

Las Conferencias Americanas del Trabajo y el debate sobre las condiciones laborales del proletariado de América Latina, 1936-1946

Patricio Herrera González*

105

Resumen: entre 1936 y 1946 la Organización Internacional del Trabajo (OIT) organizó 3 Conferencias Americanas del Trabajo (Santiago de Chile, 1936; La Habana, Cuba 1939; y Ciudad de México, México, 1946) donde se debatió de manera tripartita – Estado, Patrones y Trabajadores – la situación del capital y el trabajo a nivel regional e intercontinental. Los trabajadores presentaron en cada Conferencia diagnósticos y propuestas concretas de cómo mejorar el standard de vida y las condiciones laborales del proletariado en la región. Temas como: la medicina laboral, la higiene industrial, la alimentación popular, el trabajo de menores, la situación laboral de la mujer y la seguridad social fueron ampliamente debatidos, iniciándose un camino de negociación que promovió al final de cada Conferencia una serie de resoluciones que le correspondía a los respectivos Estado-Nación implementar y a patrones y obreros velar por el respeto a la legislación vigente.

Palabras Clave: Organización Internacional del Trabajo; Conferencias Americanas del Trabajo; obreros.

Abstract: between 1936 and 1946 the International Labour Organization (ILO) organized three American Labor Conferences (Santiago de Chile, 1936; Havana, Cuba 1939; and Mexico City, Mexico, 1946) which discussed in a tripartite manner – State, Employers and workers – capital position and work to regional and intercontinental level. Workers presented at each Conference diagnoses and concrete proposals on how to improve the standard of living and working conditions of the proletariat in the region. Topics as medicine labor, industrial hygiene, popular food, child labor, employment status of women and social security were widely discussed, creating a path of negotiation and developing at the end of each conference a serie of

* Doctor en Historia por El Colegio de Michoacán, México. Investigador titular de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Valparaíso, Chile. Este trabajo se inscribe en el marco del proyecto FONDECYT Iniciación n° 11140839, dirigido por el autor y patrocinado por la Universidad de Valparaíso (2014-2017). Contacto: patricio.herrera@uv.cl

resolutions to rightful respective nation-state employers and workers to implement and ensure compliance with current legislation.

Keywords: International Labour Organization; American Conference of Labor; workers.

Derroteros históricos preliminares

Varios autores destacan la temprana discusión y diseño de una política social emergente en Europa y América – primeras leyes sociales e instituciones como la Oficina del Trabajo, Inspección del Trabajo o Dirección del Trabajo – y que sólo como resultado de ella se pueden comprender a cabalidad las reformas impulsadas entre los años 1920-1930 y el papel del Estado en el diseño de una política de intervención social.¹ Durante este periodo, las viejas y nuevas corrientes ideológicas debieron problematizar las formas de ejercer el poder público bajo nuevas condiciones y exigencias sociales.

Al respecto, Eduardo Zimmermann, estudioso de las ideologías políticas en Argentina, puntualizó que América Latina, en la década de 1930, tuvo que convivir con un espacio público complejo, tanto por los principios rectores que movilizaron a las masas como por el reconocimiento como sujeto de derecho de un número cada vez mayor de individuos y sus organizaciones, y por tanto la administración de lo público supuso crear burocracias con un conocimiento cabal sobre su campo de intervención:

La convergencia de las nuevas tensiones sociales y el problema de la ciudadanía fue enfrentada, en general, por “intelligentsias” administrativas inspiradas en un espíritu racionalista y cientificista. Estas confiaron en su capacidad para desarrollar políticas públicas basadas en un nuevo “conocimiento social”, como instrumentos aptos para desarrollar el proceso de creación, reforma y adaptación de nuevas instituciones políticas, económicas y sociales [] de un nuevo consenso ideológico que redefiniría las relaciones entre Estado y sociedad [] el fluido movimiento de vinculación internacional entre los distintos grupos de “expertos” que impulsaron un intenso tráfico transnacional de ideas, políticas e instrumentos legislativos, que resultaban imitados, copiados, transformados o adaptados a las realidades propias.²

Como resultado de una trayectoria histórica, y no de respuestas mecánicas al desafío planteado por la estructura industrial moderna, los distintos sectores consensuaron la tarea que debían ejercer los órganos del Estado, hacia el cumplimiento de las leyes laborales y la creación de un sistema de seguridad social. No es casual que las primigenias oficinas del trabajo hayan sido, en el transcurso de los años, fundamentales para la creación definitiva de las Secretarías o Ministerios

1 Véase CASTEL, Robert. *La metamorfosis de la cuestión social*. Buenos Aires: Paidós, 1997; ROSANVALLON, Pierre. *La nueva cuestión social: repensar el Estado providencia*. Buenos Aires: Manantial, 1995; TOPALOV, Christian. *Naissance du Chomeur, 1880-1910*. París: Albin Michel, 1994; YÁÑEZ, Juan Carlos. *La intervención social en Chile, 1907-1932*. Santiago: RIL, 2008; LOBATO, Mirta y SURIANO Juan (compiladores). *La sociedad del trabajo. Las instituciones laborales en la Argentina (1900-1955)*. Buenos Aires: Edhasa, 2014.

2 ZIMMERMANN, Eduardo. “Transformaciones y persistencias del liberalismo en la Argentina, (1890-1930)”. En GARCÍA, Marcela y REY, Fernando (Eds.). *Los desafíos de la libertad: transformación y crisis de liberalismo en Europa y América Latina*. Madrid: Biblioteca Nueva, 2008, p. 174-175. Habría que pensar al respecto que los conflictos sociales internos tuvieron su propio carácter y ello condicionó la agenda del Estado, los legisladores, instituciones y obreros.

del Trabajo, en parte como consecuencia de las posiciones más progresistas que se habían incubado desde finales del siglo XIX y que convergieron durante la instauración de la cooperación entre Estado y clase obrera, promoviendo una serie de reformas que darían marcha a un programa estatal de políticas sociales sin precedentes en el continente.

La investigación sobre la OIT y sus vínculos con el movimiento obrero del continente es un estímulo para iniciar estudios que nos ayuden a situar de mejor manera las relaciones políticas, socioeconómicas y laborales experimentadas por los trabajadores en el segundo tercio del siglo XX, ampliando el enfoque de colaboración entre el Estado, los patrones y los obreros.³

Tabla 1
Primeros organismos técnicos de política social en América Latina

PAÍS	ORGANISMO TÉCNICO	FECHA DE FUNDACIÓN
Argentina	Departamento Nacional del Trabajo	14 de marzo de 1907
Bolivia	Departamento Nacional del Trabajo	18 de marzo de 1926
Brasil	Departamento Nacional del Trabajo	23 de julio de 1921
Chile	Oficina del Trabajo	5 de abril de 1907
Colombia	Oficina General del Trabajo	12 de noviembre de 1923
Ecuador	Inspección General del Trabajo	13 de julio de 1926
México	Departamento Nacional del Trabajo	15 de diciembre de 1911
Peru	Consejo Superior del Trabajo y Previsión Social	28 de abril de 1922
Uruguay	Oficina Nacional del Trabajo	28 de mayo de 1913

Fuente: *Legislación social de América Latina*, Vol. I, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 1928, pp. XXXIX-XL.

La historiografía obrera sigue sin ocuparse del protagonismo que tuvo la OIT en la transferencia de experiencias y conocimientos en materia de legislación laboral, sindicalización y conciliación en América Latina. Esto explica, en parte, el sesgo en la crítica que ha existido por parte de los historiadores del movimiento obrero,⁴ particularmente los del continente, hacia la temprana legislación social,

3 Al respecto existen algunas investigaciones que consideran necesario una renovación de los estudios del trabajo y la clase obrera, considerando las relaciones internacionales y la participación de las organizaciones internacionales en la cooperación para instaurar políticas sociales a favor de la protección social y laboral. Los investigadores consideran específicamente la realidad europea, pero son un punto de partida para repensar la situación de América Latina. Entre las investigaciones podemos mencionar: VAN DER LINDEN, Marcel. *Historia transnacional del trabajo*. Valencia: Centro Francisco Tomás y Valiente UNED Alzira-Valencia, 2006; LUCASSEN, Jan (Ed.). *Global Labour History: A State of the Art*. Bern: Peter Lang, 2006; BERTRAMS, K. y KOTT, S. "Actions sociales transnacionales". *Genèses*, núm. 71, junio 2008, p. 2-3; KOTT, S. "Dynamiques de l'internationalisation: l'Allemagne et l'Organisation internationale du travail (1919-1940)". *Critique Internationale*, núm. 52, julio-septiembre 2011, p. 69-84; KOTT, S. Les organisations internationales, terrains d'étude de la globalisation. Jalons pour une approche socio-historique". *Critique Internationale*, núm. 52, julio-septiembre 2011, p. 9-16; KOTT S. Une 'communauté épistémique' du social? Experts de l'OIT et internationalisation des politiques sociales dans l'entre-deux-guerres". *Genèses*, núm. 71, junio 2008, pp. 26-46; VAN DAELE, Jasmien et al. (Eds.). *ILO Histories: Essays on the International Labour Organization and Its Impact on the World During the Twentieth Century*. Bern: Peter Lang, 2010; LESPINET-MORET, Isabelle y VIET, Vincent. (coords.). *L'Organisation internationale du travail*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2011.

