

2. Institutionen, Akteure und Koordination der Sozialpolitik zwischen Europa und Amerika

»La codificación en América tiene un peligro que no dudé en señalar a la Asamblea. Es el siguiente: los grandes juristas o los profesores que intervienen en las elaboraciones jurídicas de América vienen de Europa trayendo muchas veces en sus carteras repletas, los planos arquitecturales del mundo europeo, y el diseño de estructuraciones como la Sociedad de las Naciones.«¹

»Die Gesetzgebung in Amerika birgt eine Gefahr in sich, auf die ich die Konferenzteilnehmer hingewiesen habe. Sie besteht darin, dass die großen Juristen oder Professoren, die an der Rechtssetzung in Amerika beteiligt sind, aus Europa kommen und oft in ihren Aktenkoffern die architektonischen Pläne der europäischen Welt und den Entwurf von Strukturen wie dem Völkerbund mit sich führen.«

Carlos Saavedra Lamas, Jahrbuch des argentinischen Außenministeriums, 1938

1 Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto: Memoria presentada al Honorable Congreso Nacional 1938, S. 466.

Abbildung 2-1: Carlos Saavedra Lamas, 1878–1959, Außenminister Argentiniens 1932–1938, Friedensnobelpreisträger 1936 für seine Rolle im Chaco-Krieg



Gemeinfrei²

Am 18. Januar 1919, zwei Monate nachdem nach vier langen Kriegsjahren auf verschiedenen Kontinenten endlich die Waffen geschwiegen hatten, nahmen Vertreter aus aller Welt in mehreren Pariser Vororten Friedensverhandlungen auf. Obwohl die europäischen und nordamerikanischen Vertreter bei den Verhandlungen in der Mehrheit waren und aufgrund ihrer Kriegsbeteiligung federführend agierten, versammelten sich gleichzeitig Delegierte aus 20 außereuropäischen Ländern in Paris. Unter ihnen befanden sich Vertreter aus elf lateinamerikanischen Staaten.³

2 Entnommen aus: https://en.wikipedia.org/w/index.php?title=File:Carlos_Saavedra_Lamas.jpg [31.03.2024].

3 Evans 2023.

Die lateinamerikanischen Länder waren nur peripher am Weltkrieg beteiligt gewesen. Dennoch nahmen jene von ihnen, die dem Deutschen Kaiserreich den Krieg erklärt hatten, an den Beratungen in Paris teil. Lediglich Brasilien, das im Oktober 1917 den Mittelmächten den Krieg infolge des uneingeschränkten U-Boot-Krieges erklärt hatte, war aktiv an Kampfhandlungen gegen die deutsche Marine beteiligt gewesen. Argentinien blieb trotz einiger Versenkungen seiner Handelsschiffe bis zum Ende des Krieges neutral.⁴ Aus dieser Neutralität heraus beteiligte sich Argentinien zunächst nicht an den Friedensverhandlungen, konnte sich aber bei der Schaffung der neugegründeten Organisationen wie dem Völkerbund und der ILO einbringen. Denn der Weltkrieg zog globale wirtschaftliche und soziale Verwerfungen – etwa beim Thema Migration – nach sich, die auch die nicht-kriegsteilnehmenden Länder massiv trafen. An der neuen Weltordnung, die geschaffen wurde, sollten nach dem Willen der Siegermächte möglichst viele Länder teilhaben, auch wenn dies aufgrund der Komplexität und der Vielzahl an divergierenden Interessen der Staaten letztlich scheiterte.⁵ Nie wieder, so der Tenor auf der Friedenskonferenz, sollte sich eine derartige Katastrophe wie der Erste Weltkrieg wiederholen, die territoriale Aneignung von Gebieten wurde daher allgemein geächtet.

In einem Moment des Friedens und der Reorganisation sowie der Demokratisierung zahlreicher Staaten sollte das Völkerrecht durch den Multilateralismus gestärkt werden. Ein zentrales Resultat dieser neuen Ordnung war die Gründung des Völkerbundes (Teil I, Völkerbundakte des VV) sowie der ILO, (Teil XIII, VV) als inhärente Bestandteile des Versailler Vertrags (VV). Der Versailler Friedensvertrag sollte nicht nur ein Friedensvertrag sein, in dem klassische Fragen wie territoriale Dispute, Waffenkontrolle, oder Reparationen geregelt wurden, sondern sollte durch die Einrichtung internationaler Organisationen ein System der kollektiven Sicherheit schaffen. Der Völkerbund sollte Streitigkeiten zwischen Staaten als eine Art Schiedsgericht schlichten und Kriege durch diplomatischen Ausgleich verhindern. Argentinien wurde im Jahr 1920 zur Mitgliedschaft eingeladen.

Ein viel weitreichenderes Friedensprojekt war die Gründung der ILO, mit der die Lösung des Konflikts zwischen Arbeit und Kapital gelingen sollte, um Kriege durch die Wahrung des inneren Friedens eines Landes vorzubeugen. Nur durch die Herstellung des inneren Friedens, so der Gedanke, könne ein Land auch international friedlich auftreten. Dies verdeutlicht der Gründungstext über die ILO im Versailler Vertrag:

4 Trotz argentinischer Neutralität setzte Argentinien im weiteren Verlauf des Krieges die Sanktionen von Großbritannien und den Vereinigten Staaten gegen das Deutsche Reich um. Sogenannte *Schwarze Listen* schränkten die Geschäftstätigkeit deutscher oder deutschstämmiger Unternehmen in Argentinien stark ein. Siehe dazu Gerards Iglesias 2019.

5 MacMillan 2015.

»Da der Völkerbund die Begründung des Weltfriedens zum Ziele hat und ein solcher Friede nur auf dem Boden der sozialen Gerechtigkeit aufgebaut werden kann, da ferner Arbeitsbedingungen bestehen, die für eine große Anzahl von Menschen mit so viel Ungerechtigkeit, Elend und Entbehrungen verbunden sind, daß eine den Weltfrieden und die Welteintracht gefährliche Unzufriedenheit entsteht, haben die Hohen vertragschließenden Teile, geleitet sowohl von den Gefühlen der Gerechtigkeit und Menschlichkeit als auch von dem Wunsche, einen dauernden Weltfrieden zu sichern, folgendes vereinbart: Es wird ein ständiger Verband begründet, der an der Verwirklichung des in der Einleitung dargelegten Planes zu arbeiten berufen ist.«⁶

Die ILO nahm als eigenständige Organisation ihre Arbeit bereits 1919 auf und hier gilt Argentinien als Gründungsmitglied, da es nicht nur um einen Friedensvertrag zwischen verfeindeten Mächten ging, sondern um die Schaffung einer neuen Weltordnung. Schnell jedoch stellten sich Zweifel ein, ob die neu geschaffenen Institutionen eine adäquate Repräsentanz der nicht-europäischen Staaten, vor allem der amerikanischen Staaten auch tatsächlich erlaubten. Anders als die noch großflächig kolonisierten Kontinente Afrika und Asien war Amerika ein Kontinent mit souveränen demokratischen Republiken, die in der neuen Weltordnung als Teilhaber auf Augenhöhe mitspielen sollten. Das Übergewicht der europäischen Staaten auf den Friedenskonferenzen war jedoch offensichtlich und führte schnell zu einer Ernüchterung bei den Argentinern und anderen Lateinamerikanern. Vor allem der Völkerbund war auf eine europäisch geprägte Welt zugeschnitten, was der eigentlichen Intention des Versailler Vertrages – der Gleichheit und Repräsentanz souveräner Nationen – widersprach.

Anders jedoch verhielt es sich bei der ILO, die als eigenständige Organisation in der Lage war, auf dieses Missverhältnis zwischen den geografischen Regionen Europas und Amerikas (sowie Asiens und Afrikas) zu reagieren, wodurch hier ein anderer Geist herrschte als beim Völkerbund, der letztendlich als Institution scheiterte, während die ILO die Zeit des Zweiten Weltkriegs überdauerte. Doch die Kritik, dass Europäer Regelungen für Amerika schufen, betraf sowohl den Völkerbund als auch die ILO, was im Eingangszitat dieses Kapitels deutlich wird. Daher gab es immer wieder Versuche, über die Schaffung amerikanischer Organisationen als Komplemente oder sogar Substitute der Genfer Institutionen nachzudenken, was das Selbstbewusstsein und die Unzufriedenheit der Amerikaner mit der weiterhin europäisch geprägten Ordnung verdeutlicht. Der Briand-Kellogg-Pakt zur Ächtung von Angriffskriegen wurde beispielsweise von Argentinien und Brasilien nicht unterzeichnet, da sie sich in ihrer Souveränität verletzt sahen. Dies lag daran, dass

6 Versailler Vertrag. Friedensvertrag zwischen Deutschland und den alliierten und assoziierten Mächten, Teil XIII, Abschnitt I Organisation der Arbeit, Kapitel I, Organisation.

der Pakt auf Druck der USA eine Ausnahme für den amerikanischen Doppelkontinent vorsah. Die USA strebten die Durchsetzung der Monroe-Doktrin an, welche die Vorstellung stärkte, dass die westliche Hemisphäre ein »amerikanisches System« sei und die Position der USA als dominierende Macht in der Region festigte. Dies führte zu einem gewissen Grad an Misstrauen seitens einiger lateinamerikanischer Staaten, da einige unter ihnen die Monroe-Doktrin als Manifestation von US-Interessen auf Kosten ihrer eigenen Souveränität ansahen. Die Tatsache, dass im Völkerbund den nordamerikanischen Interessen zu sehr nachgegeben wurde und die Monroe-Doktrin respektiert wurde, obwohl die USA nicht einmal Mitglied waren, missfiel den Lateinamerikanern.⁷ Sie beanspruchten das Recht, ihre Konflikte selbstständig zu lösen und gleichzeitig die internationalen Regeln mit lateinamerikanischen Interessen zu beeinflussen, was durch den Chaco-Krieg von 1932 bis 1935 auf eine Bewährungsprobe gestellt wurde, zeitgleich als sich der Völkerbund bereits in einer tiefen Krise befand.⁸ Der Konflikt zwischen Paraguay und Bolivien um unbewohntes Territorium im Chaco Boreal war eine Materialschlacht für beide Seiten und stellte eine Bedrohung für die politische Stabilität des gesamten Kontinents dar sowie nagte am Anspruch führender Länder wie Argentinien, ein friedvoller Kontinent zu sein. Daher investierte der argentinische Außenminister viel, um den Konflikt beizulegen, da der Einfluss und die Handlungsfähigkeit des Völkerbundes in diesem Konflikt ohnehin sehr begrenzt waren.

Die nachfolgende interamerikanische Friedenskonferenz von 1936 in Buenos Aires verdeutlichte, dass die amerikanischen Staaten sehr wohl in der Lage waren, internationale Konflikte beizulegen, ohne auf die Unterstützung Europas oder des Völkerbunds angewiesen zu sein. Ziel war es, aus den Erfahrungen des Krieges zu lernen und Sicherungsinstrumente zu etablieren, analog zum Briand-Kellogg-Pakt. Als Resultat zeigte der Saavedra-Lamas-Vertrag, dass die lateinamerikanischen Staaten ebenfalls eine friedensstiftende Rolle auf internationaler Ebene übernehmen konnten und dabei Standards setzen konnten.

Dies betraf auch die Herstellung des sozialen Friedens, der sowohl auf der Friedenskonferenz in Versailles 1919 als auch auf der Interamerikanischen Friedenskonferenz in Buenos Aires 1936 intensiv diskutiert wurde. Anders als der Völkerbund, war die ILO eine respektierte Organisation bei den Lateinamerikanern, mit der man bei dem drängenden Thema der sozialen Frage zusammenarbeiten wollte. Der Unterschied bestand darin, dass die ILO ein inklusiveres System darstellte, welches den südamerikanischen Staaten eine größere Beteiligung ermöglichte. Die ILO stand trotzdem in einem ständigen Spannungsverhältnis zwischen europäischer Dominanz und den Forderungen der (Latein-)Amerikaner nach mehr Inklusion und Repräsentation. Anders als beim Völkerbund war Argentinien ein deutlich

7 Nasser 2023.

8 Friede 1937, S. 346.

aktiverer Mitgliedsstaat bei der ILO, was nicht zuletzt auch daran lag, dass verbindliche Konventionen über Arbeit und Soziales geschaffen wurden und Argentinien hierbei handfeste ökonomische Interessen hatte, die soziale Frage international zu lösen. Ferner sahen die Argentinier international abgestimmte Sozialpolitik und die ILO als ein Vehikel, internationales Ansehen als souveräner und moderner Staat zu gewinnen und die Position der lateinamerikanischen Staaten auf dem internationalen Parkett zu stärken.

Insgesamt muss dies vor dem Hintergrund einer stärkeren Panamerikanisierung der argentinischen Politik und des transnationalen Austausches gesehen werden. Nach dem Ersten Weltkrieg intensivierte sich der transnationale Austausch zwischen den amerikanischen Staaten, die zunehmend fernab von Europa Fachkonferenzen veranstalteten, auf denen Themen speziell für den amerikanischen Doppelkontinent, vor allem für Mittel- und Südamerika, zum Teil mit rechtsverbindlichem Charakter diskutiert wurden.⁹ Ausgangspunkt dabei war die fünfte Interamerikanische Konferenz 1923, auf der der Panamerikanismus in Form fünfjähriger wiederkehrender Konferenzen fest institutionalisiert wurde.¹⁰ Diese verstärkte panamerikanische Organisation der Staaten Süd- und Mittelamerikas trug dazu bei, dass mit einem eurokritischen Blick auf die Institutionen in Genf geschaut wurde. Vor allem mit der Abkehr der USA von der Monroe-Doktrin zugunsten ihrer *Good-Neighbor-Policy* in den 1930er Jahren wurde die Grundlage für eine verstärkte Einheit unter den amerikanischen Ländern geschaffen, was den Kontinent auch in der internationalen Wahrnehmung stärkte.¹¹

In diesem Kapitel stehen die Akteure, die sich zwischen der ILO und Argentinien bewegten, im Vordergrund. Es soll darum gehen, ihre Interessen, Motive und Handlungen zu verstehen und zugleich den institutionellen Rahmen abzustecken, der die Möglichkeiten und Grenzen ihrer Handlungsoptionen bestimmte. Als umspannende Klammer steht das Ziel Argentinien im Zentrum, in einer neuen Weltordnung eine Rolle zu spielen und zugleich Lösungen für die soziale Frage im eigenen Land zu finden. Es soll ferner gezeigt werden, wie die verschiedenen Akteursgruppen, also Experten, Politiker, Unternehmer und Gewerkschafter, auf Internationalen Arbeitskonferenzen zu einer eigenen Gemeinschaft wuchsen, was die Aushandlung von internationalen Arbeitsstandards ermöglichte. Das Konzept der epistemischen Gemeinschaft, vom Politikwissenschaftler Ernst Haas entwickelt, ist hierbei hilfreich, um die Dynamik der Akteure systematisch zu untersuchen und Politikmaßnahmen nachzuvollziehen. Haas definiert epistemische Gemeinschaften als ein Netzwerk von Fachleuten mit anerkanntem Fachwissen und Kompetenzen in einem bestimm-

9 Carnegie Foundation 1943.

10 Morgenfeld 2011.

11 Friede 1937, S. 346f.

ten Politikbereich, das politikrelevantes Wissen bündelt.¹² Für Haas besitzen Mitglieder einer epistemischen Gemeinschaft:

- erstens **gemeinsame Normen und Vorstellungen**, die ein wertebasiertes Handeln gemeinschaftlich möglich machen;
- zweitens **gemeinsame Vorstellungen kausaler Zusammenhänge**, die durch gemeinsame Erfahrungen und Praktiken gemacht werden;
- drittens **gemeinsame Vorstellungen über die Gültigkeit von speziellem Wissen** sowie **gemeinsamen Politikzielen**, die auf eine Verbesserung von sozialer Wohlfahrt abzielen.

Betrachtet man die Akteure in der Geschichte der ILO als epistemische Gemeinschaften, so wird deutlich, dass es sich bei der ILO um eine Institution gehandelt hat, die internationales Personal zusammenbrachte und das gemeinsam, bisweilen konfliktiv um ein gemeinsames Ziel rang: die Herstellung internationaler sozialpolitischer Standards.

Im ersten Teil dieses Kapitels wird zunächst die Vorgeschichte der transnationalen Politik in Argentinien untersucht, die der Beziehung zur ILO im sozialpolitischen Bereich voranging. Es ist wichtig zu betonen, dass Strukturen der internationalen und transnationalen Zusammenarbeit auch vor 1919 bestanden, auf denen das System ILO später aufbauen konnte. Auch für die Rezeption der ILO-Politik in Argentinien, waren die Erfahrungen vor 1919 mit international abgestimmter Sozialpolitik für Argentinien wichtig.

Im zweiten Teil des Kapitels wird das System ILO vorgestellt und auf die Zentrifugalkräfte innerhalb der Organisation eingegangen, die für die Beziehung der ILO zu Argentinien bedeutend waren. Die ILO hatte den Anspruch, universalistische Werte zu vertreten und globale Standards zu schaffen. Jedoch wurde sie immer wieder von den mächtigen europäischen Staaten beeinflusst, die eigene Interessen verfolgten, die oft denen der Argentinier und Lateinamerikaner entgegenstanden. Die ILO musste dieses Spannungsverhältnis im Austausch mit den Ländern auf der Südhalbkugel ständig neu austarieren. Schließlich wird im dritten Schritt der diskursive Prozess transnationaler Sozialpolitik zwischen der ILO und Argentinien analysiert. Dabei wird auf die Beziehungen der ILO, speziell ihres Generalsekretariats, dem *Bureau*, zu den argentinischen Akteursgruppen, gegliedert nach Politikern und Verwaltungsbeamten, Gewerkschaftern und Unternehmern eingegangen. Hierbei wird untersucht, wie die argentinischen Delegationen sich im System des *Tripartism* einfügten und welche Bilder und Erwartungen über die ILO nach Argentinien und umgekehrt transportiert wurden.

