países periféricos. La biografía de Migone no fue el objetivo final de este artículo y nos hemos referido a ella en la medida en que iluminó el tema desarrollado. La trayectoria personal de Migone nos permitió iniciar una reflexión sobre la forma en que la OIT se vinculó con la Argentina y con la región durante la década de 1930. Nuestro interés no se centró simplemente en el nombre ni en la trayectoria de Migone. Es interesante reflexionar sobre una biografía, pero aquí nos limitamos a este momento, que fue decisivo en la vida de Migone, pero

principalmente porque se trató de una coyuntura crítica, tanto de la Argentina como de las organizaciones internacionales.

Acompañar el paso de Raul Migone por la oficina de correspondencia de la OIT en la Argentina nos permitió pensar en la relación existente entre la OIT y este país; así como también sobre la forma de construcción de las relaciones internacionales de la Argentina; conseguimos acompañar las complejas relaciones existentes entre la OIT y la Sociedad de las Naciones; y finalmente, como ambas instituciones internacionales fueron vistas pelos diversos actores sociales en la Argentina.

Esta no fue más que una primera aproximación a esta temática tan compleja. El punto de vista adoptado no es el de la OIT sobre la Argentina, como podría esperarse en un libro de este tipo. Por el contrario primó el punto de vista sobre la OIT y, más precisamente, el punto de vista desde la periferia. Adoptar esta posición se explica, en gran medida, por el punto de observación del historiador. Ciertamente que no es el único punto de partida posible, pero la OIT en América Latina precisa de nuevas y más ambiciosas investigaciones que sean el complemento de los estudios que están siendo desarrollados en otras áreas, y principalmente para las relaciones con Europa y los Estados Unidos.

Hemos realizado una dupla opción narrativa: por un lado, la del Estado Argentino. De esa forma pudimos analizar la relación de la Argentina con la OIT, y de esa forma fuimos obligados a pensar la relación de esta con la Sociedad de las Naciones y con los Estados Unidos. De esta forma el Estado Nacional, y más específicamente su política exterior, estuvieron en el centro de nuestro análisis. El Estado nacional fue en la mayoría de los casos un actor más dinámico y consecuente que la OIT. Y esto se debió al interés desigual por la relación entre las partes, siendo que para Argentina el vínculo era más importante que para Ginebra.

En segundo lugar, optamos por posicionarnos del lado del principal ejecutor de las políticas, el correspondiente, quien debió lidiar con las limitaciones y las opciones disponibles, al mismo tiempo que tuvo que pensar estrategias y construir relaciones para poder llevar adelante las órdenes recibidas. Por lo tanto, hemos dejado de lado a los que planearon esas políticas. Paralelamente hemos focalizado nuestra atención en la recepción de la acción de Migone, la forma en que fue interpretada y evaluada por sus empleadores y por aquellos que estaban interesados en su accionar. Para finalizar recordemos el inicio de nuestro artículo, el paso de Migone por el escritorio de la correspondencia de la OIT le dio la posibilidad de realizar una larga y provechosa

carrera profesional que tuvo como punto alto el cargo de Ministro de Trabajo, aunque fuera durante un gobierno militar.

*Table 1  
Conventions ratified Argentina*

<b>Convention</b>	<b>Ratification date</b>	<b>Status</b>
<i>C1 Hours of Work (Industry) Convention, 1919</i>	30:11:1933	ratified
<i>C2 Unemployment Convention, 1919</i>	30:11:1933	ratified
<i>C3 Maternity Protection Convention, 1919</i>	30:11:1933	ratified
<i>C4 Night Work (Women) Convention, 1919</i>	30:11:1933	denounced on 03:03:1992
<i>C5 Minimum Age (Industry) Convention, 1919</i>	30:11:1933	denounced on 11:11:1996
<i>C6 Night Work of Young Persons (Industry) Convention, 1919</i>	30:11:1933	ratified
<i>C7 Minimum Age (Sea) Convention, 1920</i>	30:11:1933	denounced on 11:11:1996
<i>C8 Unemployment Indemnity (Shipwreck) Convention, 1920</i>	30:11:1933	ratified
<i>C9 Placing of Seamen Convention, 1920</i>	30:11:1933	ratified
<i>C10 Minimum Age (Agriculture) Convention, 1921</i>	26:05:1936	denounced on 11:11:1996
<i>C11 Right of Association (Agriculture) Convention, 1921</i>	26:05:1936	ratified
<i>C12 Workmen's Compensation (Agriculture) Convention, 1921</i>	26:05:1936	ratified
<i>C13 White Lead (Painting) Convention, 1921</i>	26:05:1936	ratified
<i>C14 Weekly Rest (Industry) Convention, 1921</i>	26:05:1936	ratified
<i>C15 Minimum Age (Trimmers and Stokers) Convention, 1921</i>	26:05:1936	denounced on 11:11:1996
<i>C16 Medical Examination of Young Persons (Sea) Convention, 1921</i>	26:05:1936	ratified

Source: ILOLEX – 7. 3. 2008

No hay ratificación de nuevos convenios hasta 1950.

*Abstract*

*¿El inicio de una larga amistad?* Los primeros pasos en la relación entre la Organización Internacional del Trabajo y la Argentina (1931 a 1937)

Norberto O. Ferreras  
Prof. Universidade Federal Fluminense  
(UFF- Brasil)  
ferreras@vm.uff.br

El presente trabajo tiene por objetivo discutir las relaciones existentes entre un país periférico, en este caso Argentina, con la Organización Internacional del Trabajo. En este caso hemos desarrollado un estudio en el cual las relaciones desiguales y las expectativas diferenciadas entre Argentina y la OIT, estuvieron mediatizados por intereses momentáneos y por las propias situaciones que atravesaron ambas partes. Para poder desarrollar nuestro análisis hemos decidido apuntar a la influencia que tuvieron los Estados Unidos en la consolidación del vínculo o la separación entre las partes, así como dedicamos parte de nuestros esfuerzos para descubrir el grado de autonomía de las partes y de los agentes intermediarios en la elaboración y ejecución de las políticas de ambas partes.