4 Las historiografías obreras, regionales y nacionales, han reproducido a lo largo de las décadas una perspectiva lineal con respecto al carácter revolucionario e intransigente de la clase obrera, sin presentar

los atributos de inoperancia que se le han asignados a órganos públicos como las oficinas del trabajo y a funcionarios gubernamentales o internacionales, como por ejemplo el caso de Moisés Poblete (Chile), Alejandro Unsain (Argentina), AfonsoBandeira de Mello (Brasil) y José Enrique Sandoval y Saavedra (Cuba). Como resultado de ello se ha descuidado la investigación sobre los modernos mecanismos de control laboral y la regulación de las relaciones laborales en un contexto de creciente intervención social de raíces nacionales e internacionales.⁵

En palabras de Rafael Burgos, obrero colombiano, los tiempos de confrontación y desconfianza tenían que ser desplazados por un armisticio, un entendimiento transitorio y cordial entre obreros, Estado y patrones, donde prevaleciera una sola fuerza: la razón. Al respecto, Burgos puntualizó:

[Vosotros gobernantes] no podríais negar la dificultad de vuestra situación. Vosotros, para ser justos y para ocupar dignamente el puesto de responsabilidad en que estáis colocados, debéis ser como el fiel de esta extraña balanza. Cualquier desacierto, cualquiera parcialidad rompería el equilibrio. Sobre vosotros pesa el criterio de elementos capitalistas [] y asimismo pesa sobre vosotros el sentido crítico y la mirada vigilante de los trabajadores. Vuestra serenidad y vuestra paciencia no pueden agotarse [] Nosotros no perseguimos utopías, sino el cumplimiento efectivo de aspiraciones realizables. Tales aspiraciones ya están cristalizadas en algunas leyes de carácter social. Falta cumplir eficazmente el contenido de esas leyes y dictar otras que satisfagan el anhelo de los trabajadores [] esto es complejo y escabroso, pero no imposible.⁶

La crisis de 1929 afectó considerablemente los intereses de las naciones latinoamericanas, pues la excesiva dependencia en el mercado internacional, europeo y estadounidense para comercializar sus materias primas, sumado a su escasa infraestructura productiva, desnudó las viejas ataduras de raigambre colonial que aún se manifestaban a lo largo y ancho del continente. Sus condiciones tradicionales de pobreza y desarraigo se acentuaron entre los años 1930-1940, tales

quiebres en sus principios, posiciones y estrategias. En el caso de los Estados nacionales estos fueron representados como repesores permanentes, incapaces de elaborar una agenda socio-laboral para producir un equilibrio en las relaciones del capital-trabajo. Por último, la clase dueña del capital fue caracterizada como indolente y desinteresada en el bienestar social de los obreros. Hay que reconocer que si bien estos puntos de vista se encuentran en las acciones acometidas por algunas de las tres partes antes señaladas, no es menos cierto que hubo otro tipo de relaciones, que implicaron una integración y cooperación entre ellos, lo que en ningún caso significó renunciar a convicciones, pero sí supuso modificar posiciones o tácticas para lograr los objetivos propuestos.

- 5 Es importante subrayar que en el presente aún existen vacíos historiográficos en relación a las actividades y políticas que se implementaron entre los países de América Latina y la OIT. Recientemente hay algunos estudios que han realizado un estado del arte o síntesis de los contactos, donde se demuestra la escasa atención prestada a esta organización internacional en el marco de las relaciones transnacionales. Al respecto véase VAN DAELE, J. "Writing ILO histories: A State of the Art"; SEEKINGS, J. "The ILO and Welfare Reform in South Africa, Latin America, and the Caribbean, 1919-1950"; RODRÍGUEZ GARCÍA, M. "Conclusion: The ILO's Impact on the World", todos estos estudios en VAN DAELE, Jasmien et al. (Eds.), *ILO Histories*; HERRERA F. y WEHRLI, Y. "Le Bureau international du travail et l'Amérique latine durant l'entre-deux-guerres". En LESPINET-MORET, I. y VIET, V. (Coords.). *L'Organisation internationale du travail*; además, hay pocos estudios nacionales. Al respecto se pueden señalar: YÁÑEZ, J. C. "Chile y la Organización Internacional del Trabajo (1919-1925). Hacia una legislación social universal". *Revista de estudios histórico-jurídicos*, núm. 22, 2000; YÁÑEZ, J. C. *La intervención social en Chile*. Santiago: RiL Editores, 2008; ACKERMAN, M. *La Oficina de la OIT para Argentina, Paraguay y Uruguay, 1969-1999*. Buenos Aires: 2000; GONZÁLEZ MARTÍNEZ, A. "México y la Organización Internacional del Trabajo", en *México y la paz*. México: Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos-SRE, 1986; HERRERA, F. "México y la Organización Internacional del Trabajo: los orígenes de una relación, 1919-1931". *Foro Internacional*, núm. 2, 2011.
- 6 Intervención de Rafael BURGOS (obrero colombiano, sindicato de FF. CC. Nacionales), delegado obrero, 7 de enero de 1936, Santiago de Chile, en Conferencia del Trabajo de los Estados de América. *Actas de las sesiones*, BIT, Ginebra, 1936, pp. 117-118.

como: la mortalidad, el analfabetismo, la baja esperanza de vida, la insalubridad, las crisis salariales o las altas tasas de mortalidad infantil. Desde México a Chile, fueron elocuentes las expresiones materiales de la crisis económica. Al respecto, el médico Salvador Allende expresó:

Chile, al igual que la mayoría de los demás países [latinoamericanos], ha vivido a merced del coloniaje económico y cultural que ha obstaculizado el progreso social y el desarrollo de nuestras riquezas naturales [] La crisis económica mundial del año 1929, determinó una baja súbita en el rendimiento de nuestras industrias de exportación [] Al capitalismo internacional no les inquieta que haya una población de trabajadores que viva en condiciones deplorables, que esté expuesta a ser consumida por las enfermedades o que vegete en el obscurantismo. Lo que mueve su afán de producir es el lucro, la ganancia ilimitada, sin reparar que en esta tarea un pueblo se aniquile o se malogre [] no es posible dar salud y conocimientos a un pueblo que se alimenta mal, que viste andrajos y que trabaja en una plano de inmisericorde explotación.⁷

La dirigencia obrera del continente tuvo conciencia que la posguerra y la aguda crisis económica del año 1929 había transformado sus repertorios de lucha y los mecanismos de presión hacia la clase patronal y el Estado. También supo que la negociación y el ascenso escalonado de sus demandas exigían compromisos distintos en sus bases, pues para alcanzar nuevos derechos laborales, y consolidar los garantizados por la legislación, era necesario cumplir las normas y deberes consensuados con los patrones y arbitrados por funcionarios del Estado.

Las nuevas condiciones en las posiciones obreras y patronales, favorables para ampliar los derechos y exigir el cumplimiento de los deberes, no estuvo exenta de abusos y excesos hacia la clase trabajadora. Hubo gobiernos que no titubearon en corromper su propia legislación laboral, o patrones que coludidos con los funcionarios de los Departamentos del Trabajo desconocieron los contratos de trabajo, prolongaron reiteradamente los horarios de las faenas o disminuyeron un monto de salario en forma arbitraria.

La Convención de Washington de 1919, sobre la duración de la jornada laboral, fue ratificada en las décadas de 1920 y 1930 por la mayoría de los países del continente y tipificada en las codificaciones laborales nacionales. Sin embargo, los industriales hacían trabajar a sus obreros diez, doce y hasta catorce horas. Inclusive, en muchos países latinoamericanos, el trabajo agrícola no fue sujeto a horario, llegando a existir casos como las telefonistas rurales, muy extremos por cierto, donde sus jornadas de trabajo se extendían por 24 horas. Otros oficios, tales como: peluqueros, “garzones”, veladores, telegrafistas, enfermeros, excedían las doce o más horas de tiempo en sus desempeños. Se trató de una falla en la ley, principalmente por el insuficiente número de inspectores del trabajo, que no daba cuenta en el cumplimiento estricto de la norma. En no pocos casos la jornada de ocho horas fue una utopía y, a diario, los obreros aceptaban una jornada mayor sin aumento de salario, apremiados por la necesidad. En Guayaquil, por ejemplo, había:

[] infelices asalariados que entraban a las 6 de la tarde y salían a las 6 de la mañana. El jornal medio de los obreros que han hecho una labor de 12 horas es de 3 sures, o sea, 30 centavos de dólar. Sin embargo, hay mujeres y niños que ganan hasta 30 centavos de sucre al día, es

7 ALLENDE Salvador. *La realidad médico-social chilena*. Santiago: Ministerio de Salubridad, Previsión y Asistencia Social, 1939, p. 5-8.

decir, 3 centavos de dólar. La forma más corriente de remunerarlos, es computando la labor diaria a tanto por unidad. Por ejemplo, a tantos centavos por cada metro de tela. Naturalmente, las tarifas se arreglan de tal manera que el obrero se agota materialmente para alcanzar a ganar algo que por lo menos le permita nutrirse él y los suyos. Este sistema es llamado “pago al destajo”. Salta a la vista que con el pago al destajo obtienen además los patrones la ventaja de que sean los propios obreros los que reclamen por la propia prolongación de la jornada de ocho horas. En otro caso no alcanzarían a ganar ni para desayunarse.⁸

Al problema de la extenuante jornada laboral se sumaron otros como el trabajo nocturno, que si bien estaba consagrado por la ley en las fábricas de alimentos, aun regulando sus condiciones de funcionamiento, se realizó en las más precarias condiciones higiénicas, atentatorias, a menudo, para la salud de los propios consumidores. La situación más compleja se vivió en las panaderías de México, Chile, Argentina, Uruguay o Colombia, donde fue prohibido trabajar de noche, luego de una larga lucha de los obreros para conquistar ese derecho.⁹ Sin embargo, el trabajo se desarrolló igual y en forma clandestina. Lo peor de la situación fue que los obreros de las panificadoras eran parte del problema, pues la mayoría de ellos, por temor a perder sus empleos, toleraban la imposición de los industriales.

El trabajo de las mujeres y de los niños, cuyas limitaciones y prohibición fueron ampliamente contempladas en los convenios ratificados por los gobiernos, fue otra lacra de la organización social de estos años. Muchas madres obreras y su prole estaban entregados a un estado oprobioso y vivían en una angustiada miseria. Muchos niños proletarios, experimentaron la soledad, el abandono y el maltrato, no pocos perdieron su infancia y esperanzas de un mejor porvenir en los campos desolados o entre el polvo del vidrio y del tabaco. En Chile más de 400 niños, menores de 16 años, trabajaban en la fábrica de cristalerías.¹⁰

Los trabajadores rurales fueron también uno de los grandes problemas que interpeló a las organizaciones obreras de cada una de las naciones del continente. El campesinado, en su mayoría indígena, compartió la misma explotación laboral y desgarradora miseria en los ingenios de Cuba y Perú, en los cafetales de Brasil y Costa Rica, en las haciendas colombianas y mexicanas o en las cementeras de Argentina y Chile.