12 Haas 1992, S. 3.

Argentinien im Kontext transnationaler Politik

Bereits vor der Gründung der ILO gab es Formate des Austausches und internationale Abkommen über Sozialpolitik, die meist auf Expertenkonferenzen in Europa beschlossen wurden. Argentinische Juristen, Mediziner und Ökonomen, eine Gruppe von Akteuren, die seit Beginn des 20. Jahrhunderts eine zunehmend bedeutende Rolle als politische Berater spielte, waren zwar selten auf europäischen Kongressen vertreten. Dennoch verfolgten sie aufmerksam die neuesten Entwicklungen in der Arbeits- und Sozialpolitik anderer Länder. Der Blick ins Ausland war von Anfang an ein wichtiger Faktor bei der Entwicklung von Sozialreformen. Die Sozialpolitik bildete ein Handlungsfeld, auf dem viele argentinische Politiker und Experten ihr Land als fortschrittlich und gleichberechtigt mit anderen Nationen betrachteten.¹³ Von Beginn an hatte die Beschäftigung mit Sozialpolitik in Argentinien eine transnationale Dimension. Dies lag an der hohen Reputation, die europäische Nationen bei argentinischen Experten genossen und deren sozialpolitische Entwicklung immer wieder als Referenz für Argentinien galt.¹⁴ Die maßgeblichen Treiber dieses argentinischen Blicks nach Europa waren argentinische Experten, die Teile ihrer Ausbildung häufig in Europa absolviert hatten und auf Wissenschaftskongressen ständig mit Europäern in Kontakt traten. Dies bedeutete vor allem, dass Experten im *Departamento Nacional del Trabajo*, DNT, sozialpolitisch relevante Ereignisse und Neuerungen aus anderen Ländern beobachteten und kommentierten. Auch ausländische Sozial- und Arbeitsgesetze standen Modell für sozialpolitische Vorstöße aus dem DNT, die der Politik vorgelegt wurden. Argentinische Arbeitsrechtsexperten studierten die europäischen Sozialgesetzsyste, aber entwickelten auch ein eigenes Verständnis von Sozialpolitik für die Länder des Cono Sur.¹⁵ Tendenzen einer Emanzipation der argentinischen und amerikanischen Sozialwissenschaft von der europäischen sind durchaus erkennbar, wenn man die Ausrichtung der internationalen Wissenschaftskongresse in dieser Zeit betrachtet. Der *Congreso de Ciencias Sociales de los Estados Americanos* fand im Jahr 1916 in Tucumán statt, einer historisch bedeutenden Stadt, die einhundert Jahre zuvor Schauplatz des *Congreso de Tucumán*, der ersten Unabhängigkeitsversammlung im Vizekönigreich Río de la Plata, gewesen war. Die Stadt diente 1916 als Konferenzort für Sozialwissenschaftler, die aus verschiedenen Ländern des amerikanischen Doppelkontinents kamen. Dies zeigt mit welchem Selbstverständnis die argentinischen Veranstalter den Wissenschaftskongress abhielten: Die Selbstständigkeit der amerikanischen, vor allem der lateinamerikanischen Länder wurde hier unter Beweis gestellt, da bei Wissenschaftskongressen in dieser Zeit fast immer die europäischen Staaten Gastgeber waren, bei

13 Panettieri 1984; Zimmermann 1995.

14 Plotkin und Zimmermann 2012, S. 21.

15 Suriano 2013.

denen nur sehr vereinzelt argentinische oder lateinamerikanische Experten auftraten.

Auf dem Kongress in Tucumán schlug der argentinische Arbeitsrechtsexperte Alejandro Unsain, Arbeitsrechtsexperte im DNT und zwischen 1920 und 1922 dessen Präsident, die Gründung einer zentralen Informationsstelle vor, die das Wissen einer genuin amerikanischen Sozialpolitik bündeln und stärken sollte. Eine erste Aufgabe sollte die damals noch nicht vorhandene Zusammenstellung sämtlicher Sozialgesetze in Lateinamerika sein, um Vergleichbarkeit zwischen den Ländern herzustellen. Denn Unsain war überzeugt, dass es neben den bekannten europäischen Spielarten von Sozialpolitik eine weitere Gruppe der Staaten in Lateinamerika gäbe, die eine eigene Form von Arbeits- und Sozialpolitik entwickelte. Um das eigene lateinamerikanische Verständnis von Sozialpolitik zu festigen und entsprechende Politikmaßnahmen besser zu gestalten, schlug Unsain die Gründung eines interamerikanischen Informationsbüros vor. Dieses Büro sollte den Informationsaustausch von Gesetzen und Statistiken über Arbeitspolitik zwischen den Ländern des amerikanischen Doppelkontinents intensivieren.¹⁶ Die Vorstellung einer globalen Wissensinstitution für Sozialpolitik wurde fortan zu einem ausdrücklichen Ziel, das die lateinamerikanische Sozialwissenschaft in die Politik einbrachte.

Vor diesem Hintergrund schien es, dass internationale Organisationen eine wirkliche Veränderung der Weltordnung bewirken könnten, und zwar, in dem die Lösung der sozialen Frage internationalisiert wurde, da sie viele Länder betraf. Die Präambel der Verfassung der ILO (Kapitel XIII der VV) führte aus, dass nur eine supranationale, also den Nationalstaaten übergreifende Organisation in der Lage sei, auf globaler Ebene »soziale Gerechtigkeit« durchzusetzen. Kein Land könne allein für menschenwürdige Arbeitsbedingungen sorgen, denn Sozialpolitik stünde immer der ökonomischen Wettbewerbsfähigkeit entgegen:

»Whereas also the failure of any nation to adopt humane conditions of labour is an obstacle in the way of other nations which desire to improve the conditions in their own countries [...]«.¹⁷

Eine internationale Organisation, so hieß es weiter, würde nicht dem ökonomischen Konkurrenzgedanken unterliegen, da sie länderübergreifend handeln konnte.¹⁸ Die ILO erschien hier als internationale moralische Autorität, die Sozialreformen ausarbeiten und global durchsetzen konnte. National verordnete Sozialpolitik war immer ein Abwägen zwischen sozialer Notwendigkeit und ökonomischer Effizienz, denn die Einführung von Sozialgesetzen wurde in der politischen Debatte mit der Gefahr

16 Ministerio de Justicia e Instrucción Pública 1917, S. 941f.

17 International Labour Office: Official Bulletin, 1 (Apr. 1919-Aug. 1920), 1923, S. 333.

18 Ebd.

verbunden, den ökonomischen Wettbewerb zu verlieren. Steigende Arbeitskosten würden zulasten der Wettbewerbsfähigkeit ausfallen, weshalb Nationalstaaten allein kaum größere Sozialreformen auf den Weg brachten.¹⁹ Die Erfahrung in Argentinien bestätigte diese Annahme, denn tatsächlich gab es schon vor 1919 Debatten über die ökonomischen Kosten von Sozialpolitik. So hatte sich der Sozialhygieniker und konservative Abgeordnete Augusto Bunge in einem Expertenbericht im Jahr 1910 für einen Beitritt Argentiniens in internationale Regelwerke der Sozialpolitik ausgesprochen, mit dem Ziel, die internationale Wettbewerbsfähigkeit der argentinischen Unternehmen zu erhalten, die bei nationalen Alleingängen in Gefahr geraten könnte:

»Würde eine vorsorgliche Maßnahme die Güterproduktion in einem bestimmten Wirtschaftszweig erheblich verteuern, könnte dieser auf dem Weltmarkt nicht mehr mit Ländern konkurrieren, in denen diese Maßnahme nicht angewendet wird.«²⁰

Die Annahme, dass Sozial- und Arbeitsgesetze die internationale Wettbewerbsfähigkeit für argentinische Unternehmen beeinträchtigten, war ein Argument für eine internationale Abstimmung bei angedachten Arbeits- und Sozialreformen. Die kausale Verknüpfung von Sozialpolitik mit ökonomischer Wettbewerbsfähigkeit machte die soziale Frage immer stärker zu einem wissenschaftlichen Problem. Für die Lösung der sozialen Frage wurde es immer wichtiger, die komplexen Interdependenzen einer modernen Industriegesellschaft zu berücksichtigen. Daher erlangten die Sozialwissenschaften eine neue Relevanz und entwickelten zunehmend positive wissenschaftliche Grundsätze. Viele Intellektuelle und Experten in Argentinien hofften, auf dieser Grundlage eine wissenschaftlich fundierte Lösung für die soziale Frage zu finden. Die Sozialwissenschaft wurde etwa seit der Jahrhundertwende immer stärker als exakte oder positive Wissenschaft betrieben, das heißt empirische Methoden nahmen verstärkt Einzug in die Sozialpolitik-Forschung und lösten die normativ orientierte historische Sozialwissenschaft ab. Reale soziale Probleme wurden durch staatlich durchgeführte Statistiken messbar in Zahlen ausgedrückt, die von der empirischen Wissenschaft verarbeitet werden konnten. Die akademischen Debatten führten zum Methodenstreit, der in der deutschsprachigen Sozialwissenschaft ausgetragen wurde und bei dem es im Kern

19 Die politikwissenschaftliche Forschung hat empirisch nachgewiesen, dass Staaten internationale Konventionen dann übernahmen, wenn möglichst viele Länder die Konventionen ratifizierten. Denn nur so wurde sichergestellt, dass die gleichen Regeln überall galten. Vgl. dazu Baccini und Koenig-Archibugi 2014.

20 Bunge 1910b, 310. Alle Quellen auf Spanisch und Französisch wurden in der vorliegenden Studie zur Transparenz ins Deutsche übersetzt.

darum ging, ob die Wissenschaft normative Grundsätze erlauben sollte oder Politikempfehlungen stets wissenschaftlich hergeleitet werden sollten.²¹ Zweifellos bot die Wendung zur positiven Wissenschaft vermehrt die Möglichkeit, empirische Methoden zum wissenschaftlichen Erkenntnisgewinn zu nutzen.

Internationale Kongresse bildeten wichtige Foren des Wissensaustausches, so dass die Debatten um eine Neuausrichtung der Sozialwissenschaft auch international geführt wurden. In Argentinien ging es jedoch vor allem um die praktischen Anwendungen der Sozialwissenschaften und ihre politischen Implikationen. Angesichts der eskalierenden sozialen Frage befürworteten argentinische Arbeitsrechtsexperten eine international koordinierte Sozialpolitik, die auf den neuesten Ergebnissen internationaler Konferenzen basierte und dem Problem des Wettbewerbsverlustes Rechnung trug. Für Alejandro Ruzo, Abteilungsleiter im DNT, waren wissenschaftlich hergeleitete und international ausgehandelte Standardisierungen ein Ausdruck staatlichen Fortschritts im Bereich der Sozialgesetzgebung. In den Fokus geriet vor allem eine soziale Gruppe, die Ruzos Ansicht nach sozialpolitisch geschützt werden müsse und deren Schutz internationale Koordination erforderte: die Migranten. Länder standen im Wettbewerb um Einwanderer und Ruzo vertrat die Ansicht, dass eine gut entwickelte Sozialpolitik in Argentinien einen positiven Einfluss auf potenzielle Migranten haben könnte. Insbesondere sollte die argentinische Sozialpolitik Schritt halten mit der hohen transnationalen Mobilität von Arbeitern. Ruzo hatte auch hier europäische Vorbilder vor Augen, konkret bilaterale Abkommen zwischen europäischen Staaten, in denen die gegenseitige Anerkennung von Unfall- und Invalidenversicherung geregelt wurde, wie etwa in den Verträgen zwischen Frankreich und Italien 1904, Belgien und Luxemburg 1905 und Deutschland und Luxemburg 1905. Eine international geltende Arbeitsgesetzgebung bildete für ihn eine moderne staatliche Antwort auf die soziale Frage, die nicht nur Europa und Nordamerika, sondern eben auch Argentinien betraf.²² Einwanderung, auch temporär durch Saisonarbeiter, betraf Argentinien genauso wie europäische Staaten. Für viele argentinische Akteure, die wie Ruzo im Bereich der Arbeitspolitik aktiv waren, war die Partizipation Argentiniens an internationalen Kongressen daher einerseits ein Beweis für die Modernität und des sozialen Fortschritts, die der argentinische Staat vorweisen konnte. So berichtete Ruzo von dem viel beachteten Auftritt der argentinischen Vertreter auf dem internationalen Kongress für den Kampf gegen Arbeitslosigkeit, der 1910 in Paris stattgefunden hatte und vom anschließenden Beitritt Argentiniens zur *Internationalen Vereinigung für gesetzlichen Arbeiterschutz* im Jahr 1913. Die Vereinigung bestand seit 1901 als privatrechtlicher internationaler Verein mit Sitz in Basel und wird als unmittelbare Vorläuferorganisation der

21 Vgl. dazu Albert 2009.

22 Ruzo 1918, S. 307.

ILO gesehen.²³ Andererseits bildeten die internationalen Kongresse auch Foren des Wissensaustausches, um von anderen Beispielen und der Best-Practice sozialpolitischer Intervention zu lernen, wie das folgende Zitat von Ruza zeigt:

»[...] diese internationalen Kongresse von Fachleuten oder Gelehrten [sind] Zusammenkünfte, auf denen nicht nur die Leistungen der einzelnen Nationen in ihrer Gesamtheit vorgestellt werden, sondern auch die geeignetsten Methoden des staatlichen Eingreifens in den Fragen der Arbeit und des Schutzes der Arbeitnehmer vermittelt werden.«²⁴

Die *Internationale Vereinigung für gesetzlichen Arbeiterschutz* war bereits eine verstetigte internationale Organisation, die nachhaltige Reformen in den internationalen Arbeitsstandards anstrebte und als ständiges Gremium mit internationalen Experten besetzt war. Vor allem wurden dort Regelungen zur Frauen- und Kinderarbeit sowie zum Gesundheitsschutz getroffen. Die Organisation traf internationale Absprachen auf ihren Kongressen, auf denen Experten über Probleme des Arbeitsschutzes diskutierten und Konventionen aushandelten, um nationale Gesetze international anzugleichen. Für Ruza waren diese Kongresse sowie die zahlreichen Publikationen der Vereinigung essenzielle Bausteine für eine internationale Arbeitspolitik, deren Studium in Argentinien auf hohes Interesse stieß.²⁵ Er charakterisierte die Vereinigung als ein transnationales Organ von Sozialpolitik, dessen Funktion nicht nur in der Koordinierung und Zusammenführung nationaler Gesetzgebung bestand, sondern auch die stetige Produktion von Wissen über Sozialpolitik war.

Sozialpolitik war demnach von Beginn an ein von Experten und Wissenschaftlern beeinflusstes Politikfeld, das der Sozialwissenschaft eine neue, politikrelevante Stellung einbrachte. Die argentinische Rechtswissenschaft konnte sich in diesem Kontext in den ersten Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts durch einige Protagonisten ihres Faches international sichtbar positionieren, was eine wichtige Voraussetzung für das spätere Engagement Argentiniens bei der ILO war. Dies lag nicht zuletzt an der modernen und international vernetzten Universitätslandschaft in Argentinien wie den staatlichen Universitäten in Buenos Aires und La Plata, an denen die Elite ausgebildet wurde.²⁶ Denn so wurde Expertise auf dem Rechtsgebiet bereits vorher international gesammelt, was später von Vorteil war. In der argentinischen Rechtswissenschaft wurde es als eine Art Ritterschlag wahrgenommen, als die *International Law Association* ihren Jahreskongress 1922 in Buenos Aires ausrichtete, zum ersten Mal überhaupt außerhalb Europas.²⁷ Die 1873 in Brüssel gegründete Organisation

23 LONSEA 2023a und weiterführend Gregarek 1995.

24 Ruza 1918, S. 314.

25 Ebd., S. 315.

26 Arellano Ortiz 2019; Deciancio 2016.

27 *International Labour Review*, 6 (6), 1922, S. 967f.

für internationales Recht diskutierte in Buenos Aires den Rechtsstatus von Staatenlosen und Ausgebürgerten. Der argentinische Rechtsexperte Alcides Calendrelli, der später auch an ILO-Konferenzen teilnahm, versuchte in seiner Gastgeberrolle, die argentinische Rechtswissenschaft auf eine Ebene mit den nordamerikanischen und europäischen Rechtswissenschaften zu stellen.²⁸

Es ist von Bedeutung zu betonen, welchen Einfluss internationale Foren wie Organisationen oder Vereinigungen auf argentinische Experten und Politiker hatten, indem sie die Relevanz des internationalen Expertenaustausches unterstrichen. Alejandro Ruza sprach über die internationalen Vereinigungen von prestigeträchtigen Institutionen, die ein vitales Beispiel für die neue transnationale Arbeitsrechtspolitik waren: »Sie stellen einen lebendigen Ausdruck des praktischen Internationalismus des Arbeitsrechts dar«.²⁹

Für die argentinischen Arbeitsrechtsexperten bildeten die transnationalen Aktivitäten ihrer Regierung, die sie auf Konferenzen und Kongressen vertraten, eine Chance in den Wissensaustausch mit internationalen Experten zu treten. Denn auch wenn einige sozialpolitische Konzepte in Argentinien als fortschrittlich und modern dargestellt wurden, hinkte das Land in vielen Bereichen der Verwaltung und Bürokratie hinterher, wie etwa bei den Methoden der statistischen Erhebung und des Zensus, die wiederum wichtige Werkzeuge in der Evaluierung von Sozialpolitik waren und deren Standardisierung ebenfalls in Expertennetzwerken seit dem 19. Jahrhundert international diskutiert wurde.³⁰ Experten diskutierten auf internationalen Kongressen über standardisierte statistische Erhebungs- und Darstellungsmethoden, die einerseits einen Universalitätsanspruch hatten und andererseits die Besonderheiten der Traditionen und Strukturen der Nationalstaaten berücksichtigen mussten. Alejandro Unsain schrieb in seinem Lexikon zu den Sozialgesetzen, dass der argentinische Zensus, der auch Daten zur Erwerbsbevölkerung erhob, aufgrund seiner Lücken und Ungenauigkeit kaum die Wirklichkeit der Arbeiter in Argentinien abbilden konnte.³¹ Die argentinischen Experten im DNT, die sich der Defizite der Politik und Verwaltung in Argentinien wohl bewusst waren, versprachen sich durch den Austausch mit internationalen Experten und dem Aushandeln von verbindlichen Standards auf internationaler Ebene einen Modernisierungsschub für Argentinien. Daher setzten sich diese Akteure dafür ein, dass Argentinien international kooperierte und sozialpolitische Initiativen offen gegenüberstand.