Luis Solís, obrero chileno, en su calidad de Secretario General de la Confederación Nacional de Sindicatos de su país, conoció de cerca los levantamientos campesinos de Ranquil y Lonquimay, localidades del sur de Chile, las cuales concentraban un contingente numeroso de trabajadores indígenas, de origen mapuche. Al respecto puntualizó:

El Gobierno de Chile ha ratificado un convenio sobre sindicalización de los trabajadores de la tierra: pero las autoridades han dado instrucciones a sus funcionarios para oponerse a todo intento de organización campesina. Por este camino, se ha llegado al crimen: no hace aun dos años que los parceleros de Lonquimay fueros diezmados en forma implacable.

8 Rosendo NAULA (Senador y obrero ecuatoriano, Sociedad de Empleados de Guayaquil), delegado obrero, 7 de enero de 1936, Santiago de Chile. *Actas de las sesiones*, p. 109.

9 Véase los trabajos de YÁÑEZ, Juan Carlos. “Por una legislación social en Chile: el movimiento de los panaderos (1888-1930)”. *Historia*, Vol. 41, núm. 2, 2008, p. 495-532; GUTIÉRREZ, Florencia. “De panaderos y panaderías: condiciones de trabajo y conflictividad laboral a finales del siglo XIX en la ciudad de México”. *Secuencia*, núm. 66, 2006, p. 9-34.

10 ROJAS FLORES, Jorge. *Los niños cristaleros: trabajo infantil en la industria*. Chile, 1880-1950. Santiago: Dibam, 1996.

Así, humillados, hambrientos, embrutecidos, agonizan los campesinos chilenos [sufriendo] la misma tragedia de todos los campos de América. Para ellos, parias, todos los días traen igual dolor, igual desesperanza.¹¹

Esta cruda realidad se replicó en varias localidades del continente, a pesar que hacia el año 1936 la mayoría de los países habían firmado los convenios internacionales con la Oficina Internacional del Trabajo. No se puede omitir, sin embargo, que un grupo importante de países en América Latina avanzó durante las dos primeras décadas en una institucionalidad social, creando departamentos del trabajo, museos sociales, tribunales de conciliación y arbitraje y consejos de reformas sociales, demostrando un progreso en materia político-social, avance que se acentuó como resultado del Tratado de Versalles, pero que aún no era del todo reconocido por los países europeos. La propia Oficina Internacional debió hacer frente a las críticas, ante lo cual manifestó:

Se nos reprocha con frecuencia que no nos ocupamos suficientemente de América, que somos casi exclusivamente europeos, que no estamos suficientemente documentados, que no contamos con el número de funcionarios que se dediquen a seguir la acción social de los países latinoamericanos, que no tenemos aún Oficinas de correspondencia en América, etc. Estas quejas [...] nos afectan, y hemos deseado demostrar precisamente que la Oficina Internacional del Trabajo, tanto o más que la sociedad de las Naciones, se preocupa de su universalidad.¹²

111

El llamado de atención que realizó América Latina no fue gratuito. Hay que reconocer que existió una heterogeneidad en las políticas públicas de intervención social, pero muchos de los progresos en el derecho laboral, la legislación social y el mejoramiento en las condiciones estructurales de la clase trabajadora se registraron en contextos adversos, dada la fragilidad de las economías de exportación, la débil situación industrial y una clase política aún inmadura en su sentido de misión. Entonces hubo mucho mérito en varios países que comprendieron la trascendencia de participar del principio de la justicia social, defendido por la OIT. De ahí que se necesitó de una cooperación más efectiva y explícita, lo que se comenzó a concretar en la Conferencia Americana del Trabajo, en el año 1936, en pleno periodo de entreguerras.

La primera Conferencia Americana del Trabajo: una instancia de cooperación

En el marco de la XIX sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo, efectuada en el mes de junio de 1935 en Ginebra, el delegado gubernamental de Chile, Fernando García Oldini, formuló una invitación a los demás delegados para celebrar una conferencia regional del trabajo con los Estados de América miembros de la OIT, en Santiago de Chile. El objetivo según García Oldini era “para examinar la posibilidad de que la Conferencia Internacional del Trabajo se reúna en Chile para discutir no sólo las cuestiones de importancia universal, sino que también cuestiones regionales como las condiciones de los trabajadores agrícolas, los

11 Intervención de Luis SOLÍS, delegado obrero chileno, 4 de enero de 1936, Santiago de Chile. *Actas de las sesiones*, p. 65.

12 *Legislación social de América Latina*. Vol. I. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 1928, p. III.

usos recreativos de los trabajadores y la aplicación de la seguridad social”.¹³ Dicha propuesta generó adhesión inmediata por parte de todos los representantes americanos presentes, aprobándose su materialización el 21 de junio de 1935 en la sesión número 72 del Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo. Una vez acordada la realización de la conferencia, el gobierno de Chile y la Oficina se encargaron de convocar a todos los países americanos, reiterando que en dicha reunión continental era fundamental la presencia de delegaciones tripartitas (gobierno, patrones y obreros) y consejeros técnicos, siendo los delegados los únicos con derecho a voto.

La primera Conferencia del Trabajo de los Estados de América se efectuó entre el 2 y 14 de enero de 1936, en la capital de Chile. Informado Vicente Lombardo Toledano, dirigente de los trabajadores mexicanos, de este importante encuentro, que reunió a representantes de las fuerzas políticas, empresariales y laborales, envió un mensaje a los obreros de América Latina con el objeto de valorar la iniciativa de la OIT para comprometer un mejoramiento en la legislación social de los trabajadores asalariados y las firmas de convenios internacionales. Sin embargo, el líder mexicano estuvo consciente que el problema primordial a superar para permitir la garantía de esos derechos laborales y sociales de manera permanente, inclusive ampliándolos, era la unificación del proletariado continental. Lombardo Toledano fue pragmático a la hora de considerar sus fines políticos y gremiales:

El problema más importante para la clase trabajadora no es el de la legislación social, sino el de su unificación eficaz y urgente [...] No es preciso que los trabajadores todos piensen del mismo modo, que todos sustenten la misma doctrina política, que todos opinen igual respecto de las características de la sociedad futura; no es menester un común denominador ideológico para intentar la defensa colectiva de sus intereses: basta con un programa mínimo de acción, con un programa igual para todos, que garantice sus derechos fundamentales. Libertad de asociación profesional; libertad de reunión y de manifestación públicas; libertad de la expresión de las ideas, libertad de prensa, derecho de huelga; derecho a la tierra para los campesinos; salarios humanos; seguros contra el paro y contra los riesgos profesionales; [...] respeto para los partidos políticos de la clase obrera y campesina; mantenimiento del régimen político del sufragio universal y del voto secreto.¹⁴

Para algunos historiadores,¹⁵ el dirigente obrero mexicano en su mensaje promovió la unidad obrera de América Latina excluyendo la estrategia de la lucha de clases, de tal forma que su posición estuvo – según la historiografía – determinada por una causa política internacional, como fue oponerse a la amenaza ideológica que en esos momentos representaban el fascismo y el nazismo en Occidente.

13 GARCIA OLDINI, Fernando. “Discussion du rapport du Directeur”. *Informations Sociales*, núm. 13, 24 juin 1935, p. 426.

14 Vicente LOMBARDO TOLEDANO, “Mensaje al proletariado de la América Latina”. *El Universal*, ciudad de México, 1 de enero de 1936.

15 ALEXANDER, Robert. *Communism in Latin America*. New Brunswick: Rutgers University Press, 1957; ALEXANDER, R. *International Labor Organizations and Organized Labor in Latin America and the Caribbean: A History*. Santa Barbara: Praeger-ABC-CLIO, 2009; ALBA, V. *Historia del Movimiento Obrero*. México: 1961; QUINTANILLA, L. “La Confederación de Trabajadores de América Latina, 1938-1948 (Ideología y política)”, en *Memorias del encuentro sobre historia del movimiento obrero*. Vol. II. Puebla: Universidad Autónoma de Puebla, 1980; QUINTANILLA, L. *Lombardismo y sindicatos*. México: 1982; GODIO, J. *Historia del movimiento obrero latinoamericano*. Tomo III. San José: Editorial Nueva Sociedad, 1985; MELGAR. *El movimiento obrero latinoamericano*. Historia de una clase subalterna. Madrid: Alianza Editorial, 1988; KOFAS, Jon. *The Struggle for Legitimacy: Latin American Labor and the United States, 1930-1960*. Tempe: Arizona State University, 1992; SPENSER, Daniela. “Vicente Lombardo Toledano envuelto en antagonismos internacionales”. *Izquierdas*, núm. 4, 2009.

Dicha perspectiva acentúa que el dirigente obrero mexicano no tuvo atención por los problemas laborales, sindicales y de bienestar de los trabajadores de América Latina. Su proyecto de unidad obrera fue considerado como una plataforma política para apoyar intereses internacionales (europeos y particularmente de la URSS), ajenos a la realidad del continente y que estaban dirigidos por líderes mundiales, foráneos, que no representaban a los obreros de esta parte del mundo.

En realidad Vicente Lombardo formó parte de una nueva generación de dirigentes políticos que estaban al corriente de los cambios que sufrió el mundo, luego de la crisis del año 1929. Desde su posición, el ejercicio del derecho y el reconocimiento de los trabajadores como sujetos de derecho fue una situación nueva, que tuvo su justo valor y proyección en la medida que los escenarios políticos se desarrollaban en condiciones sociales y económicas equivalentes, en una colaboración conjunta entre gobierno, patrones y trabajadores. Lo cual significó avanzar en la adquisición de nuevos y mejores derechos sin necesidad de renunciar a convicciones o perder la vida por ellos. En suma, parafraseando a Robert Castel,¹⁶ el derecho al trabajo tenía que ser un garante básico de la libertad de los trabajadores. Por esa razón Lombardo Toledano se preocupó de la política internacional antes que de la legislación social, pues si Occidente hacia los años 1930 tuvo la amenaza de una ideología que quebró la libertad y la equidad en el trabajo, entonces esa suerte la podían correr todos. De ahí que en primer lugar estuviese la unidad obrera regional, para impedir la amenaza totalitaria del nazismo, sólo así se conseguiría, a ojos de él, una mejor sociedad de derechos sociales, políticos y económicos.

Al analizar con mayor atención el mensaje de Lombardo Toledano nos parece que su posición política estableció que la legislación laboral y social fue importante ratificarla a nivel continental, pero que sólo se garantizaba su aplicabilidad en la medida que los obreros dispusieran de organizaciones sindicales nacionales fuertes, coordinadas por una confederación de alcance regional, conocedoras de su derechos y libres para manifestarse en contra de los abusos de patrones y gobernantes.

El enfoque de Lombardo Toledano fue otra forma de entender el universalismo de la “justicia social”, defendido por la Organización Internacional del Trabajo. Para el dirigente obrero mexicano en la región se había impuesto el universalismo de la explotación y el sometimiento, cuyo resultado era:

[] inversiones cada vez mayores de capital extranjero que tiene el control total de las industrias básicas y de las finanzas públicas; zonas de influencia del propio capital extranjero, substraídas de hecho a las normas jurídicas y sociales del país; invención de conflictos internos para reprimir con violencia a los opositores de los gobiernos conculcadores de los derechos del pueblo; provocación de la guerra internacional para proteger los intereses de los imperialismos en pugna, aduciendo razones absurdas [] suspensión de los derechos del hombre e instauración de constantes y largos periodos del estado de guerra, para acallar, sin escrúpulos, las protestas de las masas desamparadas; aislamiento económico, ideológico y moral no sólo entre todos los países que constituyen el continente, sino entre los vecinos próximos, para asegurar, por este otro medio también, la dependencia del extranjero; pactos internacionales sugeridos por el fuerte para la conservación del privilegio propio [] Ante el peligro común sólo la acción conjunta del proletariado puede salvar los destinos de América [] Reunámonos pronto a discutir el programa de nuestra defensa común.¹⁷

¹⁶ Véase CASTEL. *La metamorfosis*.

¹⁷ LOMBARDO TOLEDANO. “Mensaje al proletariado”, p. 2.

Para los delegados obreros, presentes en la primera Conferencia Americana del Trabajo, el mensaje de Lombardo Toledano fue considerado un programa mínimo de acción para alcanzar la unidad obrera continental. Coincidieron con el diagnóstico del dirigente laboral mexicano y en el marco de las sesiones de la Conferencia debatieron con denuedo la necesidad histórica de asegurar y ampliar sus derechos laborales, exigir una institucionalidad que garantizara la seguridad social y participar del sistema político como ciudadanos activos. En este contexto, la reunión celebrada en Santiago de Chile fue una ocasión propicia para conseguir estos objetivos, pues la presencia de Harold Butler, director de la Oficina Internacional del Trabajo, los miembros del Consejo de Administración de la OIT, los delegados de los países, distribuidos en comisiones tripartitas, los consejeros técnicos y los funcionarios de la OIT, garantizaban un reconocimiento de los obreros como sujetos de derecho y copartícipes del progreso económico y social de los países.

Los discursos que se sucedieron en cada una de las sesiones fueron reafirmando la convicción de los delegados obreros que la Conferencia era un espacio público y democrático, que avanzaba en consensuar derechos y deberes laborales, de forma tripartita, y además legitimaba las demandas sociopolíticas de la clase obrera en presencia de políticos, capitalistas y burócratas.

La presencia de la Organización Internacional en la Conferencia no sólo cooperó en promover la justicia social a través de la instrumentación de legislaciones protectoras del empleo y de bienestar social, también se transformó en una organización que medió para que los obreros del continente fueran integrados al tejido económico y social de los países. Los delegados obreros valoraron la presencia de la OIT en la reunión, dado que la asistencia de altos funcionarios y personal técnico, durante la Conferencia, coadyuvaría a negociar sus programas socio-laborales con la convicción de ser evaluados por la calidad y la pertinencia de las ideas y no por la condición social o la posición ideológica.

Durante la inauguración de la Conferencia, el 2 de enero de 1936, se expresó la importancia de ésta para el progreso social de las naciones americanas. Para la OIT fue la oportunidad de reafirmar “la idea de universalidad que es fundamental en la institución. No tiene ella otro alcance que demostrar la preocupación de perfeccionamiento que la anima y da así una prueba más de su creciente vitalidad”.¹⁸

Esta primera Conferencia Americana del Trabajo fue entendida como una refundación en la misión universalista de la OIT; el mismo Harold Butler, director de la Oficina, pensaba que la organización sólo cumpliría cabalmente su misión universal si trasladaba sus reuniones a otros espacios de alcance regional. En su discurso, al inaugurar la Conferencia, acentuó este aspecto, señalando: “Siempre he pensado que para que la Organización llenare efectivamente su misión debía ser real y efectivamente universal y que su obra fuese una realidad vital para los pueblos que pertenecen a ella y para los cuales fué [sic] creada, no era suficiente tener reuniones solamente en Ginebra”.¹⁹ Igualmente expresó con claridad que la OIT necesitaba de la colaboración tripartita para debatir y resolver los asuntos concernientes al trabajo. En este sentido manifestó que ninguna delegación estaba por sí sola facultada para imponer sus criterios y menos para dar solución unilateral a una inquietud, al respecto subrayó:

18 Miguel CRUCHAGA TOCORNAL, discurso del Ministro de Relaciones Exteriores de Chile, 2 de enero de 1936 *Actas de las sesiones*, p. 4.

19 Harold BUTLER, discurso del director de la Oficina Internacional del Trabajo, 2 de enero de 1936. *Actas de las sesiones*, p. 13.

Existe otro aspecto de esta reunión en el cual desearía hacer hincapié. Como ya lo han señalado varios oradores, esta reunión no es sólo de gobiernos, sino que es una Conferencia de Gobiernos, de Patronos y de Trabajadores. Es un principio fundamental de nuestra constitución que las cuestiones del trabajo, el bienestar del obrero y las condiciones de su empleo, no pueden resolverse exclusivamente ni siquiera principalmente por los Gobiernos, sino que constituyen asuntos de amplia discusión entre los Gobiernos y los representantes acreditados de patronos y trabajadores. El Derecho, de por sí, no es suficiente para regular los problemas complejos, y dinámicos de la industria, y de ahí que nuestra constitución conceda estatuto independiente e igual por un lado a los representantes de las organizaciones de los patronos, por el otro a los obreros. Este aspecto es en realidad la característica singular, novedosa y vital de nuestra constitución. Aunque resulte indispensable la colaboración activa de los Gobiernos para que se pongan en práctica las decisiones de nuestra Conferencia, estas decisiones de no llevar el sello de asentimiento tanto de los patronos como de los obreros, no podrían ser tan efectivas y prácticas y de una tan extendida aplicación. Esta es la razón que explica por qué sea tripartita esta Conferencia.²⁰

Hay que decir que la OIT, al desarrollar esta Conferencia, por vez primera en América, tuvo que reconocer la existencia de modalidades propias en la vida del continente. No fue el paisaje o el clima un factor diferencial. Fueron las culturas, los hábitos, la diversidad ideológica, el universo social y étnico, sobre todo, y una particular forma de practicar la religión, que otorgaron una fisonomía inconfundible a la región.

Tal vez, por eso el organismo internacional debió intervenir ante la peculiar rapidez con que América enfrentó los diversos problemas que la realidad social le planteó, como resultado de la industrialización en Europa. Las soluciones a viejos y nuevos problemas, en materia laboral e industrial, necesitaron una cooperación transnacional y aunque se reconoció por los gobiernos de la región y la propia OIT el hecho de que en un corto período, de no más de veinte años, los países de América habían desarrollado con elevación su cuerpo de legislación social, sólo en muy casos era eficiente su aplicación, por tanto la obra cumplida aún era insuficiente.

La Conferencia de la OIT fue un estímulo para alcanzar una mejor comprensión de los problemas laborales y sociales de la región. Los delegados obreros estaban confiados en una perfección de los códigos del trabajo y la legislación social, que de seguro introducirían beneficios permanentes. Por eso la oportunidad que se presentó con el diálogo tripartito fue conformar una unidad obrera continental, que exhibiera las particularidades del asalariado de América. Luis Solís, delegado obrero chileno, luego de varias sesiones de debate entre las comisiones tripartitas, reconoció el aporte que representó la Conferencia para impulsar la unidad de los obreros, al respecto puntualizó:

No diría todo mi pensamiento si no dijera que al llegar a este recinto en representación de los obreros de Chile, gravitaba sobre mi espíritu una fuerte duda sobre la eficacia inmediata y la utilidad que esta Conferencia podría brindar al proletariado de esta parte del mundo. El contacto permanente y el estudio en conjunto, sobre todo en el seno del grupo obrero, de las cuestiones y proposiciones sometidas a nuestra consideración, las exposiciones del mismo origen que aquí hemos podido escuchar y formular y el alcance de los acuerdos que hemos votado, han contribuído [sic] a atenuar sin duda apreciablemente ese

²⁰ Harold BUTLER, discurso del director de la Oficina Internacional del Trabajo, 2 de enero de 1936. *Actas de las sesiones*, p. 13-14.

estado de mi espíritu, debiendo reconocer que hemos podido utilizar esta tribuna de resonancia continental y aun universal para una acción que consulta e interpreta nuestros intereses como trabajadores. Desde luego, tampoco manifestaría con cabal lealtad mi pensamiento si expresara ahora que lo espero todo de lo que aquí hayamos discutido o votado. Se ha dicho ya, por la voz de autorizados representantes obreros – y conviene repetirlo – que es en la organización sólida en el grado de conciencia y en la capacidad de acción y de controlar de la misma clase trabajadora, donde reside la fuerza y la eficacia, para el presente y el porvenir de cuanto nosotros hemos enunciado, propuesto y debatido.²¹

Las reflexiones de Luis Solís reafirmaron el espíritu de cooperación que presentaron las delegaciones obreras en las diversas comisiones de la Conferencia, tales como: proposiciones; seguros sociales; y de condiciones de trabajo de mujeres, niños y jóvenes. En cada una de estas los obreros contribuyeron a presentar informaciones útiles y concretas, no objetadas por los delegados patronales o gubernamentales. El resultado de estas observaciones a las condiciones en el trabajo influyó para que cada una de las delegaciones firmaran las resoluciones que se acordaron en las comisiones, lo que trazó un programa de unidad, acción y lucha por la clase trabajadora de América Latina.

La participación de Adolf Staal, jefe de Servicio de Relaciones Obreras de la OIT,²² como integrante de la comisión de servicios de relaciones con las delegaciones durante la conferencia, manifestó el interés que tuvo desde un inicio la Organización Internacional por establecer un trabajo conjunto con los obreros de América Latina.