Akteure wie Alejandro Unsain oder Alejandro Ruza wiesen dabei stets auf die Besonderheiten Argentinien und Lateinamerikas hin. Die häufig in den Quellen

28 Ebd., S. 968.

29 Ruza 1918, S. 315.

30 Horstmann 2020.

31 Unsain 1919, S. 46.

als »junge Nationen« beschriebenen Länder des südamerikanischen Kontinents würden, so die beiden Experten, im Bereich der sozioökonomischen Entwicklung Besonderheiten aufweisen, die der Entwicklung Europas zwar ähnelten, aber in einer ganz anderen Geschwindigkeit stattfänden.³² Denn mit der wirtschaftlichen und sozialen Transformation, wie sie seit Beginn des Jahrhunderts in Argentinien stattfand, musste die Sozialpolitik Schritt halten, um die ausufernde soziale Frage politisch zu beantworten. Unsain betonte, dass in nur einem Vierteljahrhundert in Argentinien Sozial- und Arbeitsgesetze eingeführt wurden, während in Europa dieser Prozess über einen viel längeren und graduelleren Zeitraum stattfand. Er unterstrich auch die enorme Herausforderung für staatliche Strukturen in Südamerika.³³ Zudem war es nicht möglich, die Gesetze einfach eins zu eins aus Europa zu übernehmen, sondern sie mussten den Strukturen und Besonderheiten Südamerikas angepasst werden. Unsain unterstrich die Beiträge amerikanischer Sozialwissenschaftler und Experten zur Entwicklung von Sozialgesetzen und wies darauf hin, dass bereits vor dem Ersten Weltkrieg in Amerika die Idee einer internationalen Arbeitsorganisation diskutiert wurde, um einen globalen Blick auf die Entwicklung von Arbeitsgesetzen zu ermöglichen und gleichzeitig regionale Besonderheiten, insbesondere in (Süd-)Amerika, zu berücksichtigen. Auf dem *Congreso de Ciencias Sociales* in Tucumán 1916 wurde beispielsweise gefordert, dass internationale Sozialpolitik die besonderen sozialen Strukturen der südamerikanischen Länder³⁴ beachten müsse, da diese sich stark von den Strukturen, die in Europa herrschten, unterschieden.³⁵ Welche Unterschiede dies waren, wird erst beim Blick auf die einzelnen sozialen Gruppen sichtbar (siehe dazu Kapitel 4).

In einem späteren Beitrag ging Unsain sogar noch weiter: Für ihn entstanden die Ideen zu Arbeitsreformen und Arbeitsrechte in Amerika aus christlicher Überzeugung unter dem Kampf um die Abschaffung der nordamerikanischen Sklaverei, von wo aus sich die egalitäre Bewegung in ganz Amerika ausbreiten konnte.³⁶ Der Drang nach Arbeitsreformen sei in Amerika geboren worden, wo sich unter republikanischen und christlich geprägten Regierungen ein neues Verständnis von sozialer Gerechtigkeit gebildet hätte. Die Erwartungen waren in Argentinien am Ende

32 Ruza 1918, S. 336ff; Unsain 1925, S. 46f.

33 Unsain 1925, S. 47.

34 Der Begriff Südamerika ist hierbei ein Quellenbegriff. Tatsächlich ist auch in anderen Quellen argentinischer Akteure viel häufiger die Rede von südamerikanischen Ländern als von lateinamerikanischen Ländern. Die Vermutung liegt nahe, dass mit Südamerika vor allem die Länder des Cono Sur gemeint sind – Chile, Argentinien, Uruguay – die ähnliche sozioökonomische Entwicklungen vorwiesen und zeitgleich ähnliche Sozialpolitik betrieben.

35 Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto: Memoria presentada al Honorable Congreso Nacional 1923, S. 269f.

36 Unsain 1925, S. 52.

des Ersten Weltkriegs hoch, die eigenen durchaus fortschrittlichen Gesetze in einem internationalen Rahmen fortzuentwickeln.

Die ILO zwischen Universalismus und Eurozentrismus

Die ILO war eine internationale Organisation, die als transnationale Plattform zu verstehen ist, auf der der Austausch unter Expertinnen und Experten institutionalisiert, organisatorisch strukturiert und zeitlich verstetigt wurde. Denn zuvor waren es stets internationale Kongresse gewesen, die durchaus aufeinander aufbauen konnten und auch – wie das Beispiel der Haager Konventionen für die Regelung der Landkriegsordnung zeigt – internationale Wirkung hatten. Doch fehlte es an einem Forum, das in ähnlicher Form inklusiv für Länder der Südhalkugel war und verstetigtes Wissen über Sozialpolitik produzierte. Obwohl die ILO zunächst unter dem Dach des Völkerbunds organisiert werden sollte, stellte sich schnell heraus, dass eine eigenständige und unabhängige Organisation sinnvoller war.³⁷ Somit verfügte die ILO über ein eigenes Budget und Autonomie in ihren Entscheidungen. Die ILO setzt sich zusammen aus einem System dreier Organe: Das *International Labour Office* oder kurz *Bureau* als das ständige Sekretariat der ILO und die zentrale Schaltstelle für die Gesamtaktivitäten der ILO, die es unter der Aufsicht des Verwaltungsrats und unter der Leitung des Generaldirektors vorbereitet. Das *Bureau* fungiert als zentrales Nervensystem der Organisation sowohl intern als auch extern. Ebenso ist dort der wissenschaftliche Korpus der Organisation angesiedelt. Der *Governing Body* ist das Exekutivorgan der ILO und das Verwaltungsratsorgan des *Bureaus*. Es trifft Entscheidungen zur ILO-Politik allgemein, legt die Tagesordnung der Internationalen Arbeitskonferenz fest, bereitet den Haushalt der Organisation vor und wählt den Generaldirektor. Die *Internationale Arbeitskonferenz* ist als internationales (nicht gewähltes) Parlament zu verstehen und vereint die Delegierten der nationalen Regierungen, Arbeitnehmer und Arbeitgeber der Mitgliedsstaaten der ILO mit samt ihren Beraterinnen und Beratern. Die Konferenz tagt in der Regel einmal im Jahr, um internationale Konventionen zu beschließen, den Haushalt der Organisation zu verabschieden und den *Governing Body* zu wählen.³⁸ Viele Regierungsvertreter auf den Arbeitskonferenzen waren Beamte, die die Arbeits- und Sozialgesetze in ihren Ländern verantworteten, es handelte sich also um Expertendelegationen. Die Delegierten der Arbeitgeber und Arbeitnehmer wurden in Absprache mit den repräsentativsten nationalen Organisationen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer nominiert. Der wichtigste Grundsatz der ILO war und ist die paritätische Besetzung der Verfassungsorgane nach einer dreiteiligen Logik: Regierung, Arbeitnehmer und

37 Maul 2019.

38 International Labour Organization 2024b.

Arbeitgeber sollen sowohl als Delegierte auf den Internationalen Arbeitskonferenzen als auch als Mitglieder im *Governing Body* vertreten sein, wobei die Delegierten von den nationalen Regierungen nominiert werden und die Mitglieder im *Governing Body* von den jeweiligen Statusgruppen auf den Arbeitskonferenzen gewählt werden.³⁹ Die Dreiteilung oder, im Englischen *Tripartism*, war und ist der fundamentale Grundsatz für alle Politikentscheidungen der ILO, die durch die Einbindung aller drei Parteien in die Entscheidungsprozesse auf den breiten Konsens der Akteure setzte. Durch diesen Konsens sollte »soziale Gerechtigkeit« erreicht werden, der sich die ILO als Politikziel verschrieb. Der Grundsatz des Tripartismus war aber kein neues Konzept, er orientierte sich an den Traditionen und Erfahrungen der Arbeitskämpfe in vielen Ländern. Auch in Argentinien war dieses Konzept bereits bekannt. Denn schon vor 1919 gab es ein nationales dreigliedriges System mit Politikern und Verwaltungsautoritäten als Mediatoren im Arbeitskampf zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern. Auch schon in der Zeit der oligarchischen Republik vor 1916, als Arbeiter noch keine nennenswerten Repräsentanten in der Politik hatten, gab es diese Mediatoren, die von allen Konfliktparteien respektiert wurden. In der Stadt Buenos Aires nahm eine solche Mittlerposition beispielsweise der *Intendente municipal* – der Bürgermeister – ein, und in einigen Fällen sogar Minister der argentinischen Regierung, um zwischen Unternehmern und Arbeitern zu vermitteln.⁴⁰ Die ILO übernahm somit ein bereits etabliertes Konzept und baute es international aus.

Abbildung 2-2 zeigt die inhaltliche und thematische Breite der Verwaltungsstrukturen des *Bureaus* mitsamt seinen zahlreichen Subdivisionen mit Stand im Jahr 1930.⁴¹ Die Forschungsabteilung nimmt einen wichtigen Teil in der Struktur ein, genauso wie die Kommunikationsabteilungen und Korrespondenzbüros, die als Schnittstelle zu den Mitgliedsstaaten fungierten. In Buenos Aires wurde 1932 das erste Korrespondenzbüro der ILO auf lateinamerikanischen Boden gegründet. Für einige ausgewählte Sozialpolitikbereiche gab es eigene Kommissionen und Abteilungen wie etwa für Migration, Seefahrt, indigene Arbeiter, Arbeitssicherheit oder Arbeitslosigkeit. Die ersten drei genannten Bereiche unterschieden sich inhaltlich und strukturell deutlich von der industriellen Erwerbsarbeit und wiesen spezifische Anforderungen für die Ausgestaltung von Arbeitnehmerrechten und Arbeitsschutz auf, weshalb eigene Verwaltungssektionen eingerichtet wurden. Die letztgenannten Bereiche können zudem als eigenständige umfangreiche sozialpolitische Bereiche betrachtet werden, auf denen die ILO aktiv war, weswegen auch hierfür eigene Arbeitsgruppen eingerichtet wurden. Ebenso bildete die Konferenz

39 International Labour Office, Official Bulletin, 1 (Apr. 1919-Aug. 1920), 1923, S. 334.

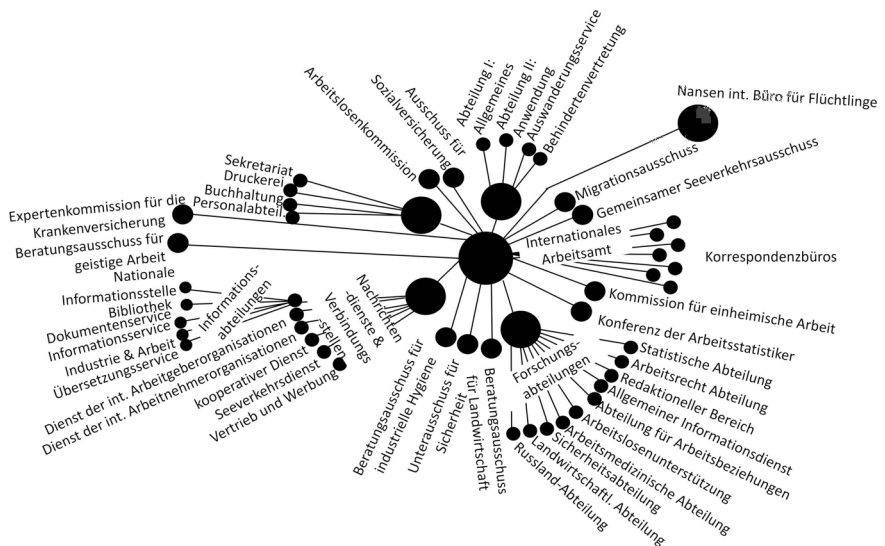
40 Hora 2023.

41 Vgl. dazu die Darstellung bei Grandjean 2017.

der Arbeitsstatistik eine eigene Abteilung und war aufgrund ihres wissenschaftlichen Schwerpunkts direkt beim *Bureau* angesiedelt.

Die vielschichtige und umfassende Struktur der ILO verdeutlicht, dass die Organisation einen ambitionierteren Anspruch hatte als nur ein Austragungsort für jährliche Konferenzen zu sein. Vielmehr fungierte sie als zentrale Instanz für die Generierung und Produktion von Wissen über Arbeit. Ihr Ziel bestand darin, die globalen Arbeitsrechte und Bedingungen in sämtlichen Sektoren und Branchen zu verbessern. Dies wurde erreicht, indem die Politik der ILO auf fundierten wissenschaftlichen Erkenntnissen basierte und den nationalen Regierungen eine objektive Arbeitsgrundlage vorgelegt wurde. Auf dieser Grundlage wurden dann politische Konventionen verabschiedet.

Abbildung 2-2: Verwaltungsstruktur des *Bureaus* der ILO im Jahr 1930



Quelle: Grandjean 2017, modifizierte Darstellung

Vom Völkerbund war die ILO aufgrund ihrer unabhängigen und durch die Mitgliedsländer legitimierten verfassungsgebenden Organe inhaltlich, finanziell und personell unabhängig. Die Führungsfiguren der ILO, namentlich der erste Generalsekretär Albert Thomas konnten diese Autonomie vom Völkerbund graduell ausbauen, indem die Abteilungen im *Bureau* stetig ausgeweitet wurden und die Beziehungen

zu den Mitgliedsstaaten unabhängig vom Völkerbund geführt wurden.⁴² Das Verhältnis zwischen der ILO und dem Völkerbund war eine Mischung aus Zusammenarbeit und Wettbewerb, da beide Organisationen in bestimmten Bereichen ähnliche Themen abdeckten, wie beispielsweise bei der Gesundheitspolitik oder bei Hilfsmaßnahmen für die Unterstützung von Flüchtlingen. Zwar sollten die Ausgaben des *Bureaus* und der Internationalen Arbeitskonferenzen nach Artikel 399 der Verträge aus dem Budget des Völkerbundesekretariat finanziert werden, jedoch etablierte sich die Praxis, dass die Budgetplanungen zwischen dem Generaldirektor, dem *Governing Body* und einer Finanzkommission des Völkerbundes ausgehandelt wurden und schließlich von der Völkerbundkonferenz gebilligt wurden. Budgetdefizite wurden zwischen den Budgets der anderen beiden Organisationen des Völkerbundes, dem Internationalen Gerichtshof und dem Völkerbundsekretariat, ausgeglichen. Über die Ausgaben der Mittel konnte der *Governing Body* und das Generaldirektor jedoch unabhängig verfügen.⁴³ Eine wichtige Konsequenz hieraus war, dass die Mitgliedschaft eines Landes in der ILO unabhängig von der Teilnahme am Völkerbund möglich war, sodass sich die Instabilität in der Anzahl der Mitgliedsstaaten in den 1920er und 1930er Jahren und das endgültige Scheitern des Völkerbundes im Zweiten Weltkrieg nicht auf die Existenz der ILO auswirkte. So konnte ein Land auch nur bei der ILO Mitglied sein, ohne dem Völkerbund beizutreten, wie im Fall der Vereinigten Staaten, die 1934 Mitglied bei der ILO wurden, ohne jemals Mitglied des Völkerbundes gewesen zu sein.⁴⁴

Die erste Internationale Arbeitskonferenz fand im Jahr 1919 in Washington, D.C. statt, an der auch eine argentinische Delegation teilnahm. Mit Leonidas Anastasi und Alejandro Unsain an der Spitze der Delegation schickte die argentinische Regierung ausgewiesene Experten aus dem Arbeitsrecht, der sogenannten modernen Rechtsschule des *Nuevo Derecho* in die US-amerikanische Hauptstadt. Als *Nuevo Derecho* wird in der argentinischen Rechtsgeschichte die neu aufkommende rechtswissenschaftliche Praxis im frühen 20. Jahrhundert bezeichnet, in der dem Staat eine neue regulierende Rolle im Umgang mit der sozialen Frage zugewiesen wurde. Der Begriff geht weitestgehend auf den Sozialpolitiker Alfredo Palacios zurück.⁴⁵

Die ILO war ein innovatives internationales Gebilde, das sich durch die explizite Einbindung von außereuropäischen Staaten auszeichnete und in Argentinien die Hoffnung auf neue Partizipationsmöglichkeiten weckte.⁴⁶ Der Wille Argentiniens zur Partizipation an internationalen Strukturen machte sich auf den ersten

42 Van Ginneken 2006, S. 118f.

43 Oficina Internacional del Trabajo 1946, S. 3ff.

44 Van Ginneken 2006, S. 109.

45 Zimmermann 2013, S. 83.

46 Stagnaro 2017, S. 119f.

Konferenzen der ILO bereits bemerkbar. Es verwundert daher nicht, dass Argentinien von der ILO von Beginn an als aktives Mitglied wahrgenommen wurde und als einziges lateinamerikanisches Land einen Sitz im *Governing Body* erhielt. Für Argentinien war dies ein Prestigeerfolg. Der Historiker Andrés Stagnaro begründet die frühe Einbindung Argentiniens in den *Governing Body* damit, dass es als einziges Land aus Lateinamerika eine vollständige Delegation nach Washington entsandte und deren Partizipation durch zahlreiche Wortmeldungen und Debattenbeiträge einen positiven Eindruck bei anderen Delegierten hinterließ. Zudem war Argentinien das zweitgrößte Land in Lateinamerika mit einer existierenden Industrie und aufstrebenden Arbeiterschaft.⁴⁷ Auch der Status als größte Ökonomie des südlichen Teils des Doppelkontinents war ein Grund für die Sonderbehandlung Argentiniens in der ILO. Die Einbindung von souveränen Staaten außerhalb Europas sollte dem universellen Anspruch der ILO gerecht werden, den sie mit der Zuständigkeit für die Arbeitsrechte in allen Ländern begründete. Aber die Organisation fuhr tatsächlich eine stark auf Europa ausgerichtete Politik, was sich nicht nur in den Politikschwerpunkten, sondern auch in der Besetzung von Spitzenposten in den Anfangsjahren widerspiegelte.⁴⁸

Im Vorfeld der ersten Arbeitskonferenz 1919 überwog in Argentinien allerdings der Optimismus, Teil einer neuen Weltordnung zu sein. Die argentinische Regierung von Präsident Hipólito Yrigoyen begann die Zusammenarbeit mit den neu gegründeten internationalen Organisationen in Genf daher mit großem Enthusiasmus. In einer Rede vor dem argentinischen Kongress sprach Yrigoyen im Hinblick auf den Völkerbund und der ILO von einer »[...] Beziehung, mit der sich unsere Demokratie mit den anderen Demokratien des Universums vereint.«⁴⁹ Die Hoffnungen Yrigoyens beruhten auf der Erwartung eines Aufbruchs in eine neue Zeitrechnung der internationalen Politik, in der Argentinien als demokratische Nation mit einem modernen Staatswesen eine viel bedeutendere Rolle spielen sollte als je zuvor. Die ILO eröffnete den Argentinern von Beginn an die Möglichkeit, die Arbeits- und Sozialpolitik international zu vergleichen und auch die eigenen Fortschritte der argentinischen Sozialpolitik in Szene zu setzen, zumal die Argentinier ihr Land als beispiellos in ganz Lateinamerika sahen. Die internationale Perspektive machte die eigenen progressiven, aber auch defizitären Gesetzeslagen sichtbar.⁵⁰ Die argentinische Regierung strebte nach einer neuen weltpolitischen Bedeutung, die sich in dem historischen Momentum nach 1919 ergab und mit der das Engagement der argentinischen Regierung erklärt werden kann. Die innenpolitische Bedeutung des argentinischen Wirkens auf internationaler Bühne verdeutlicht die Karikatur von

47 Ebd., S. 121.

48 Maul 2019, S. 73.

49 Yrigoyen 1951, S. 164.

50 Stagnaro 2017, S. 121.

Caras y Caretas in Abbildung 2-3. Dargestellt sind Honorio Puyerrredón und Elpidio González, zwei konkurrierende Politiker, die sich Hoffnungen auf eine Kandidatur im anstehenden Präsidentschaftswahlkampf machten. In der Karikatur steht Puyerrredón kurz vor einer Reise nach Europa, die ihn zum Völkerbund und der ILO führen wird. Sein Widersacher Elpidio hegt dabei nicht uneingeschränkte Bewunderung für diese Unternehmung, da er selbst versucht, sich auf der nationalen Bühne zu profilieren. Im Hintergrund agiert ein deutlich verächtlicher Gaucho, der als Sinnbild für die argentinische Öffentlichkeit steht und die Szenerie kommentiert, dass die Herren ihre Reisen lediglich aus wahlpolitischen Überlegungen heraus unternehmen würden. Die ILO hatte sichtliche Strahlkraft für Politiker in Argentinien und das Engagement in der Organisation war mit entsprechend hohen Erwartungen verknüpft.