Tabla 2

Delegados obreros. Primera Conferencia del Trabajo de América, Santiago de Chile, 1936.

PAÍS	DELEGACIÓN OBRERA	ORGANIZACIÓN
Argentina	Sin delegados	
Bolivia	Felipe Ortiz	Sociedades Mutualistas
Brasil	Antonio Crisóstomo de Oliveira	Sindicato de Obreros Telegráficos y Radiotelegráficos
Canadá	Sin delegados	
Colombia	Rafael Burgos	Sindicato de FF.CC. Nacionales
Cuba	S. José B. Cosío	Unión de Rezagadores de la Habana
Chile	Luis Solís Solís	Confederación Nacional de Sindicatos de Chile
Ecuador	Rosendo Naula	Sociedad de Empleados de Guayaquil

21 Luis SOLÍS SOLÍS, Delegado Obrero de Chile, 14 de enero de 1936. *Actas de las sesiones*, p. 317.

22 Adolf STAAL fue designado Jefe de servicio de Relaciones Obreras Internacionales por Albert Thomas. Durante su gestión tuvo contacto y estrechos vínculos con dirigentes y movimientos obreros internacionales. Asistió como representante de la OIT al Congreso Obrero Latinoamericano, México 1938; Primer Congreso de la CTAL, México 1941; Segundo Congreso de la CTAL, Colombia 1944. También estuvo presente en la primera y segunda Conferencia del Trabajo de los Estados de América, Santiago de Chile, 1936 y La Habana, Cuba, 1939, a cargo del servicio de relaciones con las delegaciones obreras. AOIT, Exp. P 2310: "A. Staal du service du personnel".

Estados Unidos	William Hutcheson	
Guatemala	Sin delegados	
Haiti	Sin delegados	
México	Sin delegados	
Nicaragua	Sin delegados	
Panamá	Sin delegados	
Paraguay	Mario Masi	
Peru	Guillermo Polo Medrano	Asamblea de Sociedades Unidas
República Dominicana	Sin delegados	
Uruguay	Arturo Freire	
Venezuela	Luis Yepes	Federación Obrera Venezolana

Fuente: Conferencia del Trabajo de los Estados de América. *Actas de las sesiones*, BIT, Ginebra, 1936.

El desarrollo de la Conferencia, en Santiago, reafirmó que el trabajo y sus ramificaciones en los procesos económicos, sociales y culturales, eran fundamentales para avanzar en un “orden político y social de las naciones modernas, [porque] los problemas del trabajo, de un modo incontestable, constituyen los grandes problemas de actualidad, de su acertada solución depende el futuro mismo de la civilización contemporánea”.²³

El aporte de los técnicos especialistas de Ginebra, con su valiosa ayuda y consejos, permitió a los trabajadores del continente un aprendizaje de materias sociales relevantes para la defensa de sus derechos políticos, lo que en el corto plazo se tradujo en positivos beneficios para su unidad continental. Por ejemplo, el Comité Central de la CTAL desde 1939 desarrolló muchos estudios de salarios en América, integración de los campesinos e indígenas a la estructura social y productiva, condiciones de trabajo e implementación de la legislación social. Muchos de estos estudios se discutieron en las siguientes Conferencias Americanas organizadas por la OIT, incluso las estadísticas proporcionadas en las investigaciones fueron consideradas valiosas fuentes de información para las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo, tales como la *Revista Internacional del Trabajo* e *Informaciones Sociales*.

La Conferencia Americana del Trabajo respondió al espíritu de colaboración que la OIT, en Ginebra, defendió desde su época de fundación en el año 1919. Tanto los delegados patronales como los representantes obreros comprendieron que deberes y derechos eran irrenunciables en una relación capital-trabajo, lo que se reflejó en la aprobación de las resoluciones. Estas tuvieron valor tanto por su calidad como por la cantidad, lo que en el mediano plazo se tradujeron en hechos nuevos de progreso social, lo que elevó el nivel de expectativas de los delegados en las conferencias sucesivas.

El objetivo primordial que se planteó al determinar la celebración en Santiago de esta Conferencia fue el de estudiar los problemas de índole especial, excepcional puede decirse, que se presentaban en América. El debate que se efectuó en torno a estos problemas y las conclusiones aprobadas permiten afirmar que este primer objetivo de la Conferencia se consiguió con creces. Hubo un mayor conocimiento e importantes acercamientos entre los distintos países americanos. En efecto, al hacer cada una de las delegaciones el análisis de los problemas propios de cada

²³ Afonso BANDEIRA DE MELLO, delegado gubernamental de Brasil, 3 de enero de 1936. *Actas de las sesiones*, p. 34. BANDEIRA DE MELLO fue director del Departamento Nacional del Trabajo de Brasil y miembro del Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo.

país permitió la ocasión a cada delegación de profundizar en el conocimiento de los demás países americanos, lo que redundó en provecho de todos. Esta circunstancia puso de relieve cuáles fueron las cuestiones fundamentales y comunes que tuvieron que afrontar todos los países de la región, lo que contribuyó a intensificar los vínculos sociales, políticos y económicos entre ellos. La Conferencia produjo también otro efecto provechoso: estableció una relación efectiva entre la Organización Internacional del Trabajo, radicada en Ginebra, y los países americanos, de sobremanera para las organizaciones obreras.

En materia laboral para la región, durante la reunión continental, se desarrollaron importantes informes y resoluciones relativas a los seguros sociales y al trabajo de las mujeres y de los niños, emitidos por las comisiones respectivas. Sus integrantes pusieron en el estudio de estas cuestiones un entusiasmo, una dedicación y una competencia meritoria, pues para muchos dirigentes obreros se trataba de su primera experiencia en estas reuniones, hecho que llamó la atención en el representante obrero del Consejo de Administración de la OIT, ante los cual puntualizó: “los Delegados obreros presentes en esta Conferencia, solamente dos han participado en Conferencias anteriores; pero debo decir que los que han venido por primera vez se han adaptado admirablemente a los trabajos de esta Conferencia”.²⁴

Entre las proposiciones de orden general, aprobadas por la Conferencia, merecen también especial mención las relativas a la inmigración, a la alimentación popular y a las investigaciones sobre la condición de los trabajadores agrícolas. Esta última fue propuesta por la delegación gubernamental mexicana, integrada por Ignacio Cienfuegos y Camus y Carlos Peón del Valle. No fue casual que ellos defendieran la situación laboral del campesinado, pues el presidente Lázaro Cárdenas iniciaba una profunda reforma agraria en México.

Sumado a la colaboración de los obreros en la Conferencia, lo que explica en parte su éxito, queremos subrayar la experiencia y el conocimiento de los delegados que envió la Oficina Internacional del Trabajo a la reunión continental. Como avanzada de esta delegación llegó a Chile, seis meses antes de su inauguración, el distinguido abogado chileno y funcionario de la Organización Moisés Poblete Troncoso.²⁵ Su actuación fue preponderante para el funcionamiento de esta

24 E. KUPERS, representante obrero del Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, 14 de enero de 1936. *Actas de las sesiones*, p. 313.

25 Moisés POBLETE TRONCOSO nació en Chillán (Chile), en 1893. Se recibió de licenciado en derecho en la Universidad de Chile, donde tuvo una brillante trayectoria académica. Entre sus funciones públicas que desempeñó en Chile destacan: director general del trabajo; subsecretario del Ministerio del Trabajo. El Presidente de Chile, Arturo Alessandri Palma (1920-1925), le confió la misión de redactar el Proyecto de Código del Trabajo y de la Previsión Social, de conformidad con las aspiraciones renovadoras del movimiento popular de 1920. Aquel proyecto constituyó el origen de la mayor parte de la legislación social chilena. Entre 1927 y 1940 tuvo una destacada posición en el campo social internacional. Albert Thomas, en 1927, lo contrató como experto en legislación social Iberoamericana, con un ingreso anual de 15.600 francos suizos. Años más tarde fue nombrado como funcionario permanente y fue designado como jefe del grupo Latinoamericano de la Oficina Internacional del Trabajo, en Ginebra. La OIT y la Sociedad de las Naciones le confiaron misiones, entre otras: delegado a la conferencia de Organización Científica del Trabajo, en Roma, 1929; a la Internacional de Inmigración de La Habana, y la de estructuración de los servicios del Trabajo de Cuba; y se le encomendó el estudio de las condiciones de vida y trabajo de los indígenas en el Perú. Fue el organizador con notable éxito de la Primera Conferencia Regional de los Estados Americanos miembros de la OIT, reunida en Santiago en 1936, como también corresponsal de la OIT en Chile. También participó como profesor e investigador en varias instituciones de educación superior, entre las cuales destacan: la Universidad de Chile; la Société Economie Politique de París; la American Academy of Political and Social Science; el Instituto Internacional de Sociología de Oslo; la Sociedad Internacional de Derecho Social; fue miembro correspondiente de los institutos de Derecho del Trabajo de Santa Fe, de Córdoba, de la Habana, del Instituto Mexicano de Derecho Social. Además publicó un medio centenar de libros y numerosos estudios de legislación social en prestigiosas revistas de Europa y América. Véase AOIT, Exp. P 2037: “Moisés Poblete Troncoso” y FELIÚ CRUZ, Guillermo. *Moisés Poblete*

Conferencia, pues su alto grado de conocimiento técnico sobre el derecho laboral, su carrera como funcionario público en Chile, la vinculación temprana como funcionario de la OIT, su trabajo en terreno en gran parte del continente y los lazos de amistad que tuvo con políticos, académicos y dirigentes obreros facilitaron una participación activa y propositiva de las delegaciones. En el futuro será interesante desarrollar investigaciones que den cuenta del papel de estos funcionarios, que no pueden ser reducidos sólo a un perfil técnico para comprender el éxito de sus desempeños.²⁶ En el caso de Moisés Poblete, por ejemplo, recordemos que compartió su amistad, experiencias y conocimientos técnicos con Vicente Lombardo Toledano, a tal grado que ambos se intercambiaron bibliografías e informes manuscritos de primer orden que luego se materializaron en libros y estudios.²⁷

Durante la Conferencia se remarcó que la región avanzaba considerablemente en el progreso de la legislación social, lo que se tradujo en el incremento de ratificaciones de las convenciones. Sin embargo, las obligaciones asumidas por un país al ratificar una convención no fue garantía de cumplimiento y efectividad. Por eso varios oradores llamaron la atención en este punto, dado que existieron dificultades particulares en la región, que tuvieron su origen en las condiciones locales para aplicar algunas de las convenciones.

En primer lugar, existió la dificultad de aplicar una legislación social avanzada y minuciosa a una población disgregada y heterogénea. Los bajos niveles de industrialización y su desigual distribución en la región fue otra circunstancia especial que se indicó durante la Conferencia. En la medida que las condiciones industriales fueron inestables en la región hubo países que evitaron avanzar en una legislación social moderna y en ratificar las convenciones, lo que facilitó los abusos laborales, incluso en aquellos países más industrializados que no sintieron la presión de la ley y la propia OIT.

Un compromiso más efectivo para asegurar la estricta aplicación de la legislación social pasaba naturalmente por el establecimiento de los servicios administrativos, técnicos y de investigación, todos y cada uno de ellos necesarios para hacer efectivas las leyes del trabajo. En primer lugar, se necesitaba de un departamento del trabajo dirigido por un Ministro responsable, experto en cuestiones sociales. La segunda necesidad fue la organización de un servicio de inspección de fábricas, ampliamente discutida en la Conferencia por Mariano Bustos Lagos, delegado gubernamental de Chile; Oscar Saraiva, consejero técnico de Brasil; y por los delegados obreros Oliveira de Brasil, Burgos de Colombia y Godoy de Chile.²⁸ Durante la Conferencia la OIT reafirmó el interés por este asunto y celebró la discusión, pues esperaba que esta

Troncoso. La bibliografía de las ciencias sociales. Santiago: Biblioteca Nacional, 1970 y WALKER LINARES, Francisco. “Discurso de recepción del profesor de derecho del trabajo señor Francisco Walker Linares”. En ANALES DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES, núm. 3, Universidad de Chile, 1961.

26 Existen actualmente dos trabajos de tesis de grado que han dado pistas muy interesantes al respecto. Sobre cómo se formó la primera burocracia latinoamericana véase la investigación de YÁÑEZ, Juan Carlos. “Les enjeux transnationaux dans la construction d’un laboratoire social régional. L’OIT et L’Amérique du Sud (1919-1949)”. (Tesis de Doctorado en Historia, EHESS, París, 2014) (Inédita); para la realidad de los funcionarios europeos de la OIT nos referimos al trabajo de PLATA, Véronique. “Le recrutement des fonctionnaires du Bureau international du travail en 1920: une approche prosopographique”. (Tesis de Maestría en Historia, Université de Genève, Ginebra 2010) (Inédita).

27 Entre 1927 y 1945 hubo una correspondencia fluida entre Moisés POBLETE y Vicente LOMBARDO TOLEDANO. Muchas de estas cartas están disponibles en AOIT, Exp. RL 41/3/2: “Relations with the Confederacion de Trabajadores de Mexico” y Exp. I-B12. La obra de LOMBARDO TOLEDANO, V. *Bibliografía del Trabajo y de la previsión social en México*. México: 1928 y de POBLETE, Moisés. *El movimiento obrero latinoamericano*. México: Fondo de Cultura Económica, 1946, son dos ejemplos muy contundentes del apoyo mutuo en la publicación de sus estudios.

28 Octava sesión, 9 de enero de 1936. *Actas de las sesiones*, pp. 165-175.

materia fuese objeto de una convención internacional.

En último lugar, pero no por eso menos importante, existió la necesidad de una información de investigación y de estadística, oportunamente considerada en las resoluciones propuestas por el delegado gubernamental de México, Ignacio Cienfuegos. Al respecto, Harold Butler consideró la imposibilidad de planear y aplicar una legislación social eficaz si ésta no se basaba en el conocimiento exacto de los hechos sociales, indicando que:

[] la existencia de organizaciones profesionales de trabajadores que colaboren con el Gobierno y actúen libremente es una ayuda muy poderosa para prevenir el no cumplimiento de la ley, y como él señor López y el señor Arroyo [delegados de Ecuador] lo indicaron, es esencial educar a la opinión pública, ya que los Gobiernos no pueden asegurar la adecuada observancia de la ley sin el apoyo y la simpatía de su opinión pública. Desde este punto de vista creo que la Conferencia actual será, de inestimable valor.²⁹

Al finalizar la Conferencia hubo una evaluación positiva de todos los delegados. Los desafíos estaban planteados y ahora correspondía afrontar las tareas futuras, que habían resuelto las comisiones y sus respectivas resoluciones. Fue mostrado claramente un camino de colaboración interamericana, mediada por la Organización Internacional del Trabajo.

Las sucesivas Conferencias, de 1939 y 1946, fueron la mejor demostración que se trataba de un espacio público, plural e invariablemente regional. La OIT, con el correr de los años, se vio en la necesidad de contratar funcionarios procedentes de América Latina, incrementar la representación americana en sus comisiones técnicas y disponer de un mayor número de corresponsales de la Oficina en los países del continente. Además, las publicaciones de la Organización Internacional se tradujeron al español y el portugués, y a solicitud de los obreros sus precios debían ser populares.

Finalmente, hubo sugerencias para que la OIT realizara investigaciones sobre algunos problemas ampliamente discutidos en el transcurso de la Conferencia y de interés especial para América: el trabajo indígena, las condiciones de la agricultura y la inmigración, donde Moisés Poblete tuvo un rol destacado en promover y ejecutar esos estudios.

En un balance preliminar, no cabe duda de la trascendencia de esta primera Conferencia. Si consideramos que para la época existió un movimiento obrero atomizado y en recomposición, dado el escenario político y socioeconómico que se desarrolló luego de la crisis del año 1929, la expectativa de éxito de la reunión hemisférica al menos se presentaba como incierta. Sin embargo, dos de las últimas intervenciones, en la sesión de clausura, de representantes obreros proyectaron el camino por recorrer. En primer término, E. Kupers, obrero de los Países Bajos, miembro del Consejo de Administración de la OIT, motivó a los trabajadores del continente para unirse en organizaciones obreras fuertes, para contrarrestar el abuso y vigilar el cumplimiento de la legislación social. Su alocución resultó ser una carta de navegación para los obreros presentes, al reconocer que la legislación social y la voluntad de un gobierno no bastaban para avanzar en la conquista de un mejor bienestar, pues era fundamental la conciencia de clase y la unidad obrera, para proteger y ampliar sus derechos.³⁰ Rosendo Naula,

²⁹ Harold BUTLER, director de la Oficina Internacional del Trabajo, 14 de enero de 1936, en *Actas*, p. 305.

³⁰ E. KUPERS, Representante obrero del Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, 14 de enero de 1936. *Actas de las sesiones*, p. 313.

ecuatoriano, fue el otro obrero que participó con su reflexión en el momento de clausura. Su mensaje representó la tendencia ideológica aún presente en la vieja dirigencia obrera latinoamericana, que experimentó la represión del Estado liberal y oligárquico, la violencia del capitalismo que expoliaba indistintamente a mujeres sojuzgadas, a infantes desvalidos, ancianos desdeñados y a hombres desarraigados de utopías. Sus ideas parecían recobrar un tiempo inmemorial, una etapa heroica del movimiento obrero, pero que disentía del escenario que planteó la Conferencia. Sus señalamientos fueron precisos y honestos, reconoció que la reunión en Santiago de Chile fue una tribuna que permitió corroborar la miseria y la explotación que padecían los hombres y las mujeres del continente, como resultado del imperialismo. Reafirmó su compromiso por la lucha de clases y a su modo realizó un llamado a la unidad de los explotados, para desplazar los intereses creados que obstaculizaban un mejor futuro para el continente.

La Conferencia Americana del Trabajo en Cuba: las exigencias de un nuevo orden social

La Segunda Conferencia del Trabajo de los Estados de América, miembros de la Organización Internacional del Trabajo, tuvo lugar en La Habana, Cuba, del 21 de noviembre al 2 de diciembre de 1939.

En el curso de su octogésima quinta reunión, celebrada en Londres, en el mes de octubre de 1938, el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo decidió convocar para el año 1939 a una Segunda Conferencia del Trabajo de los Estados de América, miembros de la Organización Internacional del Trabajo. La decisión se resolvió meses antes, durante la XXIV Conferencia Internacional del Trabajo efectuada en Ginebra en el mes de junio de 1938. En la reunión se comprobó los notables resultados a que habían llegado las tareas de la primera Conferencia del Trabajo de los Estados de América, celebrada en Santiago de Chile en enero de 1936, y hubo consenso entre todos los delegados para solicitar al Consejo de Administración que examinara la posibilidad de adoptar las medidas necesarias para convocar a una Conferencia análoga en 1939.

El Consejo de Administración, respondió al generoso ofrecimiento del Gobierno cubano de celebrar la Conferencia en su territorio, cuya sede fue La Habana. El Consejo de Administración extendió la invitación a todos los Estados de América, miembros de la Organización Internacional del Trabajo, para participar en esta Conferencia con el envío de delegaciones tripartitas, compuestas de dos delegados gubernamentales, de un delegado de los empleadores y de un delegado de los trabajadores, asistidos por los consejeros técnicos que se consideren necesarios. Únicamente los delegados tuvieron derecho de voto.

Tabla 3

Delegados obreros. Segunda Conferencia del Trabajo de América, Cuba, 1939.

PAÍS	DELEGACIÓN OBRERA	ORGANIZACIÓN
Argentina	Jorge José Domenech	Confederación General del Trabajo
Bolivia		
Brasil	Antonio Chrisóstomo de Oliveira	Sindicato de Obreros Telegráficos y Radiotelegráficos
Canadá	Tom Moore	Federación de Trabajadores de Canadá

Colombia	José de J Camacho	Confederación de Trabajadores de Colombia
Cuba	Lázaro Peña González	Confederación de Trabajadores de Cuba
Chile	Bernardo Ibáñez Águila	Confederación de Trabajadores de Chile
Ecuador		
Estados Unidos	James Barron Carey George Harrison	Confederación de las Organizaciones Industriales Hermandad de Empleados de Ferrocarriles
Haiti		
México	Vicente Lombardo Toledano	Confederación de Trabajadores de México y Confederación de Trabajadores de América Latina
Panamá	Sin delegados	
Peru	Sin delegados	
República Dominicana	Sin delegados	
Uruguay	Sin delegados	
Venezuela	Sin delegados	

Fuente: Segunda Conferencia del Trabajo de los Estados de América, *Actas de las sesiones*, La Habana, Cuba, 1939. Montreal, Oficina Internacional del Trabajo, 1941.