Abbildung 2-3: *Caras y Caretas*, 09.10.1920, Nr. 1149



Quelle: Biblioteca Nacional de España

Dies wird umso deutlicher, wenn man bedenkt, dass nach dem Ersten Weltkrieg in vielen lateinamerikanischen Ländern der politische Gedanke vorherrschte, dass der Frieden auf dem amerikanischen Kontinent durch ein System des internationalen Ausgleichs gewährleistet werden müsse. Und dies sollte durch die allgemeine Anerkennung des internationalen Rechts erreicht werden. Der Anspruch, den die Lateinamerikaner immer wieder auf internationalen Konferenzen unter Beweis stellten, war, internationales Recht stetig, auch im eigenen Sinne, fortzuentwickeln.⁵¹

Als erster argentinischer Vertreter nahm im Jahr 1919 der Arbeitsrechtsexperte und Sozialpolitiker Leónidas Anastasi seine Arbeit im *Governing Body* auf, in der ersten Sitzung in Washington im Anschluss an die erste Internationale Arbeitskonferenz.⁵² In den folgenden Jahren verlagerte die ILO ihre Versammlungen nach Europa, was für die Argentinier größere logistische Herausforderungen bedeutete. Ab 1920 vertrat Marcelo T. de Alvear Argentinien im *Governing Body*. Alvear, der auch argentinischer Botschafter in Paris war und einige Jahr später Staatspräsident werden sollte, nahm allerdings nur an den ersten Sitzungen des Gremiums teil, die im Januar 1920 in Paris stattfanden. In den darauffolgenden Sitzungen, die im selben Jahr in London, Genua und Genf abgehalten wurden, war er nicht mehr anwesend oder ließ sich im Falle der Sitzung in Genua vertreten. Auch in den Jahren 1921 und 1922 nahm Alvear an keiner Sitzung des *Governing Body* teil und ließ sich nur in zwei Fällen vertreten, was in dem Gremium einmalig bleiben sollte. Kein anderes Mitglied war seltener anwesend als Alvear. Das dauerhafte Fehlen des Argentiniers bei den Sitzungen ist nicht mit der geografischen Distanz Argentiniens nach Genf zu erklären, zumal Alvear als Botschafter in Paris residierte. Persönlich war Alvear ein ausgesprochener Befürworter der Institution, stand aber damit der offiziellen Regierungslinie von Yrigoyen konträr gegenüber, die nach 1920 eine kritische Distanz zum Völkerbund und der ILO pflegte. Alvears Abwesenheit spiegelte somit das schwierige Verhältnis der argentinischen Regierung von Yrigoyen zur ILO wie auch zum Völkerbund am Anfang der 1920er Jahre wider. Denn Argentinien war trotz seiner offiziellen Mitgliedschaft bei der ILO nicht auf den Internationalen Arbeitskonferenzen von 1921 und 1922 vertreten, was auf eine zunehmende Entfremdung der Regierung mit Genf zurückzuführen ist.⁵³ Dass die ILO und der Völkerbund alles andere als Inszenierungsorte waren, wurde schnell klar. Auch Außenminister Honorio Pueyrredón musste diese Erfahrung machen, dass die Institutionen sich nur bedingt für eine gute Presse eigneten, wie *Caras y Caretas* verdeutlichte. Die argentinische Regierung hatte sich in Genf wortwörtlich verzettelt (Abbildung 2-4).

51 Carnergie Foundation 1943, S. 11.

52 International Labour Office : Minutes of the Governing Body, November 1919, S. 1.

53 Stagnaro und Caruso 2017; Landelius 1965, S. 26.

Abbildung 2-4: *Caras y Caretas*, 18.12.1920, Nr. 1159



Quelle: Biblioteca Nacional de España

Puyrredón sei, so die Kritik in der Karikatur, von Pol zu Pol weltweit unterwegs und sein Name stünde in Argentinien synonymhaft für den Ort Genf. Doch ein sichtlich überforderter Puyrredón weiß sich nicht mehr zu helfen und versinkt unter der Komplexität und Schwierigkeiten, die sich in Genf ergaben.

Die Argentinier mussten schnell feststellen, dass das Gravitationszentrum der internationalen Politik dort lag, wo beide Organisationen ihren Sitz hatten: in Europa. Dies wurde bereits während der Pariser Friedenskonferenz klar, als Argentinien und die andere lateinamerikanischen Staaten sich weitestgehend in der Zuschauerrolle wiederfanden.⁵⁴ Schnell zeigte sich, dass die Interessen zwischen den europäischen Staaten und den außereuropäischen Staaten auseinanderdrifteten. Präsident Yrigoyen war durch diese Haltung der Europäer derart desillusioniert, dass er die Vertreter Argentiniens gleich nach der ersten Konferenz nach der Gründung 1920 aus dem Völkerbund wieder zurückzog und auch der ILO zukünftig skeptisch gegenüberstand, wo die europäischen Staaten ebenfalls in der großen Mehrheit wa-

54 Rinke 2015, S. 225.

ren.⁵⁵ Diese Ernüchterung sollte als »Wilsonianische Enttäuschung« oder »decepción wilsonista« in die Geschichte eingehen, da die Hoffnungen zerstört wurden, mit den USA einen starken Partner für das Selbstbestimmungsrecht der Völker zu haben, alles das – was Präsident Woodrow Wilson versprochen hatte.⁵⁶ Doch die Vereinigten Staaten zogen ihr Engagement gleich nach den Pariser Friedenskonferenzen in den neuen Institutionen zurück und so wurden sie von Europa dominiert, ohne dass die USA sich daran störten. Exemplarisch dazu illustrierte die populäre argentinische Zeitschrift *Caras y Caretas* auf ihrer Titelseite im Oktober 1920 das Machtgefälle zwischen Argentinien und den europäischen Staaten innerhalb der Strukturen des Völkerbundes (Abbildung 2-5). Sichtlich beeindruckt und überrascht wirkt dort die Figur des argentinischen Außenministers Honorio Pueyrredón angesichts der schieren Größe und Übermacht der anderen Staaten, die Argentinien gegenüberstehen. Die Karikatur bezieht sich auf die Ablehnung der von der argentinischen Delegation eingebrachten Resolution zur Aufnahme aller souveränen Staaten in die Genfer Institutionen durch die Völkerbundkonferenz (1920).⁵⁷ Der Karikaturist bewertete das selbstbewusste Handeln Argentiniens auf der Konferenz mit dem anschließenden Verlassen der Delegation unter Protest als hastig und überstürzt (»apuros«), hier dargestellt mit einer überforderten Figur des Honorio Pueyrredón, der mit großen Erwartungen, dargestellt als vollgepackte Koffer, zum Völkerbund gekommen war.

Genauso verhielt es sich mit der ILO, wo die internationalen Kräfteverhältnisse ähnlich verteilt waren, wie die Zusammensetzung des *Governing Body*s verdeutlicht. Denn dass einzig Argentinien die lateinamerikanischen Staaten im Leitungsgremium der ILO vertrat, rief Missmut hervor. Im Jahr 1920 legte Kuba eine offizielle Beschwerde beim Generaldirektor Albert Thomas ein, in der die Sitzverteilung im *Governing Body* als nicht repräsentativ genug und zudem als im Widerspruch zum Willen der Mitgliedsländer stehend kritisiert wurde. Konkret formulierten die kubanischen Beschwerdeführer, dass nur einer von 24 Sitzen die Lateinamerikaner repräsentierte und zudem die – so wörtlich – wichtigen Staaten des Commonwealth von Großbritannien repräsentiert wurden, ohne eigenständige Repräsentation.⁵⁸

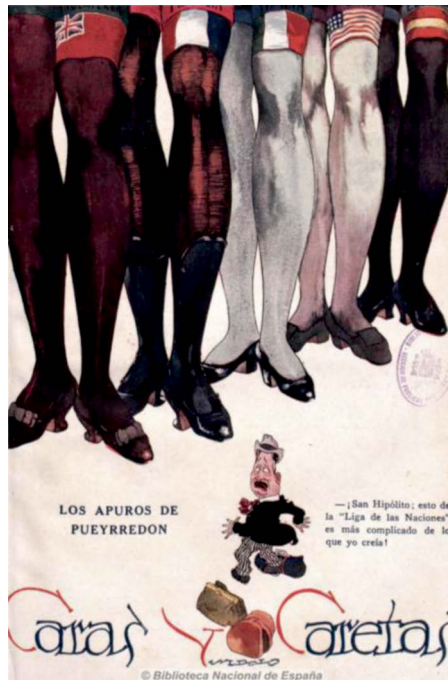
55 Simonoff 1996.

56 Rinke 2015, S. 230.

57 Sánchez Román 2015, S. 216; Llairó und Siepe 1997, S. 99.

58 International Labour Office: Official Bulletin, 1 (Apr. 1919-Aug. 1920), 1923, S. 463.

Abbildung 2-5: *Caras y Caretas*, 23.10.1920, Nr. 1151



Quelle: Biblioteca Nacional de España

Die Beschwerde wurde durch zahlreiche lateinamerikanische Staaten, inklusive Argentinien, sowie weiteren außereuropäischen Staaten unterstützt. Sie bezogen sich auf eine Resolution der Internationalen Arbeitskonferenz aus dem Jahr 1919, in der sich die Delegierten zahlreicher Staaten mehrheitlich für eine modifizierte Zusammensetzung des *Governing Body* ausgesprochen hatten, ohne dass dies allerdings Konsequenzen hatte.⁵⁹ Die lateinamerikanischen Staaten drängten auf eine stärkere Repräsentation, weil der *Governing Body* ein machtpolitisches Zentrum war, das federführend in der Vorbereitung und Durchführung der Konferenzen war. Die Beschwerde der Lateinamerikaner zeigte Wirkung: Eine Modifikation des Artikels 393 des Vertrages von Versailles, der die Zusammensetzung des *Governing Body*s regelte, wurde zwei Jahre nach der kubanischen Beschwerde von der Internationalen Arbeitskonferenz im Jahr 1922 formell angenommen. Die neue Regelung vergab jeweils acht Sitze paritätisch an Staaten mit sogenannter hoher industrieller Relevanz

59 Ebd., S. 464; Boletín del Departamento Nacional del Trabajo, 45, 1920, S. 184.

und an weitere Staaten mit geringerer industrieller Entwicklung, wobei von letzteren sechs Sitze an außereuropäische Staaten vergeben wurden.⁶⁰ Welche Staaten zu den sogenannten Staaten mit hoher industrieller Relevanz (»countries of chief industrial importance«) fielen, wurde vom Rat des Völkerbundes entschieden und sollte sich an allgemeinen wirtschaftlichen und strukturellen Indikatoren orientieren. Die lateinamerikanischen Länder hatten nun scheinbar ihr Ziel erreicht, denn diese Modifikation würde ihnen eine deutlich stärkere Repräsentation als zuvor garantieren. Es war auch im Interesse Argentinien, dass der *Governing Body* eine stärkere lateinamerikanische Repräsentation bekam und somit das Gewicht zugunsten der Region verschoben würde. Denn die Länder Lateinamerikas, insbesondere des Südkegels, wiesen ähnliche sozioökonomische Strukturen auf, sodass häufig eine gemeinsame Position zu Arbeits- und Sozialgesetzgebungen bestand und ein Fehlen des argentinischen Repräsentanten verkraftet werden konnte. Die Repräsentation der lateinamerikanischen Staaten im *Governing Body* folgte nach einem in der Regel vierjährigen Rotationsprinzip, an dem Argentinien (1919–1922; 1925–1928; 1928–1931), Chile (1922–1925) und Brasilien (1931–1934) teilnahmen.⁶¹ Die Vertreter Argentinien sind in Tabelle 2-1 aufgeführt.

Tabelle 2-1: Repräsentation Argentinien im *Governing Body*

Zeitraum	Vertreter	Funktion
1919–1922	Marcelo T. de Alvear	Botschafter in Paris
1925–1926	Augustín Araya (Vertretung durch Carlos Brebbia)	Minister der Finanzen und Landwirtschaft in der Provincia de Santa Fe; Staatssekretär im Landwirtschaftsministerium
1926–1927	Alejandro Unsain	Departamento Nacional del Trabajo; Professor für Arbeitsrecht an der Universidad de Buenos Aires
1927–1931	José María Cantilo	Botschafter beim Völkerbund
1934–1937	Enrique Ruíz Guiñazú (Vertretung durch Carlos Alberto Pardo)	Botschafter beim Völkerbund

Quelle: eigene Zusammenstellung, ILO

60

International Labour Office: Record of proceedings of the International Labour Conference, 4, 1922; vgl. weiter: Landelius 1965, S. 137.

61

Bureau International du Travail: Représentation des pays de l'Amérique latine au Conseil d'administration du Bureau international du Travail, 19.12.1935, ILO-HA, L1/8/1.

Die Auswahl der argentinischen Vertreter im *Governing Body* zeigt, dass die spezifischen Interessen Argentiniens und Vorstellungen darüber, wie Sozialpolitik von der ILO aus gemacht werden sollte, zunehmend die Personalauswahl bestimmten. Unter Hipólito Yrigoyens Regierung hatte man lediglich einen Diplomaten in den *Governing Body* ohne fachliche Expertise bestellt, namentlich den Botschafter in Paris Marcelo T. de Alvear. Ausgerechnet Alvear war es, der ab 1922 argentinischer Präsident wurde und eine Professionalisierung hinsichtlich der Personalauswahl vorantrieb. Im Gegensatz zu seinem Vorgänger Yrigoyen, beschloss Alvear eine vollständige Delegation zur siebten Arbeitskonferenz nach Genf zu schicken. Mit Augustín Araya und Carlos Brebbia wurden zwei Landwirtschaftsexperten in den *Governing Body* bestellt, was angesichts der gewichtigen Stellung der Landwirtschaft in Argentinien eine kluge Entscheidung war. Der Nachfolger, Alejandro Unsain, war wohl der bekannteste argentinische Arbeitsrechtsexperte, der auch nach seiner Tätigkeit im *Governing Body* eng mit der ILO verbunden blieb. Nach dem Intermezzo von José M. Cantilo, der Botschafter beim Völkerbund war und unter der zweiten Präsidentschaft Yrigoyens sowie während der kurzen Zeit der Militärregierung (1930–1932) der diplomatische Vertreter im *Governing Body* war, sollte mit Enrique Ruíz Guiñazú ab 1934 wieder ein ausgewiesener Experte den Posten übernehmen. Ruíz Guiñazú war nicht nur Jura-Professor an der Universidad de Buenos Aires, sondern auch Mitglied im Vorstand des *Museo Social Argentino*. Ruíz Guiñazú, Unsain und Araya waren – anders als Cantilo und Alvear – wirkliche Sozialpolitikexperten, die Argentinien im *Governing Body* vertraten. Dies fand während der Regierungszeiten von Alvear und später von Justo statt, die eine ILO-freundliche Politik fuhren, wohingegen Yrigoyen nur diplomatische Vertreter in die ILO entsandete. Die Besetzung mit Experten vollzog sich erst mit dem politischen Willen, aktiv mit der ILO zusammenzuarbeiten, wie es Präsident Alvear oder auch die Regierungen von Justo und Ortiz anstrebten.

Jedoch offenbarte sich ein Widerspruch zwischen Anspruch und Realität bei der argentinischen Regierung sowie vielen anderen lateinamerikanischen Ländern. Wie der Bericht des Regierungsdelegierten und Repräsentanten Argentiniens im *Governing Body*, Alejandro Unsain, von 1927 zeigt, hatten nur zwei lateinamerikanischen Staaten bis zu diesem Zeitpunkt die Resolution zur modifizierten Zusammensetzung des *Governing Body*s ratifiziert, obwohl es genau diese waren – darunter Argentinien – welche auf der Washingtoner Konferenz vehement protestiert hatten und mehr Mitspracherechte in der Organisation eingefordert hatten. Lateinamerika sei, so Unsain, gewisse Verpflichtungen gegenüber dem *Bureau* und der ILO eingegangen, denen Argentinien nun nachkommen müsse.⁶² Erst nach der achtzehnten Internationalen Arbeitskonferenz 1934 gelang es den entsprechenden

62 Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto: Memoria presentada al Honorable Congreso Nacional 1926, S. 242f.