El 5 de julio y el 18 de septiembre de 1939 el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo envió las últimas comunicaciones a los países americanos con el objeto de confirmar el carácter de la reunión y las temáticas a discutir, entre las cuales destacaban: memoria del Director de la OIT; examinar las resoluciones de la primera Conferencia Americana del Trabajo, celebrada en Santiago de Chile; situación laboral de mujeres y niños; seguros sociales; organización de las oficinas de inmigración y colonización.³¹

En su informe sobre el estado de la situación social, laboral y económica de América, John Winant, director de la Oficina Internacional del Trabajo, inició su análisis acentuando la amenaza que representaba la Segunda Guerra para el mundo. Su evaluación de la situación fue que la OIT no podía renunciar a su vocación de justicia social universal, ante lo cual consideró que la organización internacional gozaba de un prestigio entre la naciones y que su objetivo era continuar promoviendo la democracia como forma de convivencia política.³² La Memoria de John Winant destacaba que América experimentaba una amplia área en rápido desarrollo. Particularmente se refirió al ímpetu dado al proceso de industrialización, de la reorganización necesaria de la agricultura para satisfacer los cambios en la demanda mundial, de las variaciones en el método y dirección del mercado internacional de las migraciones y los movimientos de capitales. Pero sin duda lo que más subrayó fue la madurez social alcanzada en varios países. Sin desconocer que existían “inevitables complicaciones”, que surgían del cambio económico y social, Winant más bien realizó un examen del progreso realizado a

31 Segunda Conferencia del Trabajo de los Estados de América Miembros de la Organización Internacional del Trabajo. *Actas de las Sesiones*, La Habana Cuba, 21 de noviembre al 2 de diciembre de 1939. Montreal: Oficina Internacional del Trabajo, 1941; Segunda Conferencia del Trabajo de los Estados de América Miembros de la Organización Internacional del Trabajo. *Memoria del Director de la Oficina Internacional del Trabajo*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 1939.

32 *Memoria del Director*, p. VI.

pesar de los múltiples obstáculos, sintetizando los problemas que eran comunes a muchos de los países, con el objetivo de que los debates de la segunda Conferencia fueran prácticos, indicando los procedimientos a seguir para su solución.

Una de las preocupaciones de J. Winant fue el alcance regional de la reunión, temía que los delegados redujeran los objetivos esenciales de la OIT con los fines sociales particulares de América. En su Memoria indicó que los países del “Nuevo Mundo” compartían los problemas básicos que “pertenecen también al resto del mundo”. Afirmó que el regionalismo debía sostenerse en un marco de comprensión internacional, solicitando reciprocidad de los países del continente con la OIT.³³

Lombardo Toledano, presidente de la Confederación de Trabajadores de América Latina (CTAL), fundada en septiembre de 1938, señaló la importancia de la celebración de la Conferencia, en momentos que calificó de “trágicos para la humanidad”. Compartió con John Winant la necesidad de fortalecer las instituciones sociales en América y puntualizó que la democracia no debía considerarse una fórmula jurídica o académica, sino una democracia vital, creadora, “un simple instrumento, no una finalidad, un medio para construir la felicidad humana”, donde la justicia social domine las relaciones humanas, evitando de esta forma, a su juicio, las guerras entre los hombres.³⁴ El líder de la CTAL, al referirse a la Memoria presentada por J. Winant, subrayó la presentación “exacta” del panorama de América que ofreció el alto funcionario de la organización internacional. Para el dirigente sindical América Latina era una región que compartía un destino político y económico común, sin embargo, a juicio de él, Estados Unidos definía su estructura productiva, fortaleciendo las actividades extractivas y monopolizando el comercio. Como resultado de la dependencia económica, según Lombardo Toledano, América Latina aún padecía de problemas estructurales, tales como: abandono de la población dedicada a la agricultura; alimentación deficiente; mortalidad infantil; condiciones insalubres de las habitaciones populares; bajos salarios y persistencia de los graves problemas inherentes a los grupos de la población indígena. Por eso realizó una invitación para que los gobiernos de América Latina planificaran la economía. Para el dirigente sindical una economía nacional dirigida debía privilegiar el control y la diversificación de la agricultura, en el desarrollo de las industrias nacionales y en el equilibrio de la balanza de pagos mediante la reglamentación del mercado de cambios. Finalmente afirmaba que tal tendencia es, indudablemente, un “acto de legítima defensa de la integridad actual y del porvenir de las naciones latinoamericanas, porque no pueden éstas seguir viviendo en la situación de semicolonias”.³⁵

La CTAL, al fortalecer el movimiento sindical regional, fue capaz de traducir las demandas obreras en un sólo lenguaje, pues paulatinamente construyó confianzas y aseguró lealtades en amplios sectores laborales. Su disposición a negociar garantizó el cumplimiento de los derechos y deberes de cada una de las partes en conflicto, pues su propósito fue evitar la cesantía, la disminución del salario y el abuso patronal. De ahí que la CTAL exigió a los Estados mayor dirección en la planificación de la economía nacional, que por cierto pasaba por reajustar las relaciones con el capitalismo-imperialismo. Eso explica la determinación de la CTAL para solicitar el compromiso de los Estados “Lombardo Toledano disponía de la experiencia cardenista” para nacionalizar las riquezas naturales o expropiar las

33 *Memoria del Director*, p. VIII.

34 Intervención de Vicente LOMBARDO TOLEDANO, primera sesión, martes 21 de noviembre de 1939, La Habana, Cuba, en Segunda Conferencia. *Actas de las sesiones*, p. 27-28.

35 Intervención de Vicente LOMBARDO TOLEDANO, quinta sesión, viernes 24 de noviembre de 1939, La Habana, Cuba, en Segunda Conferencia. *Actas de las sesiones*, p. 58.

industrias o servicios en manos de capitales foráneos, con el objetivo de garantizar un proyecto industrializador y una igualdad en el acceso a los servicios.³⁶

La Tercera Conferencia Americana del Trabajo: regionalismo y/o universalismo?

La Tercera Conferencia del Trabajo de los Estados de América, miembros de la Organización Internacional del Trabajo, se celebró en México, D. F., del 10 al 16 de abril de 1946. Con fecha 11 de agosto de 1945 el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, considerando los importantes resultados de la Primera y Segunda Conferencias del Trabajo de los Estados de América – Santiago de Chile 1936 y La Habana 1939 –, en su 95ª reunión celebrada en Quebec, en junio de 1945, decidió convocar a una Tercera Conferencia del Trabajo de los Estados de América. El Consejo de Administración aceptó el ofrecimiento que le hizo el Gobierno de Manuel Ávila Camacho para que dicha Conferencia se celebrase en la ciudad de México.

Al comparar las delegaciones de los representantes obreros presentes en las tres Conferencias Americanas del Trabajo, se exhibe un avance sustancial en cuanto al número efectivo de países participantes, con delegados adscritos en su mayoría a las confederaciones nacionales, afiliadas a la CTAL. De hecho la *Memoria* presentada por Edward J. Phelan en marzo de 1946,³⁷ director de la Oficina Internacional del Trabajo, para ser debatida entre los delegados, reconoció la contribución de la instalación de la CTAL en el fortalecimiento del movimiento obrero organizado del continente. E. J. Phelan consideró en su *Memoria* que la influencia de la CTAL se verificaba en el interés que exhibían los trabajadores por las actividades promovidas por la OIT, expresadas particularmente en el incremento de representantes obreros en las Conferencias Internacionales del Trabajo y la impresión de “aproximadamente cinco veces más” de publicaciones en español, comparado con 1941. El director de la Oficina Internacional acentuó en su *Memoria* el hecho de que en el mes de mayo de 1944 Lombardo Toledano haya sido elegido como miembro titular del Consejo de Administración de la OIT. Por primera vez en la historia de la Organización que un representante de los obreros de América Latina ocupaba tan importantes funciones. Edward J. Phelan subrayó que el creciente desarrollo del movimiento obrero organizado del continente condujo al nombramiento de un funcionario, dependiente del Servicio de la Organizaciones Obreras la Oficina Internacional del Trabajo, responsable de atender particularmente las demandas de los trabajadores sindicalizados y coordinar acciones en conjunto entre la Oficina y la CTAL.³⁸

En su *Memoria*, el director general coincidió con las propuestas de “autonomía económica y política” defendidas en el Segundo Congreso General de la CTAL en Cali, Colombia, en diciembre de 1944. El alto funcionario de la OIT, afirmaba que la industrialización era un medio para alcanzar un mayor “desenvolvimiento económico” general, lo cual involucraba administrar “eficientemente” los “múltiples y multiformes” factores complementarios, en todos los niveles de la actividad económica. Para E. J. Phelan la participación en la creación y expansión

36 Lombardo, *Queremos*, 1943; Lombardo, *CTAL*, 1944, Lombardo, *Posición*, 1945.

37 Tercera Conferencia de los Estados de América miembros de la Organización Internacional del Trabajo, *Memoria del Director*. Montreal: Oficina Internacional del trabajo, 1946.

38 Tercera Conferencia de los Estados de América miembros de la Organización Internacional del Trabajo, *Memoria del Director*, p. 5.

de la economía de las fuerzas productivas, incluyendo los trabajadores, era fundamental, por eso afirmó que:

el problema primordial de la realidad económico-social latinoamericana, es el levantamiento del nivel de vida de la población rural, y la incorporación efectiva del campo al sistema económico-social moderno, cuya influencia se ha limitado, hasta ahora, principalmente a los centros poblados urbanos. Extendiendo la influencia de la modernización y mecanización a todos los sectores de la vida nacional se obtendrá un desarrollo más homogéneo tanto económico como demográfico.³⁹

Tabla 4

Delegados obreros. Tercera Conferencia del Trabajo de América, México, 1946.