Artikel 7 der ILO-Statuten anzuwenden, sodass in der anschließenden Periode 1934–1937 mit Argentinien, Brasilien und Mexiko, drei lateinamerikanische Länder im *Governing Body* vertreten waren.⁶³ Tatsächlich hatte sich die argentinische Regierung unter Hipólito Yrigoyen trotz der zu Beginn auftretenden Differenzen um eine rasche Normalisierung und Institutionalisierung der Beziehungen zum *Bureau* bemüht. Um die Verbindung zum *Bureau* zu festigen, richtete die Regierung im Oktober 1920 im argentinischen Außenministerium eine ständige Abteilung ein, die die Kommunikation zum *Bureau* koordinieren und die argentinischen Delegationen auf die Konferenzen vorbereiten sollte.⁶⁴ Die argentinische Regierung kam zudem stets ihrer völkerrechtlichen Verpflichtung nach, dem Parlament im Nachgang der Internationalen Arbeitskonferenzen die beschlossenen Konventionen und Empfehlungen zur Ratifikation vorzulegen. Denn jede Konvention musste, um in einem Land rechtskräftig zu werden, durch die nationalen Parlamente ratifiziert werden.⁶⁵ Doch darüber hinaus warb die Regierung Yrigoyen im Parlament explizit für die Ratifikation und Außenminister Honorio Pueyrredón entgegnete im argentinischen Parlament der Sorge einiger Parlamentarier, dass die ILO-Konvention die argentinische Gesetzgebung aufgrund zu strikter Regelungen aushebeln könnte. Pueyrredón argumentierte stattdessen, dass die Konventionen die bestehenden argentinischen Sozialgesetze nicht maßgeblich verändern würden und wies dabei auf die Bedeutung für die Beziehung Argentiniens zur ILO hin. Er appellierte an die Parlamentarier, welche Ehre es für Argentinien sei, neben den zwölf industriell am fortgeschrittensten Ländern einen Sitz im *Governing Body* einzunehmen, was in der raschen Ratifikation der Konvention Berücksichtigung finden müsse.⁶⁶ Die Regierung, allen voran das Außenministerium, war bestrebt beim *Bureau* das Bild eines zuverlässigen und engagierten Mitgliedsstaates abzugeben und wollte dies durch rasche Ratifikationen der Konventionen unter Beweis stellen. Die nationalen Parlamente waren zwar nicht dazu verpflichtet die Konventionen zu ratifizieren. Ein Ausbleiben der parlamentarischen Zustimmung jedoch, so auch die warnende Einschätzung von Alejandro Unsain, würde die Reputation Argentiniens bei der ILO

63 Bureau International du Travail: Représentation des pays de l'Amérique latine au Conseil d'administration du Bureau international du Travail, 19.12.1935, ILO-HA, L1/8/1.

64 Die Geschichte der Kommunikation in internationalen Organisationen ist recht unerforschtes Gebiet in der Geschichtswissenschaft. Arne Gellrich u.a. haben hier einige wichtige Pionierarbeit geleistet, in dem sie die Kommunikation des Völkerbundes zwischen Diplomatie-, Kommunikations-, und Kulturgeschichte verorten. Siehe dazu Gellrich et al. 2020.

65 Diesen Mechanismus sahen die Verträge der ILO vor, um die internationalen Verträge in nationales Recht zu überführen. Siehe: *Informaciones Sociales*, 1 (1), 1920, S. 9 sowie Unsain 1925, S. 72.

66 Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto: Memoria presentada al Honorable Congreso Nacional 1921, S. 100.

erheblich beschädigten.⁶⁷ Die Reputation wurde jedoch auch durch die indifferente Haltung des Präsidenten Hipólito Yrigoyens auf die Probe gestellt, der sich – anders als sein Außenminister und Vertreter im *Departamento Nacional del Trabajo* – nach der Washingtoner Konferenz von 1919 nicht mehr für ein stärkeres Engagement Argentiniens in Genf einsetzte. Im Gegenteil, Argentinien entsandte sowohl 1921 als auch 1922 keine Vertreter auf die Internationale Arbeitskonferenzen, was im *Bureau* mit Sorge betrachtet wurde.⁶⁸ Daher stimmte der Wechsel im argentinischen Präsidentenamt nach der Wahl 1922 von Yrigoyen zu Alvear das *Bureau* zunächst positiv.

»The election to the Presidency of the Republic of Mr. De Alvear, who attended the first Session of the *Governing Body* at Paris and who has always remained an avowed supporter of the International Labour Office, is a further reason for hoping for a development of the relations between the Office and this important South American Republic.«⁶⁹

In der Tat sollte unter Alvear erstes Tauwetter zwischen der ILO und Argentinien eintreten. Präsident Alvear machte den Rückzug Argentiniens aus dem Völkerbund zwar nicht rückgängig, versuchte aber die Beziehungen nicht ganz zu kappen. Die jährlichen Budgetzahlungen an Völkerbund und ILO wurden beibehalten und das *Bureau* verwies auf die engen Beziehungen, die zur argentinischen Alvear-Regierung geführt wurden, mit der ein regelmäßiger Briefwechsel stattfand. Das *Bureau* war sich sicher, dass sich Argentinien unter Alvear wieder stärker in der ILO und im Völkerbund engagieren würde, auch wenn seine Vertreter auf der Arbeitskonferenz von 1922 noch nicht anwesend waren:

»Friends of the League of Nations put great hope in the fact that a man who is enthusiastically in favour of the League of Nations has come into power in the Argentine, namely President Alvear.«⁷⁰

Die strukturellen Probleme hinsichtlich rechtlich-politischer Fragen blieben jedoch auch unter Alvear bestehen. In einer diplomatischen Note an Albert Thomas im Jahr 1923 brachte Außenminister Gallardo die Bereitschaft der argentinischen Regierung zur Unterstützung der ILO-Projekte zum Ausdruck, verwies aber gleichzeitig auf die ordnungsgemäße Prüfung der Konventionen durch den Kongress, die der Rati-

67 Unsain 1925, S. 72.

68 International Labour Office: Report of the Director General 1922, S. 630.

69 Ebd., S. 631.

70 International Labour Office: Record of proceedings of the International Labour Conference, 4, 1922, S. 160.

fikationsprozess nehmen musste: »Es gibt einen unterschiedlichen Rhythmus zwischen den Fortschritten der Konferenz und den nationalen Parlamenten.«⁷¹

Die formelle Ratifikation des Versailler Vertrages und der damit einschließenden parlamentarischen Zustimmung zur ILO-Verfassung war eine wichtige Voraussetzung dafür, dass die ILO-Instrumente wie Konventionen in den einzelnen Nationalstaaten Anwendung fanden. Doch die nationalen Parlamente taten sich häufig schwer den Empfehlungen ihrer Regierungen nach rascher Ratifikation zu folgen. Internationale Verträge wurden zwar schon zuvor geschlossen und durch das Parlament in nationales Gesetz gegossen. Die ILO aber als ständige internationale Organisation mit umfassenden Initiativen war ein völlig neues Element der transnationalen Sozialpolitik, an die sich die Parlamentarier erst gewöhnen mussten. Die rechtswissenschaftlichen Debatten liefen darüber in Argentinien und in vielen anderen Ländern auf Hochtouren. Denn es musste geklärt werden, ob eine Ratifikation durch das Parlament ausreiche, um die Konvention automatisch in Kraft zu setzen, oder die nationale Gesetzgebung diesbezüglich geändert werden musste, gerade dann, wenn Konvention und nationales Gesetz nicht deckungsgleich waren. Erst durch die Rechtsprechung des obersten argentinischen Gerichtshofs, der *Suprema Corte*, wurde letzteres rechtlich bestätigt, ein nicht unerhebliches Urteil, da dies eine exakte Prüfung für eventuelle erneute Gesetzesänderungen bedeutete.⁷² Ein weiteres rechtswissenschaftliches Problem bestand in der sogenannten *Ley Olmedo*, ein Gesetz, das vorsah, dass Gesetzesinitiativen nach einer gewissen Zeit ungültig wurden, wenn keine parlamentarische Abstimmung erfolgte. Die Regierung stellte die ILO-Konventionen zwar nach den Internationalen Arbeitskonferenzen dem Parlament zur Abstimmung, jedoch kam es vor, dass das Parlament sich nicht rechtzeitig mit den Konventionen beschäftigte, sodass sie nichtig wurden.⁷³

Dies war kein rein argentinisches Problem, sondern trat in vielen Demokratien auf, in denen die Zustimmung des Parlamentes bei internationalen Konventionen nötig war. Argentinien war in den 1920er Jahren kein Paradebeispiel für eine effektive Umsetzung der ILO-Konventionen, zumal es Kuba und Chile waren, die als erste lateinamerikanischen Länder Mitte des gleichen Jahrzehnts bereits eine Reihe von Konventionen erfolgreich durch die nationalen Parlamente brachten.⁷⁴ Der argentinische Kongress sollte einige Jahre länger brauchen, bis 1933 die ersten ILO-Konventionen ratifiziert wurden. Noch im Jahr 1925 zeigte sich der argentinische Re-

71 Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto: Memoria presentada al Honorable Congreso Nacional 1925, S. 188.

72 Marinelli 1970, S. 101.

73 Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto: Memoria presentada al Honorable Congreso Nacional 1928, S. 253.

74 Kuba hatte bis zum Jahr bereits 16 Konventionen innerhalb kürzester Zeit ratifizieren können, Chile ratifizierte 1925 acht Konventionen.

gierungsdelegierte Augustín Araya auf sechsten Internationalen Arbeitskonferenz optimistisch, dass das argentinische Parlament im selben Jahr über die ersten ILO-Konventionen aus der Washingtoner Konferenz beraten würde und diese im darauffolgenden Jahr abgeschlossen sein würden. Er wies zudem den Vorwurf zurück, dass Argentinien sich zu wenig um Arbeitsschutz und Arbeitsreformen bemühe und verwies vielmehr auf die Besonderheit Argentiniens hin, ein großes Land mit einer kleinen Bevölkerung und Verwaltungsstruktur zu sein, sodass die politischen Institutionen etwas mehr Zeit benötigten als in Europa.⁷⁵

Um den Ratifikationen in Argentinien näher zu kommen, versuchte die Regierung bei der ILO günstige Bedingungen in den Konventionen auszuhandeln, mit denen sich das Parlament möglicherweise einfacher überzeugen ließ. Exemplarisch dafür ist das Auslösen eines Sonderparagrafen, das der argentinischen Regierung gemeinsam mit anderen Ländern auf der Konferenz von 1927 gelang. In der Verfassung von 1919 hatte die ILO mit einem wichtigen prozessualen Zusatz über die Anwendung von Konventionen in weniger industriell entwickelten Ländern Zugeständnisse an außereuropäische Länder gemacht, indem sie regionale Ausnahmen genehmigte, in denen ILO-Konventionen nicht gelten mussten.⁷⁶ Mit dem Zusatz sogenannter »dünn-besiedelter« Länder (»sparsely populated countries«) wurde eine Ausnahmeregelung getroffen, die besagte, dass Länder die Konventionen auf Antrag dort nicht umzusetzen hätten, wo die territorialen Gegebenheiten eine effektive Umsetzung gewisser Konventionen nicht möglich machte. Die argentinische Regierung erwirkte im Jahr 1927 gemeinsam mit Spanien, Südafrika und Australien diese Ausnahmegenehmigung für die Einrichtung von Krankenversicherungen in ihren Ländern. Die Ausnahme wurde mit der Größe von Territorien, mangelnder Erwerbsbevölkerung und fehlender Kommunikationskanäle begründet.⁷⁷ Diese Modifikation der Anwendung sollte eine einfachere Anwendung durch die nationale Regierung ermöglichen und die Hürden für eine Ratifikation senken, jedoch führten die Ausnahmeregelungen auch dazu, dass selektive Diskriminierung begünstigt wurde.⁷⁸ Die Bemühungen der argentinischen Delegation sollten trotz alledem nicht belohnt werden, denn die Konvention Nr. 24 wurde nie von Argentinien ratifiziert.

Ein nicht zu übersehender Aspekt, der maßgeblich den holprigen Beginn in den Beziehungen zwischen Argentinien und der ILO erklärt, ist die fehlende Kommunikation. Die ILO hatte es zunächst versäumt, breit aufgestellte Kommunikations-

75 International Labour Office: Record of proceedings of the International Labour Conference, 7, 1925, S. 151.

76 Maul 2019, S. 74.

77 Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto: Memoria presentada al Honorable Congreso Nacional 1928, S. 295.

78 Seekings 2010, S. 149.

kanäle in den Cono Sur aufzubauen, die über die diplomatische Korrespondenz mit dem Außenministerium hinausgingen und somit zur Verbreitung des Wissens über die ILO hätten beitragen können. Erst ab 1923 wurde eine spanischsprachige Zeitschrift von Seiten des *Bureaus* herausgegeben, mit dem Spanier Antonio Fabra Ribas als Herausgeber. Fabra Ribas war ebenso zuständig für die Kommunikationskanäle des *Bureaus* zu Lateinamerika, was nicht unumstritten blieb. Die Kritik der Argentinier und Lateinamerikaner blieb allerdings nicht ungehört. Ab Mitte der 1920er Jahre verstärkte das *Bureau* seine Versuche, einen besseren Zugang zu den lateinamerikanischen Staaten, vor allem den Ländern des Cono Sur, zu erhalten.

Die Reise von ILO-Direktor Albert Thomas 1925 nach Argentinien, Uruguay, Brasilien und Chile trug erheblich dazu bei, das Image der ILO in diesen Ländern aufzupolieren. Carlos Saavedra Lamas, Außenminister von 1932 bis 1938, sagte über den Besuch, dass dieser die gleiche Wirkung in der öffentlichen Meinung gehabt hätte wie fünf oder sechs Jahre »Propagandaarbeit«.⁷⁹ Ziel des Besuchs, der schon häufiger Gegenstand geschichtswissenschaftlicher Forschung gewesen ist, war die Beschleunigung der Ratifikationen der Konventionen in den Ländern des Cono Sur. Der Besuch und auch spätere Besuche von hochrangigem ILO-Personal wird als Versuch des *Bureaus* interpretiert, auf die Kritik des Eurozentrismus zu reagieren, den sich die ILO nicht nur anfangs, sondern auch noch in den 1930er Jahren ausgesetzt sah. Die Reisen sollten dem *Bureau* helfen, ein besseres Verständnis für Lateinamerika zu entwickeln.⁸⁰ Auch wenn der Besuch keinen unmittelbaren Effekt auf die Ratifikation durch das argentinische Parlament hatte, so trug Thomas' Reise durch den Cono Sur doch zu steigendem Ansehen der ILO und der Person Albert Thomas in Argentinien bei.⁸¹ José Amuchástegui, Abgeordneter der Regierungspartei *Unión Cívica Radical*, sprach sehr wohlwollend von dem hohen Besuch von Thomas, den er als eine der »größten zeitgenössischen Persönlichkeiten aus dem demokratisch schlagenden Herz Frankreichs« bezeichnete.⁸² Beim Besuch sollte dem ILO-Personal auch gezeigt werden, wie fortschrittlich die Sozialpolitik in Argentinien war, um den Eindruck entgegenzuwirken, man würde sich nicht für die ILO interessieren. Amuchástegui wies beim Besuch von Thomas beispielsweise darauf hin, dass die argentinische Regierung gemeinsam mit den Vertretern der argentinischen Arbeiter in den Jahren zuvor bereits große Fortschritte in der Arbeitspolitik geleistet hätten und dies maßgeblich von einer neuen, jungen Politikergeneration ausgegangen sei, deren Wurzeln in der Arbeiterschaft lägen. Eine neue, progressive Sozialpolitik sei

79 International Labour Office: Report of the Director General 1925, S. 171.

80 Der Besuch von hochrangigem ILO-Personal wurde beispielsweise in den Arbeiten von Norberto Ferreras untersucht. Vgl. dazu: Ferreras 2013.

81 Maier 2014, S. 99.

82 Congreso de la Nación Argentina: Diario de sesiones de la Cámara de Diputados, Tomo III, 1925, S. 488.

nun möglich, da die Politiker die Nöte und Bedürfnisse der Arbeiter viel besser als zuvor kannten.⁸³ Auch spätere Reisen hochrangiger ILO-Spitzenvertreter wie von Harold Butler und John Winant sollten, so die einhellige Interpretation der argentinischen Zeitgenossen, zur Verbesserung der Beziehungen beitragen.⁸⁴ Das Ansehen Argentiniens als progressives Land in Sachen Sozialpolitik wurde, so die Einschätzung von Carlos Saavedra Lamas, eindeutig erhöht.⁸⁵

Die Stärkung der institutionellen Verbindungen trug zu einer verbesserten Kommunikation in den Folgejahren, insbesondere in den 1930er Jahren bei. Dazu zählten der Aufbau eines engen Korrespondentennetzes sowie die Ausrichtung zweier regionaler internationaler Arbeitskonferenzen in Santiago de Chile (1936) und Havanna auf Kuba (1939).⁸⁶ Oftmals ging die Initiative dieser institutionellen Veränderung von Lateinamerikanern selbst aus. In der Sitzung des *Governing Bodys* in Berlin im Oktober 1927 drängten etwa Alejandro Unsain, gemeinsam mit Vertretern aus Chile und Uruguay auf die Einrichtung von Korrespondenzbüros in Lateinamerika, um die Position des *Bureaus* im Meinungsbild der dortigen Öffentlichkeit zu stärken. Denn weiterhin fiel die gesamte Region Lateinamerika in die Zuständigkeit des spanischen ILO-Mitarbeiters Fabra Ribas, der von Madrid aus arbeitete. Ein erstes kleines Korrespondenzbüro in Buenos Aires wurde 1932 mit einem argentinischen Rechtswissenschaftler Raúl Migone besetzt, mit dem sich das *Bureau* einen besseren Zugang zum südlichen Kontinent erhoffte.⁸⁷ Ein weiterer Vorstoß war die Idee, die Ausrichtung von Sitzungen des *Governing Bodys* in Montevideo stattfinden zu lassen, da die Sitzungen wechselnd in europäischen Hauptstädten stattfanden, nicht jedoch außerhalb Europas.⁸⁸ Ein anderer Aspekt war die Debatte um die Verwendung der spanischen Sprache auf Internationalen Arbeitskonferenzen, denn viele Lateinamerikaner, gerade aus den Reihen der Arbeiterschaft, sprachen ausschließlich Spanisch und konnten sich nur schwer auf den französisch- oder englischsprachigen Konferenzen verständigen, bei denen es lange Zeit keine spanischsprachige Übersetzung gab.⁸⁹ Den Forderungen der Gruppe um Unsain wurde teilweise entsprochen. Zwar rang sich das *Bureau* nicht

83 Ebd.

84 International Labour Office: Record of proceedings of the International Labour Conference, 25, 1939, S. 146.

85 Revista Internacional del Trabajo, 20 (1), 1939, S. 54.

86 Vgl. Herrera González 2013b; Yáñez Andrade 2013. Die Regionalkonferenzen in Lateinamerika sind bspw. in folgenden Studien untersucht worden: Herrera González 2013a; Ferreras 2015; Arellano Ortiz 2019.

87 Caruso und Stagnaro 2019, S. 12; Galer 1998, S. 114.

88 International Labour Office: Minutes of the Governing Body, October 1927, S. 64.

89 Vergleiche hierzu auch die Untersuchung über den Versuch der Etablierung der spanischen Sprache als Amtssprache im Völkerbund durch Spanien und die lateinamerikanischen Staaten und der Herausbildung einer *Hispanidad* als kollektive kulturelle Identität: Fischer 2013.

durch, Sitzungen auf dem südamerikanischen Kontinent abzuhalten, jedoch wurde ab der Arbeitskonferenz von 1929 eine Gruppe von spanischen Simultanübersetzern eingeführt. Der ILO gelang es auch damit, sich insbesondere in den 1930er Jahren den Ländern des amerikanischen Kontinentes weiter hinzuwenden.⁹⁰

Konflikte, Kooperationen und Legitimation transnationaler Politik

Die Beziehungen zwischen der ILO und der argentinischen Regierung

Im Verlauf der 1920er Jahre intensivierte die ILO ihre Bemühungen, spezifische Themen, die Lateinamerika betrafen, stärker zu berücksichtigen. Die desillusionierte Haltung der argentinischen Regierung sowie vieler anderer lateinamerikanischer Länder und das Ausbleiben von Ratifikationen von ILO-Konventionen erforderten eine neue Strategie. In diesem Zusammenhang war es zunächst erforderlich, dass das *Bureau* die Situation in Argentinien besser verstand, um seine Politik entsprechend anzupassen. Daher sammelte das *Bureau* vermehrt Informationen über politische Entwicklungen und Verhältnisse in Argentinien, wie aus den Quellen des ILO-Archivs hervorgeht. Ein konkretes Beispiel hierfür ist Alejandro Unsain, einer der engsten Partner der ILO in Argentinien, der das *Bureau* mit Informationen und Material über sozialpolitische Entwicklungen in Argentinien versorgte. Dies umfasste Gesetzesvorhaben der Regierung sowie personelle Veränderungen in relevanten Institutionen, wie beispielsweise beim DNT, einschließlich der Bewertung Unsains über die Auswirkungen auf die Beziehungen zur ILO.⁹¹

Nicht nur von der ILO aus gab es Vorstöße, die Beziehungen zwischen der Organisation und Argentinien zu intensivieren. Auch die Akteure in Argentinien unternahmen schon früh Anstrengungen, um einen Zugang nach Genf zu erhalten. In allererster Linie ist das argentinische Außenministerium zu nennen, das als kommunikative Stelle auf formalem Weg zwischen Regierung und *Bureau* zur transnationalen Vernetzung und zum Austausch über Sozialpolitik beitrug. Dem Außenministerium kam dabei über seine Verantwortung für alle diplomatischen Beziehungen die Rolle der offiziellen Schnittstelle zwischen Argentinien und der ILO zu. Dies bedeutete, dass der formal diplomatische Austausch über das Ministerium lief, das die offiziellen Kommunikationskanäle zum *Bureau* unterhielt. Das Außenministerium war dafür verantwortlich, dass die rechtlichen Schritte zur Ratifikation von Konventionen eingeleitet wurden und der Politikprozess ins Laufen kam. Dabei traten argentinische Politiker auch als energische Befürworter der ILO in Argentinien auf,

90 Ferreras 2011.

91 Bureau International du Travail: Relations with the Argentine Government, 1939, ILO-HA, RL 2/1.

in dem die Außenminister beispielsweise für eine rasche Ratifikation warben, wie im Fall José María Cantilos, der zuvor selbst Delegierter auf den Arbeitskonferenzen war.⁹²

Vielmehr noch als den Außenpolitikern kam den Sozialpolitikexperten in Argentinien eine entscheidende Rolle zu. Die Herausforderung für regierungsnahen Behörden wie das DNT bestand darin, einen Balanceakt zu vollführen. Einerseits agierten sie als Vertreter argentinischer Interessen bei der ILO, während sie andererseits die Politik der ILO innerhalb Argentiniens mit ausführen mussten. Beispielsweise wurde das DNT vom Außenministerium damit beauftragt, im Vorlauf der Konferenzen die sogenannten *Questionnaires* auszufüllen, in denen der Zustand gewisser nationaler Sozial- und Arbeitsgesetze abgefragt wurde. Damit sollte sichergestellt werden – so im Bericht des Delegierten Alejandro Unsain an den argentinischen Außenminister festgehalten –, dass dem *Bureau* eine gute Vorbereitung für die Internationalen Arbeitskonferenzen gelang und die Konventionen möglichst so formuliert wurden, dass sie universelle Anwendbarkeit fänden.⁹³ Darüber hinaus oblag es dem DNT, Berichte an die Regierung zu übermitteln, in denen die von der Internationalen Arbeitskonferenz verabschiedeten Konventionen und Empfehlungen auf ihre Anwendbarkeit in Argentinien überprüft wurden.⁹⁴ Das DNT war als oberste Verwaltungsbehörde für alle arbeits- und sozialpolitischen Fragen in Argentinien eine wichtige Institution in der wechselseitigen Verarbeitung und Übersetzung von Politik in Argentinien und der ILO.

Gerade die in den ILO-Organen beteiligten Akteure wie Alejandro Unsain traten bereits früh für ein starkes Engagements Argentiniens in der Organisation ein. In Argentinien war Unsain als Präsident des DNT ein anerkannter Experte in der Arbeits- und Sozialpolitik und galt als Verfechter einer international abgestimmten Sozialpolitik, was er in zahlreichen Publikationen äußerte, in denen er sich dezidiert positiv zur ILO positionierte. Damit schloss sich Unsain einer Einschätzung vieler anderer Sozialpolitikexperten in Argentinien an, die eine internationale Kooperation von Sozialgesetzen befürworteten, was eine lange Tradition im Denken über Sozialpolitik in Argentinien hatte.⁹⁵ Unsain war in den 1920er Jahren die zentrale Figur, die sich in der Schnittstelle zwischen Genf und Buenos Aires bewegte. Sein transnationales Agieren, sei es durch zahlreiche Reisen zu Arbeitskonferenzen, seine Funktion im *Governing Body* oder seine zahlreichen Publikationen, zeigt, welchen

92 Revista Internacional del Trabajo, 20 (1), 1939, S. 52ff.

93 Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto: Memoria presentada al Honorable Congreso Nacional 1928, S. 273.

94 Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto: Memoria presentada al Honorable Congreso Nacional 1925, S. 1478.

95 Referenzen auf internationale Sozialgesetzgebung finden sich in den Expertenberichten von Ruza 1918, S. 307–339; Bunge 1910b. Siehe weiter etwa zu den transnationalen Verflechtungen des DNT: Suriano 2013.

Wert Unsain als Kommunikator sowohl für Argentinien als auch für die ILO hatte. Das *Bureau* schrieb über Unsain in den *Resignements sur les délégués*, dass dieser einen sehr intensiven Austausch pflegte und das *Bureau* mit wertvollen sachlichen Informationen zur Rechtslage der Arbeiter in Argentinien versorgte.⁹⁶ Aber Unsain war nicht nur für die Informationsbeschaffung unverzichtbar für das *Bureau*. Er trug maßgeblich zum Verständnis von Argentinien und Lateinamerika als Ganzes bei der ILO bei. In einem Telegramm dankte ILO-Direktor Harold Butler Unsain, als dieser 1932 aus seiner Funktion im *Governing Body* ausschied, für seinen bewundernswerten und engagierten Dienst und betonte, dass es in großem Maße ihm zu verdanken sei, dass die Beziehungen zu Argentinien so konsequent gut blieben. Er war sich sicher, dass andernfalls ohne Unsains kluges Handeln die politischen Veränderungen der letzten Jahre einen nachteiligen Einfluss auf die Beziehungen gehabt hätten. Hiermit meinte Butler das Wiedererstarken des Skeptikers Yrigoyen samt des von ihm betriebenen Protektionismus und politischen Isolationismus in Argentinien am Ende der 1920er Jahre.

»It is owing to you in a large measure that our relations with Argentina have remained so consistently good and I am sure that but for your wise action they would have been adversely affected by the political changes of the past few years. You have also played a considerable part [...] in intensifying our relations with Latin America as a whole.«⁹⁷

Dies unterstreicht die Abhängigkeit des *Bureaus* von nationalen Akteuren, um die Beziehungen zu Ländern außerhalb Europas zu verbessern, da das *Bureau* hauptsächlich mit Europäern besetzt war. Unsain spielte eine entscheidende Rolle bei der Erklärung der politischen Verhältnisse und Akteure in seinem Land, um dem *Bureau* zu ermöglichen, eine geeignete Kommunikationsstrategie zu entwickeln. Auch nach seiner aktiven Zeit in der ILO war Unsain ein wichtiger Mittler der Organisation in Argentinien. Ein markantes Beispiel hierfür bildet das Telegramm von Unsain im Juni 1937 nach Genf. Darin gewährte er Einblicke in die hitzigen Parlamentsdebatten über die Entsendung der ILO-Delegationen und beleuchtete die prekäre politische Lage im Land für das *Bureau*. Diese Situation war äußerst heikel, da das argentinische Parlament den Arbeitsgesetzen und der Kooperation mit der ILO skeptisch gegenüberstand, was letztendlich zu einer Interpellation des Innenministers führte. In dieser brisanten Lage empfahl Unsain dem *Bureau*, die Interpellation nicht als Grundlage für Diskussionen mit der argentinischen Regierung zu nutzen,

96 Bureau International du Travail: Renseignements divers sur plusieurs délégués de l'Argentine du Chili et de l'Uruguay aux différentes conférences internationales du travail, 1925, ILO-HA, CAT 1–25-3b-4.

97 Bureau International du Travail: Argentina, Correspondent at Buenos Aires, 1932, ILO-HA, RL 2/XC 2/1/2.

um mögliche Missstimmungen zu vermeiden. Stattdessen sollte die Aktion im besten Fall ignoriert werden.⁹⁸

Unsain nahm aber auch für Akteure in Argentinien die Rolle des Erklärers der ILO ein, denn er war Konferenzteilnehmer und Vertreter im *Governing Body* ein gefragter Mann, und zugleich durch seine Positionen als Direktor des DNT und als Juraprofessor an den Universitäten in Buenos Aires und La Plata eine hoch respektierte Persönlichkeit war. Stets stach Unsain als Befürworter und Bewerber der ILO in Argentinien heraus und versuchte in seiner Argumentation internationale Sozialpolitik mit einer christlich geprägten Mission zu verbinden. Dies war eine bewusst gewählte Strategie, um im katholisch geprägten Argentinien anschlussfähig zu werden, denn es stützten sich nicht nur konservative Politiker und auf ihre christlichen Überzeugungen bei der Ausübung von Politik. Beispielsweise wurde in sozialpolitischen Debatten häufig Bezug auf die päpstliche Enzyklika *Rerum Novarum* von 1891 genommen, in der Papst Leo XIII. die Grundlagen eines Sozialkatholizismus entwarf, der als Gegenentwurf zum Sozialismus gedacht war und die soziale Frage zur christlichen Mission erhob. Die Argumentation in der Enzyklika nahm einen besonderen Bezug zum Familien- und Frauenbild, das als Lösung der sozialen Missstände präsentiert wurde. In der Fachzeitschrift *Revista Jurídica* verband Unsain im Jahr 1925 den Status fortschrittlicher Arbeitsgesetze mit der industriellen und zivilisatorischen Entwicklung, in der sich das moderne Argentinien gerade befände.⁹⁹ Die christlich-soziale Mission, auf deren Weg Argentinien und andere Länder seien, würde durch ein gemeinsames Handeln von verschiedensten und ehemals verfeindeten Staaten erfüllt werden.¹⁰⁰

Das wichtigste Kommunikationsmedium, in dem die Berichte und Artikel von Unsain in Argentinien verbreitet wurden, war die offizielle Publikation des DNT. Die ab 1918 monatlich erschienene *Crónica Mensual* ging auf Initiative des DNT-Direktors Unsain zurück, der mit dieser Publikation eine breitere Leserschaft für alle

98 Ebd.

99 Unsain 1925, S. 46.

100 Ebd., S. 48ff.

arbeits- und sozialpolitischen Themen in Argentinien gewinnen wollte.¹⁰¹ Die *Crónica* war eines der Sprachrohre des DNT, um die Kommunikation zwischen der Regierung und der Öffentlichkeit zu unterstützen und richtete sich nicht nur an Fachexperten, sondern wurde auch in öffentlichen Bibliotheken, internationalen Organisationen und Arbeiter-, bzw. Unternehmerverbänden verteilt.¹⁰² In regelmäßiger Abständen wurde in der *Crónica* über Themen berichtet, die die ILO betrafen und für Argentinien von Interesse waren. Die Publikationen in der *Crónica* wandelten sich im Laufe der elf Jahre ihres Erscheinens maßgeblich und spiegeln in gewisser Weise die Intensität der Beziehungen Argentinien zum *Bureau* wider. Während der ersten drei Jahre von 1919 bis 1921 wurden die Tagesordnungen und Texte von verabschiedeten Konventionen und Empfehlungen der Internationalen Arbeitskonferenzen abgedruckt, ohne darauf weiter einzugehen, was die Startschwierigkeiten zwischen Argentinien und der ILO verdeutlicht. In einer Ausgabe von 1921 findet sich die Meldung über die offizielle Übermittlung der Konventionen durch die Regierung an das Parlament.¹⁰³ Die Anfangsjahre der Beziehungen waren noch geprägt von der Unerfahrenheit der beteiligten Akteure, auch derjenigen aus dem DNT, als noch kaum regelmäßige Kommunikationskanäle zwischen dem DNT und dem *Bureau* bestanden. Im Jahr 1922 sind gar keine Artikel über die ILO in der *Crónica* zu finden, was daran liegt, dass Argentinien weder an der dritten noch an der vierten Internationalen Arbeitskonferenz (1922 und 1923) teilnahm. Dies änderte sich jedoch im darauffolgenden Jahr, als erstmals in der *Crónica* über inhaltliche Schwerpunkte und Forderungen Argentinien gegenüber der ILO geschrieben wurde. Mit dem Abdruck des von der ILO im Vorfeld der Konferenzen zirkulierenden *Questionnaires* konnten Leserinnen und Leser der Hefte erstmals erfahren, welche Punkte der argentinischen Regierung bzw. dem DNT wichtig erschienen und auf der nächsten Internationalen Arbeitskonferenz diskutiert werden sollten.¹⁰⁴ Im weiteren Verlauf der 1920er Jahre sollten

101 Die Publikationen des DNT bildeten auch immer die politischen Schwerpunkte und Agenden der Regierungssysteme ab. Das DNT begann im Jahr 1907 seine Publikationstätigkeit mit dem *Boletín del Departamento Nacional del Trabajo*, in dem bereits Referenzen zum Arbeitsrecht in anderen Ländern getätigt wurden. Ab 1918 erschien die *Crónica Mensual del Departamento Nacional del Trabajo*, in der verstärkt Arbeitsstatistiken veröffentlicht wurden. Nach dem Militärputsch 1930 fanden stärkere Veränderungen im institutionellen Gebilde des DNT statt, was sich auch auf die Publikationen auswirken sollte. Die *Crónica* wurde eingestellt und dafür der *Boletín Mensual del DNT* und später der *Boletín Informativo del DNT* herausgegeben, die sich vor allem auf Gesetzesinitiativen und Projekte beschränkten und deutlich weniger Aspekte der internationalen Arbeitspolitik inklusive der Neuigkeiten rund um die ILO beinhalteten. Vgl.: Lobato 2007, S. 150.

102 Suriano 2018, S. 118.

103 *Crónica Mensual del Departamento Nacional del Trabajo*, 4 (45), 1921.

104 *Crónica Mensual del Departamento Nacional del Trabajo*, 6 (?), 1923.

sich die Berichte über die ILO dann quantitativ und qualitativ verbessern. Mit erstaunlicher Transparenz veröffentlichte das DNT in der *Crónica* zunehmend interne Berichte der Delegierten, die strukturelle Probleme in den Beziehungen Argentiniens zur ILO ansprachen. In einer Ausgabe im Jahr 1924 berichtete der argentinische Arbeiterdelegierte der Regierung, welche Probleme sich durch die vergleichsweise schlecht ausgestatteten Delegationen der lateinamerikanischen Staaten auf der elften Internationalen Arbeitskonferenz ergaben. So kritisierte der Delegierte, dass neben Argentinien lediglich Kuba »eine vollständige und unmittelbare Delegation« entsandt hatte.¹⁰⁵ »Vollständig« bedeutete, dass neben der Regierung auch Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter anwesend waren, und »unmittelbar« bedeutete, dass die Vertretung nicht an diplomatische Repräsentanten wie Botschafter oder Konsuln abgetreten wurde. Konkret machte der Delegierte autokratisch regierte Länder in Mittelamerika, den sogenannten Bananenrepubliken wie Guatemala, Honduras und Costa Rica, den Vorwurf, den Ruf der lateinamerikanischen Staaten zu schaden. Er warf ihnen einen sozialpolitischen Rückstand und mangelndes Interesse an der ILO vor.¹⁰⁶ Dieser Verweis auf Mittelamerika verdeutlicht auf beeindruckende Weise, in welchem Maße eine gemeinsame lateinamerikanische Identität innerhalb der ILO betont wurde.

Aber auch Argentinien konnte sich vom Vorwurf des Desinteresses nicht frei machen, denn man hatte im Jahr 1923 lediglich zwei konsularische Repräsentanten als einzige Vertreter Argentiniens auf die Konferenz geschickt. Die beiden Regierungsvertreter auf der Konferenz, Jacinto Villegas und Bernardo de Speluzzi, waren Botschafter und Generalkonsul in Genf und alles andere als sozialpolitische Experten. 1924 beschwerte sich die Gruppe der argentinischen Arbeiterdelegierten über diese unvollständige argentinische Delegation und forderte die Regierung eindringlich auf, vollständige und thematisch versierte Delegationen auf die Internationalen Arbeitskonferenzen zu schicken.¹⁰⁷ Diese Beschwerde wurde auch in der *Crónica* veröffentlicht und zeigt, wie die Experten im DNT auf eine öffentlichkeitswirksame Reaktion in Bezug auf die Zusammensetzung zukünftiger Delegationen hofften.

In den folgenden Jahren und bis zur Einstellung der Zeitschrift im Jahr 1930 wurden immer dichtere und inhaltlich detaillierte Berichte über die ILO abgedruckt, was zweifellos an der fachlich versierteren Repräsentation Argentiniens im *Governing Body* lag. Mit Augustín Araya war ab 1925 ein (Sozial-)Mediziner und erfahrener Politiker vertreten und ab 1927 vertrat Alejandro Unsain das Land im Leitungsorgan der ILO. Ab 1927 führte das DNT eine eigene Sektion mit dem Namen »Organización Internacional del Trabajo« in jeder Ausgabe ihrer Publikation ein, in der zahlreiche

105 *Crónica Mensual del Departamento Nacional del Trabajo*, 7 (82), 1924.