PAÍS	DELEGACIÓN OBRERA	ORGANIZACIÓN
Argentina	Anselmo Malvicini	Confederación General del Trabajo
Bolivia	Juan Lechín	Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia
Canadá	James Ward	Standard Railway Labour Organizations
Colombia	Mario Calderón	Confederación de Trabajadores de Colombia
Costa Rica	Rodolfo Guzmán	Confederación de Trabajadores de Costa Rica
Cuba	Rafael Blanco Álvarez	Confederación de Trabajadores de Cuba
Chile	Arturo Velásquez	Confederación de Trabajadores de Chile
Ecuador	César Humberto Navarro	Confederación de Trabajadores del Ecuador
Estados Unidos	George Meany	Federación Americana del Trabajo
Guatemala	Isaías Ruiz Robles	Confederación de Trabajadores de Guatemala
México	Vicente Lombardo Toledano	Confederación de Trabajadores de México y América Latina
Panamá	Marcial Guevara	Federación Sindical de Trabajadores de Panamá
Peru	Arturo Sabroso Montoya	Confederación de Trabajadores del Peru.
República Dominicana	Ramón Calderón Jiménez	Confederación Dominicana del Trabajo
Uruguay	Sin representación	Sin representación
Venezuela	Ramón Quijada	Asociación Nacional de Empleados

Fuente: Tercera Conferencia del Trabajo de los Estados de América, *Actas de las sesiones*, México, 1946. Montreal, Oficina Internacional del Trabajo, 1946.

³⁹ Tercera Conferencia de los Estados de América miembros de la Organización Internacional del Trabajo, *Memoria del Director*, p. 32.

En la Memoria, el director de la Oficina Internacional del Trabajo reforzó la resolución de la CTAL respecto a la inversión extranjera en América Latina y el Caribe, dictaminada en el Segundo Congreso General. El director general de la Oficina Internacional indicó que los capitales foráneos debían ser beneficiosos económica y socialmente para los pueblos del continente, activando la economía y no asfixiándola, como solía ser por lo regular. Resulta interesante puntualizar que el funcionario de la OIT fundamentó sus ideas con los estudios elaborados por la CTAL, lo cual reafirma lo que hemos sostenido con anterioridad, los estrechos vínculos que existieron entre ambas organizaciones. Como en anteriores Conferencias el problema indígena fue ampliamente debatido. El director Edward J. Phelan reconoció que la mayor parte de las resoluciones respecto a los indígenas estaban asociadas a los ámbitos cultural, etnológico y filológico. El alto funcionario internacional, cuestionó la falta de rigor para evaluar los problemas derivados de la aplicación de la legislación social y del trabajo entre los indígenas. Reconoció los avances de la Conferencia de Pátzcuaro, la contribución de la CTAL y las Conferencias del Trabajo de los Estados de América, pero consideró que se podía hacer más por la situación laboral de las comunidades. Valoró que la CTAL, en su Segundo Congreso General, resolviera luchar por la efectiva incorporación del indio a la vida económica de sus respectivos países, “propugnando salarios y condiciones de vida compatibles con la existencia humana”, como también promoviendo la implantación de “Códigos de Trabajo Campesino que garanticen expresamente el derecho de libre asociación de los indígenas”.⁴⁰

Por su parte, Lombardo Toledano en las sesiones de la Tercera Conferencia Americana del Trabajo suscribió plenamente las orientaciones de E. J. Phelan. Consideró que la industrialización era el problema fundamental que debía resolver el continente, y que la tarea tenía que comprometer a los trabajadores, los industriales y el Estado. El presidente de la CTAL criticó el “monopolio” y el “imperialismo” ejercido en la región por los “capitalistas” de Estados Unidos, reiteró su oposición al plan Clayton y abogó por la autonomía económica de la “semicolonias” de América Latina y el Caribe.

Lombardo Toledano, en la discusión sobre la *Memoria*, puntualizó que la OIT estableció avances importantes en materia de legislación socio-laboral en la región, desde 1936, y haber aprobado resoluciones tendientes a mejorar las condiciones de trabajo, empero indicó que faltaba un mayor contacto con la región, afirmando: “Es indispensable que la O.I.T. tenga un contacto real, permanente y profundo con los intereses de los trabajadores y pueblos de la América Latina. Creemos necesario [] crear una comisión técnica regional permanente que se ocupe de estudiar la industrialización”.⁴¹ El presidente de la CTAL expresó su apoyo a la OIT, pero le reclamó preocuparse por los problemas sociales y económicos de la región, y no restringir sus intereses exclusivamente a la legislación laboral.

En la XXVI Conferencia Internacional del Trabajo, Filadelfia, abril de 1944, y en la Tercera Conferencia Americana del Trabajo, México, abril de 1946, el presidente de la CTAL, con apoyo mayoritario de los delegados obreros, resolvió proponer a la asamblea la expulsión de los representantes obreros argentinos, de ambas reuniones, lo cual aconteció sin mayores contratiempos. Los delegados obreros de Argentina, en palabras de Lombardo Toledano, no eran “genuinos” representantes de los trabajadores, sino un instrumento de confrontación política de los gobiernos

40 Tercera Conferencia de los Estados de América miembros de la Organización Internacional del Trabajo, *Memoria del Director*, p. 139.

41 Tercera Conferencia de los Estados de América miembros de la Organización Internacional del Trabajo, *Actas de las sesiones*. Montreal: Oficina Internacional del trabajo, 1946, p. 47.

“fascistas” de Farrell y Perón. Ambos acontecimientos marcaron un punto de inflexión en la relación entre la CTAL y la OIT. Al menos desde 1944 Lombardo Toledano criticó a la OIT, por su indefinición con la situación de la URSS, y exhortaba a los funcionarios del organismo ginebrino para que modificaran los objetivos, dado que, a juicio de la presidencia de la CTAL, la conclusión de la Segunda Guerra Mundial obligaba a reajustar las orientaciones de la OIT, siendo una exigencia mayor la “democratización” de la organización internacional y la elección de los delegados obreros en las Conferencias. Las continuas críticas y los prolegómenos de la Guerra Fría interpelaron a la CTAL en la necesidad de definir su permanencia y relación con la OIT.⁴²

Colofón

La OIT, como agencia internacional, fue fundamental para garantizar cohesión y evitar conflictos sociales globales; en ese contexto la presencia del organismo internacional en el continente tendió puentes entre la clase obrera y los gobiernos, pues hacia mediados de los años treinta los países de la región estaban acumulando muchas tensiones y las acciones represivas o revolucionarias parecían no tener cabida. La presencia de la OIT permitió abrir nuevos cauces, pero fue necesario la voluntad de un movimiento de trabajadores dispuesto a negociar, la apertura de agencias obreras o gubernamentales para emprender estudios técnicos sobre diversas materias laborales, económicas y sociales, tales como: el nivel de los salarios, la integración indígena, la situación laboral y social del campesinado, la seguridad social, la inserción de la medicina del trabajo, la educación técnica o la participación política de los trabajadores. En concreto, se trató de instaurar una agenda laboral y social que estaba plenamente vigente en el debate sindical, patronal y estatal, pues había problemas estructurales aún sin solución efectiva. Para responder a las demandas de la sociedad salarial se requirió una articulación entre el Estado, la OIT y las organizaciones obreras.

La presencia de la OIT en el continente legitimó las pugnas sindicales de la CTAL, fue la oportunidad de medir fuerzas con los gobiernos de la región, demostrar que su organización era fuerte numérica y políticamente. De suma importancia fue la presentación a los funcionarios de la OIT propuestas concretas, resultados de sus estudios económicos y sociales, de cómo proteger los derechos de los trabajadores que representaban. Creemos que ambas organizaciones salieron fortalecidas de ese diálogo, a tal punto que el propio Lombardo Toledano fue el primer latinoamericano, en su calidad de dirigente obrero, en integrar el consejo de administración de la OIT, en mayo de 1944.

Las fuentes consultadas en esta investigación permitieron establecer que la OIT enfrentó un dilema al desarrollarse en Europa las ideologías totalitarias, los nacionalismos exacerbados de Italia y Alemania, como también la expresión de comunismo. Tanto la Sociedad de Naciones como la Oficina Internacional del Trabajo fueron identificadas con un liberalismo que no proporcionó el progreso económico y la estabilidad política prometida en tiempos decimonónicos. Por tanto, el proyecto de garantizar la convivencia política entre naciones y universalizar los principios de justicia social, respectivamente, presentó un duro revés con el inicio de la Segunda Guerra Mundial. En el caso de la OIT, su campo de

⁴² Circular 13/48 del Comité Central de la CTAL, enviada el 6 de agosto. “La clase obrera latinoamericana debe precisar si desea continuar teniendo relaciones con la OIT, *El Popular*, México, D.F., 9 de agosto de 1948.

acción se vio reducido y ocasionalmente sin interlocutores. La penetración de la OIT en el continente americano fue una acción un tanto espontánea, los escasos estudios técnicos sobre América Latina antes de 1930, la presencia reducida de funcionarios latinoamericanos en la burocracia de la Oficina Internacional del Trabajo y las mínimas visitas de sus altos directivos a los países de la región – Albert Thomas, su primer Director, recién viajó entre 1924-1925, y posteriormente en 1934 visitó la región el Director Harold Butler – no permitieron un contacto fluido. De hecho fueron algunos dirigentes sindicales, como el caso de Lombardo Toledano, mexicano, o directivos de los Departamentos del Trabajo, como Alejandro Unsain, argentino, quienes cooperaron como intermediarios entre la OIT y la clase política gobernante o con los legisladores.

Fue la Conferencia Americana del Trabajo, de 1936, la que inauguró una relación más colaborativa, que en retrospectiva le permitió a la OIT planificar su misión universalista con nuevos derroteros, orientando sus principios de acción, que luego se utilizaron para promover los derechos sociales y laborales en otras regiones del espacio extra europeo, fueron los casos de Asia y África en la década de 1960.

En síntesis, el derecho social formó parte de las exigencias laborales de las organizaciones obreras, esta reivindicación se acrecentaría con la formación de la CTAL. Los debates e informes técnicos, discutidos en cada Conferencia Americana, posteriormente ejecutadas en políticas sociales por los gobiernos en acuerdo – a veces bajo presión – con la clase obrera organizada, allanaron el camino de reconocimiento del trabajador como sujeto de derecho, político, económico y cultural, lo que modificó sustancialmente su relación con los medios de la “propiedad social”.

Recebido em 28/03/2015
Aprovado em 23/08/2015