106 Ebd.

107 Ebd.; Stagnaro und Caruso 2017, S. 9.

interne Berichte und offizielle Korrespondenzen zwischen dem *Bureau* und Argentinien abgedruckt wurden. Nie zuvor wurden so viele Berichte über die ILO in Argentinien geschrieben und veröffentlicht und nie zuvor hatte Argentinien einen dermaßen engagierten Sozialexperten wie Unsain bei der ILO vertreten. Im Jahr 1927 analysierte Alejandro Unsain eingehend einen Bericht über die Reise des Generalsekretärs der ILO, Harold Butler, in die Vereinigten Staaten und übertrug die darin gemachten Aussagen zur Lage der amerikanischen Arbeiterschaft auf die Situation der Arbeiterinnen und Arbeiter in Argentinien.¹⁰⁸ Ein Anliegen Unsains war es nicht nur die Kommunikation zwischen der ILO und Argentinien zu stärken, sondern auch die strukturellen Probleme der Beziehungen des *Bureaus* zu Lateinamerika anzugehen. In seinem Bericht an den Außenminister Argentiniens – der auch als Abdruck in der *Crónica* erschien – berichtete Unsain beispielsweise davon, dass alle argentinischen Repräsentanten auf der achten Internationalen Arbeitskonferenz in eine Arbeitsgruppe gewählt wurden und somit Argentinien Interessen bestmöglich vertreten wurden. Unsain legte dar, dass er selbst einen Sitz in der Antragskommission der Konferenz innehatte, die laut ihm das wichtigste Fachgremium auf der Konferenz sei, weil diese den Ablauf und die Tagesordnung weitestgehend bestimmte.¹⁰⁹ Unsain wies noch darauf hin, dass er später den Platz für den uruguayischen Regierungsvertreter frei machte, um auch Uruguay eine Repräsentation in dem Gremium zu geben. Unsain versuchte darzustellen, wie intensiv sich die argentinische Delegation nun auf den Arbeitskonferenzen engagierte, um die Interessen des Landes und des gesamten Kontinents international zu vertreten.

Das Engagement Unsains zahlte sich aus. Die Beziehungen zwischen der ILO und Argentinien verbesserten sich im Laufe der Jahre merklich. 1927 setzte der argentinische Innenminister, der reformorientierte Mediziner José Tamborini, eine ILO-Beratungskommission im Innenministerium ein, die neben Alejandro Unsain auch Juan Bayetto, einen ehemaligen Konferenzteilnehmer, sowie Daniel Autokoletz und Luis C. García aus der Führungsebene des DNT umfasste. Die Kommission sollte neben der Bearbeitung der *Questionnaires* auch über die Konventionen beraten und deren Anwendbarkeit in Argentinien überprüfen, um eine effektivere Zusammenarbeit mit der ILO zu gewährleisten und folglich Ratifikationen zu beschleunigen. Denn noch hatte das Parlament keine einzige Konvention ratifiziert und außerhalb der involvierten Argentinier im Kosmos der ILO stand für viele argentinische Politiker vor der immer noch neuartigen und fremden ILO ein großes Fragezeichen. Transparenz war hier das Stichwort, mit dem versucht wurde, die Arbeit der ILO verständlicher zu machen. Über die Arbeit der argentinischen ILO-Kommission

108 *Crónica Mensual del Departamento Nacional del Trabajo*, 10 (?), 1927.

109 Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto: Memoria presentada al Honorable Congreso Nacional 1927, S. 233.

von Tamborini wurde transparent berichtet und das DNT hielt auch interne Streitpunkte nicht aus der Veröffentlichung zurück. Ein kontroverser Punkt innerhalb der Kommission betraf die Frage nach dem rechtlichen Status von ILO-Konventionen in föderalen Politiksystemen wie Argentinien. Der Präsident des DNT, Luis C. García, vertrat die Ansicht, dass die Konventionen auf föderaler Ebene lediglich als Empfehlungen an die Provinzregierungen formuliert werden sollten. Dies begründete er damit, dass die Gesetzgebungskompetenz in bestimmten Bereichen, wie beispielsweise dem Mindestlohn, bei den Provinzen lag, und folglich die föderale Regierung kein Gesetz zu diesem Thema erlassen konnte.¹¹⁰ Auch in den folgenden Jahren hielt das DNT keine kritischen Berichte zurück. Diese bezogen sich auf Probleme der Auswahl von Delegationen auf Arbeitskonferenzen oder verglichen die Ratifikation und Anwendung von ILO-Konventionen in anderen Ländern mit der langsamen Entwicklung in Argentinien.¹¹¹ Im Jahr 1930, dem letzten Erscheinungsjahr der *Crónica* vor dem Militärputsch in Argentinien, waren die Autoren im DNT schließlich so weit, dass der *Questionnaire* nicht nur abgedruckt, sondern auch die Bedeutung der ILO-Politik für Argentinien kommentiert wurde.¹¹² Die DNT-Funktionäre und andere Arbeitsexperten führten das fort, was Unsain begonnen hatte. In den *Reenseignements sur les délégués* schrieb das *Bureau*, dass Alfredo Colmo, Regierungsdelegierter auf zwei Arbeitskonferenzen sowie Universitätsprofessor, mehrere ILO-bewerbende Artikel veröffentlicht habe und zu einem wichtigen Multiplikator der ILO in Argentinien wurde.¹¹³

Die Geschichte der ILO in Argentinien ist ohne die Sozialpolitikexperten wie Unsain sie als Idealtypus verkörperte, nicht zu erklären: Es waren die Arbeits- und Sozialpolitikexperten, die ständig versuchten einerseits auf internationaler Bühne Argentinien als fortschrittliches Land zu präsentieren und andererseits in Argentinien für eine stärkere Einbindung des Landes in internationale Strukturen warben.¹¹⁴ Die argentinischen Sozialpolitikexperten, die Positionen innerhalb der ILO innehatten zeichneten ein einhellig positives Bild der ILO. Die akribische Arbeit auf den Konferenzen und der kollektive Wille zum Fortschritt beeindruckte die Argentinier, wie zum Beispiel im Bericht des Regierungsdelegierten und Rechtsprofessors Juan P. Ramos im Jahr 1932 deutlich wird, in dem er den gemeinsamen Willen unter den Teilnehmerinnen und Teilnehmern der Konferenzen und des ILO-Personals

110 *Crónica Mensual del Departamento Nacional del Trabajo*, 10 (?), 1927.

111 *Crónica Mensual del Departamento Nacional del Trabajo*, 11 (?), 1928.

112 *Crónica Mensual del Departamento Nacional del Trabajo*, 13 (?), 1930.

113 *Bureau International du Travail: Renseignements divers sur plusieurs délégués de l'Argentine du Chili et de l'Uruguay aux différentes conférences internationales du travail*, 1925, ILO-HA, CAT 1–25-3b-4.

114 Dies war nicht nur in Bezug auf die ILO so, sondern das DNT hatte auch in anderen Bereichen eine dezidiert transnationale Ausrichtung. Siehe dazu: Suriano 2013; Lobato 2007, S. 149.

hervorhob. Er warnte in Richtung seiner Regierung in Argentinien und andere amerikanische Staaten eindringlich davor, die wertvolle Kooperation mit der ILO durch das Desinteresse, das ihr aus Lateinamerika teilweise entgegenschlug, zu verspielen:

»Wenn man einmal gesehen hat, wie die Kommissionen der Konferenz in Genf arbeiten, wie die Leitung des Präsidiums ihre Erfahrung und ihre immense Berichterstattung in die Debatten einbringt, wie die großen Probleme erörtert werden, [...] wie all dies in Entwürfen und Resolutionen zusammengefasst wird, die eine Art Gleichgewicht von Gerechtigkeit und Wirklichkeit zwischen auf den ersten Blick unvereinbaren Interessen sind, wie diese Entwürfe und Resolutionen nach und nach in die Debatten einfließen; wie diese dann nach und nach [...] in die allgemeine Gesetzgebung einfließen; dann wird einem klar, welch schweren Fehler Amerika begeht, wenn es seine Pflicht zur ständigen Mitarbeit aufgibt und sich auf eine unzureichend aktive Teilnahme beschränkt.«¹¹⁵

Ramos bezog sich dabei auf die unvollständigen Delegationen und Fehlbesetzungen von Experten oder Delegierten durch zahlreiche lateinamerikanische Regierungen, die eine effektive und effiziente Arbeit für das *Bureau* unmöglich machten, was bereits Jahre zuvor für Unmut gesorgt hatte. Für die Experten wie Ramos stand fest, dass schlicht und ergreifend die Zusammenarbeit der lateinamerikanischen Staaten mit der ILO grundlegend ernster und professioneller angegangen werden müsse, wenn Argentinien eine Rolle in der Weltpolitik spielen wollte.¹¹⁶ Es schien, als ob die Regierung aus den Fehlern der Vergangenheit nicht gelernt habe.

Dennoch gab es in der personellen Besetzung der Posten durch die argentinische Regierung Veränderungen, was auf eine zunehmend ernstere und professionelle Zusammenarbeit hindeutet. So wurden zunehmend bedeutendere Posten im *Bureau* mit Experten aus Argentinien besetzt. Carlos Brebbia war Mitte der 1920er Jahre Stellvertreter im *Governing Body* und zugleich Mitglied im *Permanent Agricultural Committee*. Das Komitee war einer von zahlreichen thematisch spezifischen Expertenräten, die für das *Bureau* spezielle Untersuchungen in Auftrag gaben und bei Fragen in sozialpolitischen Feldern berieten. Die Landwirtschaft hatte für die argentinische Wirtschaft eine essenzielle Bedeutung, sodass es wichtig war, die Interessen des Landes gegenüber der ILO hier zu vertreten. Das Landwirtschaftskomitee war auch nach Brebbias Ausscheiden mit den argentinischen Agrarökonomen Emilio A. Conu und Carlos C. Benegas stark besetzt. Aber nicht nur im Landwirtschaftskomitee, auch in anderen Bereichen waren führende argentinische Experten vertreten, wie Ismael Urbandt, Präsident des *Departamento Nacional de Higiene*, der in der Kommission für Industriehygiene saß.

115 Revista Internacional del Trabajo, 5 (1), 1932, S. 570.

116 Ebd., S. 565.

Trotz alledem blieb die argentinische und lateinamerikanische Repräsentation in der ILO hinter den Wünschen und Erwartungen von Experten wie Ramos und anderen auch in den 1930er Jahren zurück. Denn der Vergleich mit den Vertreterinnen und Vertretern aus anderen Ländern führte Ramos vor Augen, dass andere Regierungen aus Europa oder Nordamerika besser besetzte Vertretungen organisierten und ihre Prioritäten entsprechend setzen konnten. Die Kritik von Juan P. Ramos an seiner argentinischen Regierung erschien im Juni 1932 in der spanischsprachigen ILO-Zeitschrift *Revista Internacional del Trabajo*, war aber nicht nur auf die Auswahl der Experten bezogen. Er warf den Regierungen von Argentinien und anderen Ländern Lateinamerikas vielmehr vor, weiterhin eine zu lapidare und unprofessionelle Auswahl der Personen vorzunehmen, sodass die Interessen der lateinamerikanischen Arbeiterinnen und Arbeitern sowie der Unternehmer nicht angemessen auf den Konferenzen vertreten wären.¹¹⁷ Es war nichts anderes als eine Ignoranz der innenpolitischen Probleme, die eine internationale Lösungen erforderten. Dabei war es für das dreigliedrige System der ILO aus Arbeitnehmer-, Arbeitgeber-, und Regierungsvertretern eminent wichtig, dass alle Parteien adäquat repräsentiert waren. Ramos sprach hiermit ein Problem an, das Argentinien seit Beginn der Beziehung zur ILO begleitet hatte. Für eine funktionierende Organisation war die paritätische und gleichberechtigte Besetzung der Vertreter der Interessengruppen wichtig, aber die argentinischen Delegationen erschienen oftmals – ebenso wie alle anderen lateinamerikanischen Delegationen – unvollständig und unzureichend vorbereitet.

Die Beziehungen zwischen der ILO und der argentinischen Arbeiterschaft

Die Nominierungen der argentinischen Regierung für die erste Internationale Arbeitskonferenz 1919 in Washington hatten bereits für Verstimmungen auf der Konferenz gesorgt. Die Nominierung des Arbeiterdelegierten Americo Baliño wurde von verschiedenen Delegationen anderer Länder beanstandet, da er lediglich einen begrenzten Sektor der argentinischen Arbeiterschaft vertrat – nämlich die Eisenbahner und ihre dominierende Gewerkschaft *La Fraternidad* –, obwohl die Eisenbahner selbst zwar eine Minderheit darstellten, jedoch auch eine bedeutende Position in der argentinischen Wirtschaft einnahmen. Eine entschiedene Ablehnung erfuhr der Delegierte Baliño und die argentinische Regierung von Seiten des niederländischen Gewerkschafters Jan Oudegeest, Mitglied des Arbeiterkomitees auf der Konferenz, der darauf hinwies, von anderen argentinischen Arbeiterorganisationen Beschwerden erhalten zu haben, die das Privileg der Eisenbahner als Repräsentanten der argentinischen Arbeiterbewegung nicht akzeptieren wollten. Oudegeest kritisierte, dass die Industriearbeiter als Kernzielgruppe der ILO-

117 Ebd., S. 568.

Politik nicht durch Baliño repräsentiert würden, sodass die anderen Delegierten ihm die Teilnahmeberechtigung entziehen sollten und stattdessen ein Vertreter der *Federación Obrera Regional Argentina* (F.O.R.A.) bestellt werden müsse.¹¹⁸ Diese offensichtliche Ablehnung des Argentiniers, zumal durch einen anderen Arbeiterdelegierten, missfiel der argentinischen Delegation. Für die argentinische Regierung war diese offene Zuschaustellung ein Skandal, weil die Kritik sich auch an die Regierung richtete und implizierte, sie habe nicht im Sinne der Statuten gehandelt, was einem Absprechen ihrer Kompetenz gleichkam. Beim Streit um Baliño entwickelte sich gar eine lateinamerikanische Solidarität unter den Delegierten, weil andere Vertreter des Kontinentes wie beispielsweise aus Uruguay sich auf die Seite Argentinien schlugen. Am Ende votierte eine Mehrheit gegen den Ausschluss Baliños, dennoch blieb ein Schaden für die Argentinier bestehen und die Stimmung zwischen Buenos Aires und Genf war getrübt. Alejandro Unsain mahnte einige Jahre später unter Verweis auf die Ereignisse auf der Washingtoner Konferenz, dass diese für die argentinische Regierung höchst peinliche Situation sich nicht mehr wiederholen dürfe.¹¹⁹ Der Streit um Baliño zeigt welche Unterschiede zwischen Argentinien und Lateinamerika auf der einen und Europa auf der anderen Seite bestanden. Denn in Argentinien war – anders als in vielen industrialisierten Staaten – die Arbeiterbewegung noch in ihren Anfängen und in viele verschiedene Ideologien und Branchen versprengt, sodass es keine zentrale Organisation gab, die eine breite Masse an Arbeiterinnen und Arbeitern repräsentieren konnte. Selbst Jahre später, 1936, sollte ein gesonderter, dem DNT in Auftrag gegebener Zensus keine gesicherte Erkenntnis über die Größe der Gewerkschaften wie auch der Unternehmerverbände, hervorbringen. Dies lag schlicht daran, dass es kein Gesetz zur Meldepflicht der sogenannten *Asociaciones profesionales* (Verbände) gab und das DNT die Zahlen und Größen nur schätzen konnte.¹²⁰ Es bestand bis 1945 kein Gesetz, das Gewerkschaften offiziell als Arbeitervertreter anerkannte, sodass die Organisation der Arbeiterschaft diffus blieb.¹²¹ Fest stand jedoch, dass die Eisenbahner und *La Fraternidad* zu den wenigen Gewerkschaftsorganisationen gehörten, die neben der Gewerkschaft der Seeleute (FOM) landesweite Bedeutung erlangten und zu den politisch einflussreichsten Gewerkschaften gehörten.¹²² Insgesamt standen *La Fraternidad*, FOM und die Gewerkschaften sozialkatholischer Prägung auch der ILO positiv gegenüber. Der Niederländer Oudegeest hatte in

118 International Labour Office: Record of proceedings of the International Labour Conference, 1, 1919, S. 110.

119 Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto: Memoria presentada al Honorable Congreso Nacional 1928, S. 234f.

120 Revista Internacional del Trabajo, 15 (2), 1936, S. 187ff.

121 Matsushita 2012.

122 Del Campo 2012, S. 42.

seinem Statement implizit die F.O.R.A. (Federación Obrera Regional Argentina) als zuständige repräsentative Arbeiterorganisation gemeint, die anstatt der *La Fraternidad* die argentinischen Arbeiter repräsentieren sollte, die aber alles andere als ILO-freundlich war. Die argentinische Delegation verteidigte entschlossen die Auswahl für *La Fraternidad*.¹²³ Der Streit um den Arbeiterdelegierten Baliño auf der Arbeitskonferenz 1919 verdeutlicht, dass die Verfassung der ILO in der Praxis auf Hürden stieß, insbesondere dann, wenn die Besonderheiten aus den Ländern der Südhalbkugel mit den Gewohnheiten in Europa kollidierten.¹²⁴

Obwohl sich diese offene Konfrontation zwischen den Delegationen auf den Konferenzen nicht mehr wiederholen sollte, stritten sich in Argentinien die Gewerkschaften weiterhin um das Recht zur Repräsentation. Der Streit um die Repräsentation verlagerte sich demnach von außen nach innen, als klar wurde, welchen Wert die ILO für Argentinien hatte. Anders als in vielen europäischen Staaten war es in Argentinien keinesfalls eindeutig, wer die Repräsentation der Arbeiter einnehmen durfte. Ein emblematischer Fall dieses Problems war die Designation der Delegierten für die Konferenz 1925, als die Regierung der katholischen Arbeiterbewegung die Repräsentation zusprach, was auf Widerstand anderer Arbeiter, vor allem der mächtigen Eisenbahngewerkschaften, traf.¹²⁵ Um zukünftiges Chaos auf Konferenzen zu verhindern, schlug das Innenministerium vor, einen Mechanismus mit einem strengen Zeitplan einzuführen, bei dem das Außenministerium eng mit dem Innenministerium und dem DNT zusammenarbeiten sollte. Das DNT sollte 60 Tage im Vorlauf der Nominierung eine Vorab-Bewertung der wichtigsten Arbeiter- und Unternehmerverbände vornehmen, um dem Innenministerium eine selektive Auswahl vorzulegen. Der Innenminister hatte sich beim Außenminister darüber beschwert, dass zu wenig Zeit für die Nominierung eingeplant würde, was vom Außenministerium wiederum zurückgewiesen wurde, da man auf die förmliche Einladung des *Bureaus* warten müsse, um die Designation der Delegationen vorzunehmen.¹²⁶ Die trägen Prozesse und teils diffusen Zuständigkeiten blieben ein Problem für Argentinien, das es lange Zeit nicht in den Griff bekam. In einem Interview mit der aufgestärkten argentinischen sozialistischen Parteizeitung *La Vanguardia* im Jahr 1924 erneuerte Außenminister Gallardo seine Aussage, dass die Regierung versuche mit den besten Intentionen und Bemühungen die Auswahl der Arbeiter- sowie auch der Unternehmerdelegierten vorzunehmen, aber der Auswahlprozess innerhalb der Verbände zu lange dauere.¹²⁷

123 Stagnaro und Caruso 2017, S. 7ff.

124 Dimitrijevic 1972, S. 94.

125 Stagnaro und Caruso 2017, S. 10.

126 Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto: Memoria presentada al Honorable Congreso Nacional 1926, S. 21.

127 Informaciones Sociales, 1 (5), 1924, S. 4.

Erst durch den Beschluss des Internationalen Gerichtshof in Den Haag sollte die Auswahl der Arbeiterdelegierten vorerst geklärt werden, die fortan einem festen Mechanismus folgte. Die Auswahl der Arbeiterdelegierten hatte sich auch in anderen Ländern konfliktiv herausgestellt, sodass nach der dritten Internationalen Arbeitskonferenz 1921 der Internationale Gerichtshof beschloss, dass in Ländern, in denen die Repräsentation von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen nicht offensichtlich geklärt sei, jene Vertreter aus Verbänden benannt werden müssen, die die meisten Gewerkschaften bzw. Einzelverbände auf sich vereinen konnten.¹²⁸ Auch wenn dies vorerst eine Lösung für den konfliktreichen Auswahlprozess der Repräsentation bedeutete, war dieser Beschluss nicht ohne politische Konsequenzen. Denn während die Gewerkschaften der Eisenbahner, der Seeleute sowie die Gewerkschaften sozialistischer und sozial-katholischer Herkunft der ILO insgesamt positiv gegenüberstanden, lehnten die großen anarchistisch orientierten Gewerkschaftsblöcke, F.O.R.A. und U.S.A. (*Unión Sindical Argentina*), die ILO ab und boykottierten die Teilnahme sogar, nachdem sie folglich aufgrund ihrer Größe für Konferenzen nominiert worden waren.¹²⁹ Alejandro Unsain konstatierte bedauernd, dass die größten Gewerkschaften Argentinien feindlich gegenüber der ILO eingestellt seien und kaum als würdige Repräsentanten des Landes in Frage kämen.¹³⁰ Auch Albert Thomas schrieb in seinem Bericht im Nachgang einer Reise durch die Staaten des Cono Sur, dass die wenigen organisierten Industriearbeiter einem ideologischen Spektrum angehörten, die die ILO als Organisation grundsätzlich ablehnten und der Richterspruch aus Den Haag unglücklich für den Fall Argentinien ausgegangen sei.¹³¹

Dennoch gab es auch in diesen Bewegungen Akteure, die eine konstruktive Beziehung zum *Bureau* aufbauen konnten. Luis Lauzet, ein ausgebildeter Drucker und Gewerkschaftsfunktionär in der F.O.R.A., fungierte 1925 als technischer Berater der Regierung und Delegierter auf der Konferenz. In seinen Veröffentlichungen über die ILO beschrieb er die neuartigen Einflussmöglichkeiten, die der Arbeiterschaft bei der Gestaltung von Arbeitsgesetzen durch die ILO eröffnet wurden. Er lehnte ideologische Debatten, die von einigen Gewerkschaftsfunktionären geführt wurden, ab und plädierte für ein stärkeres Engagement der syndikalistischen Arbeiterbewegung in der ILO. Aufgrund seines engagierten Einsatzes übernahm er ab 1932 sogar die Leitung des ILO-Büros in Buenos Aires und versorgte das *Bureau* laufend

128 Stagnaro und Caruso 2017, S. 6; Cruchaga Tocornal 1948, S. 159f.

129 Unsain 1925, S. 79f.

130 Ebd., S. 79.

131 *Informaciones Sociales*, 4 (2), 1925, S. 14.

mit Informationen über politische Ereignisse, die Gewerkschaften, Unternehmerverbände sowie ökonomischen Entwicklungen Argentinien.¹³²

Dennoch überwog bei den argentinischen Gewerkschaften Misstrauen und Indifferenz, was auch von der Regierung Yrigoyen genährt wurde. Diese trat ab 1928 die Nachfolge der Alvear-Administration an und knüpfte in außenpolitischen Fragen an die erste Regierungszeit von 1916 bis 1922 an. Es bestand auch die Schwierigkeit, dass unter den Arbeitern ein kontroverses Bild über den Völkerbund vorherrschte, der mitunter als »bürgerlich« bzw. kapitalistisch charakterisiert wurde. Dies führte gelegentlich zu einer Gleichsetzung mit der ILO, was das Personal im *Bureau* offensichtlich beunruhigte, das sich stets vom negativen Image des Völkerbundes abzugrenzen versuchte.¹³³ Die ILO musste mehr Anstrengungen unternehmen, um sich als Organisation zu zeigen, die den Arbeitern ein wirkliches Mitspracherecht ermöglichte. Als die argentinische Regierung im Jahr 1929 die Teilnahme Argentinien an der zwölften Internationalen Arbeitskonferenz absagte, warf die sozialistische Zeitung *La Vanguardia* der Gewerkschaftsbewegung vor, sich nicht genügend für die Teilnahme eingesetzt zu haben. Die Zeitung schrieb, dass die passive Haltung der Yrigoyen-Regierung gegenüber Genf bekannt sei, aber das Stummbleiben der Gewerkschaften doch Zweifel aufwarf. Obwohl es von Seiten der Gewerkschaften den Vorwurf gab, die ILO widme sich zu wenig den lateinamerikanischen Problemen, stelle die Internationale Arbeitskonferenz doch immerhin das wichtigste internationale Forum für Debatten und Beschlüsse dar, dem sich die argentinischen Gewerkschaften nicht verweigern dürften.¹³⁴

Daher nahm das *Bureau* die sich verdichtenden Meldungen über einen anstehenden Zusammenschluss der Arbeiterbewegungen zu einer Konföderation in Argentinien interessiert zur Kenntnis. Bereits 1926, als die Planungen eines Gesamtverbandes unter den argentinischen Gewerkschaften begannen, fand die Idee Gehör im *Bureau*, das sich durch die neue Einheit der argentinischen Arbeiter eine kooperativere und effizientere Zusammenarbeit versprach und auf einen Ausstrahlungseffekt auf die Arbeiterbewegung in ganz Lateinamerika hoffte.¹³⁵ Denn es war klar, dass die argentinischen Arbeiter die am besten organisiertesten in ganz Lateinamerika waren und der Weg zur Kooperation durch große repräsentative, womöglich gemäßigte Dachverbände einfacher werden würde. Im Jahr 1930 realisierte sich dies, als die C.G.T., die *Confederación General del Trabajo*, bereits unter der Militärdiktatur von General Uriburu gegründet wurde und die gemäßigten Gewerk-

132 Caruso 2019; Bureau International du Travail: Correspondents and Branch Offices, ILO Correspondent, Buenos Aires, monthly reports, Reports: Argentina, 1931–1963, Correspondence: 1943–1947, ILO-HA, C-2-2-1.

133 Bureau International du Travail: Relations with the Union Ferroviaria, ILO-HA, RL 2/3/6/1.

134 *Informaciones Sociales*, 11 (1), 1929, S. 122f.

135 *Informaciones Sociales*, 5 (1), 1926, S. 46.

schaften vereinte. Fortan verlor die anarchistische Bewegung an Bedeutung, auch weil sie unter der neuen autoritären Regierung stärkeren Repressionen ausgesetzt war.¹³⁶ Die CGT vereinte fortan über 70 Prozent aller organisierten Arbeiter.¹³⁷ Das *Bureau* begrüßte die Schaffung eines Dachverbandes, die eine einfachere Auswahl der Delegierten für die Arbeitskonferenzen erwarten ließ.¹³⁸ Die Eisenbahner sollten weiterhin als die wichtigste argentinische Arbeitergruppe bei der ILO vertreten sein. Doch auch andere Berufsgruppen waren vertreten, in dem technischen Berater aus der wichtigen Druckerindustrie und den städtischen Bediensteten an die Seite der Delegierten gestellt wurden. Generell stabilisierte und beruhigte die klare Zuständigkeit der CGT als repräsentative Arbeiterorganisation den Auswahlprozess von Arbeiterdelegierten für die Konferenzen und das Verhältnis der argentinischen Arbeiterschaft zur ILO verbesserte sich spürbar.¹³⁹ Dies zeigt sich auch in der Berufung von José Negri in den *Governing Body* im Jahr 1935, der Generalsekretär der Eisenbahngewerkschaft *Confraternidad* war und als Delegierter die argentinischen Arbeiter 1924, 1932, 1934 und 1935 vertrat. Negri wurde von der gesamten Arbeiterschaft der Konferenz in den *Governing Body* gewählt, sodass erstmals ein Lateinamerikaner dafür verantwortlich war, die Interessen aller Arbeitern dort zu vertreten. Obwohl die Repräsentation von nicht-europäischen Staaten durch eine Änderung des Artikels 393 der ILO-Verfassung bereits 1922 beschlossen worden war, konnte Negri erst nach der Ratifikation der Verfassung durch Argentinien im Jahr 1933 den neu geschaffenen Sitz im *Governing Body* antreten.¹⁴⁰

Ironischerweise war der Militärputsch in Argentinien 1930, der die im Zuge der Wirtschaftskrise unbeliebt gewordene Yrigoyen-Regierung zu Fall brachte, vorteilhaft für die ILO. Denn die Militärregierung unter dem General José Félix Uriburu veranlasste die Gründung der CGT, um die gemäßigten Kräfte der Arbeiterbewegung zu stärken und die Anarchisten auszugrenzen und zu unterdrücken. Die Ratifikation des Versailler Vertrages durch den 1932 in unfreien Wahlen gewählten Präsidenten, den Militäroffizier Augustín P. Justo, war ein wichtiger außenpolitischer Legitimationsschritt für die autoritär auftretende Regierungselite, die fortan bis 1943 durch unfreie Wahlen an der Macht blieb. Zwar hielten die Regierungen in der Zeit zwischen 1931 und 1943, die als *Década infame* bezeichnet wird, Wahlen ab, bei denen jedoch manipuliert und korumpiert wurde. Dass die ILO mit einer undemokratischen Regierung nun besser zurechtkam als mit der zuvor demokratisch gewählten Yrigoyen-Regierung war für das *Bureau* eher ein untergeordnetes Problem, zumal

136 Del Campo 2012, S. 89.

137 Ebd., S. 97.

138 *Informaciones Sociales*, 5 (1), 1926, S. 46.

139 Stagnaro und Caruso 2017, S. 11.

140 Bureau International du Travail: *Représentation des pays de l'Amérique latine au Conseil d'administration du Bureau international du Travail*, 19.12.1935, ILO-HA, L 1/8/1.

die Beamten sowie Delegierten oftmals dieselben wie zuvor waren. Der enge Vertraute des *Bureaus*, Carlos Saavedra Lamas, war von 1932 bis 1938 Außenminister in der Regierung Justo. Der Aufstieg von Faschismus und Diktatur in Europa in den 1930er Jahren traf das Friedensprojekt in Genf ins Mark, sodass die sich anbietenden alternativen Partner in Amerika mehr als begrüßt wurden. Schließlich war die ILO eine Organisation, bei der neben Verwaltungspersonen vor allem Sozialpolitik-Experten aktiv wurden, wodurch der direkte politische Einfluss begrenzt blieb.

Mit dem Auftreten der CGT, die zwar unter Uriburu gegründet wurde, aber ihre Unabhängigkeit weitestgehend behalten konnte, verbesserte sich die Kommunikation der argentinischen Arbeiterschaft zur ILO spürbar. Die hauseigene Zeitung *C.G.T. Periódico Semanal de la Confederación General del Trabajo* wurde ab April 1934 herausgegeben und informierte über sämtliche Nachrichten und Berichte für Arbeiterinnen und Arbeitern, darunter Informationen über internationale Themen. Eine ausführliche Berichterstattung fand über die ILO statt, vor allem im Zuge von Arbeitskonferenzen. Die Berichte der Generaldirektoren fanden ebenso Eingang in die Zeitung wie die Berichte der Arbeiterdelegierten, die über den Verlauf und die Ergebnisse der Konferenzen schrieben. Die Delegierten schrieben die Artikel für die CGT selbst, und ein Name, der unter sehr vielen Berichten stand, war Sebastián Marotta, der an vier Konferenzen teilnahm. Dabei wurden die Leistungen der einzelnen Delegierten typografisch stark herausgestellt. So wurde die Rede von José Negri auf der neunzehnten Konferenz unter folgendem Titel in der CGT abgedruckt: »Genosse Negri spricht für die Arbeiter des Landes. Aus Genf wurde eine radiotelegrafische Konferenz übertragen.«¹⁴¹ Die Bezeichnung »unser Delegierter« war geläufig und verlieh den argentinischen Arbeitern, insbesondere durch die Ergänzung »Genf«, eine Anmutung internationaler Würde, an der die argentinischen Arbeiter teilhatten. Die CGT versuchte, die argentinische Repräsentanz bei der ILO in Szene zu setzen und die Würde zu verleihen, die in den vergangenen Jahren vernachlässigt worden war. Beispielsweise wurde zu Ehren der Delegierten eine Feier mit zahlreichen Teilnehmern ausgerichtet, bevor die Vertreter zur Konferenz fuhren. Die Gebäude der ILO in Genf fanden ebenso eine visuelle Darstellung in der CGT-Zeitung. Fotografien des Konferenz-Plenarsaals, des Saals des Migrationskomitees und einer Statue zu Ehren von Albert Thomas wurden in die ansonsten textlastige Zeitung integriert. Auch die argentinischen Delegierten und bedeutende ILO-Personalien, wie die Generaldirektoren Butler und Winant sowie der Lateinamerika-Verantwortliche Raúl Migone wurden in Portraits ausführlich vorgestellt. Die Verwendung von Fotografien war eine Strategie, um die ILO, die für viele noch fremd und von einigen skeptisch betrachtet wurde, für ein breiteres Publikum nahbarer zu machen. Zugleich konnte die CGT Rückendeckung aus der Arbeiterschaft für ihre Arbeit auf den Konferenzen gewinnen. Darüber hinaus setzte sich die CGT auch mit kritischen

141 C.G.T. *Periódico Semanal de la Confederación General del Trabajo*, 2 (63), 28.06.1935.

Punkten auseinander, wie dem Verhältnis des *Bureau*s zur UdSSR und zum europäischen Faschismus, um immer wieder zu betonen, wie politisch bedeutsam ein starkes argentinisches Engagement bei der ILO war. Auch gegenüber der argentinischen Regierung wurde Kritik geäußert, dass Sozial- und Arbeitsgesetze auf der Strecke blieben.

Die Einigkeit in der Arbeiterbewegung sollte allerdings bald wieder vorbei sein. 1936 spitzte sich ein interner Machtkampf in der CGT zu, der eine Spaltung in zwei verfeindete Lager zu Folge hatte. Die argentinischen Delegationen auf den ILO-Arbeitskonferenzen 1936 und 1937 mussten infolgedessen ohne Arbeiterdelegierte auskommen, denn in der CGT stritten sich Syndikalisten und Sozialisten um den Kurs, den die CGT fahren sollte. Das *Bureau* berichtete nervös, dass es nun auf die Position der mächtigen Eisenbahner ankam, ob sie den Syndikalisten oder den Sozialisten angehören wollten, was für die Zukunft der Beziehungen ausschlaggebend war.¹⁴² Die Sozialisten unter der Führung des Gewerkschaftlers José Domenech standen der ILO freundlicher gegenüber als die Syndikalisten. Daher war es für das *Bureau* eine positive Nachricht, dass die Sozialisten den Machtkampf scheinbar zu ihren Gunsten entscheiden konnten.¹⁴³ Am Ende sollte der Wechsel der Eisenbahner zum Lager um Domenech ausschlaggebend für den Ausgang des Machtkampfes sein. Die Eisenbahner als mächtige Gruppe entschieden erneut einen bedeutenden Richtungskampf. Für die ILO waren das gute Nachrichten.

Nicht ohne Stolz präsentierte die Eisenbahngewerkschaft in ihrer Zeitung *La Fraternidad* 1936 Illustrationen und einen ausführlichen Bericht über den Besuch des Generaldirektors Harold B. Butler in den Räumlichkeiten der Gewerkschaft, bei der Butler einen Zwischenstopp einlegte auf seiner Reise zur Regionalkonferenz in Chile.¹⁴⁴ Für den sozialistischen Arm der CGT war die ILO weiterhin ein wichtiger Partner, um Arbeitspolitik durchzusetzen. Tragisch für die argentinische Arbeiterschaft, die sich jahrelang von der ILO unberücksichtigt fühlten, war, dass der Machtkampf zeitlich mit der ersten ILO-Regionalkonferenz zusammenfiel, die für die lateinamerikanischen Länder in Santiago de Chile ausgerichtet wurde, um den speziellen Problemen des Kontinents mehr Aufmerksamkeit zu geben. Eine offizielle Delegation konnten die Argentinier daher nicht stellen, sodass argentinische Konferenzgäste nur den Status als Beobachter einnehmen konnten. In Santiago sollte sich eine Allianz unter den lateinamerikanischen Arbeiterdelegierten bilden, die sich zum Ziel setzte, in ihren Ländern verstärkt für gemeinsame Positionen unter der Arbeiterschaft zu werben, um über Organe wie die Arbeitskonferenzen gemeinsamen Druck auf Unternehmer und Regierungen ausüben zu können.¹⁴⁵

142 *Informaciones Sociales*, 14 (2), 1936, S. 213.

143 Del Campo 2012, S. 135.

144 *La Fraternidad*, 27 (590), 1936, S. 5ff.

145 Herrera González 2015, S. 121.

Doch auch nach 1936 war der Konflikt in der argentinischen Arbeiterbewegung alles andere als beigelegt. Nachdem der Richtungsstreit in der CGT zunächst zu gunsten der Sozialisten entschieden war, sollte ein Machtkampf im *Partido Socialista (PS)*, der sozialistischen Partei ausbrechen, als junge Parteimitglieder gegen altgediente Parteigranden aufbegehrten. Es folgte ein Kongress, in dem die ideologischen Gegensätze zwischen den gemäßigten alten und radikaleren neuen Kräften jedoch nicht überwunden werden konnten.¹⁴⁶

Trotz alledem, die CGT und die Arbeiterbewegung insgesamt maßen der ILO einen viel wichtigeren Stellenwert zu als die Gewerkschaften in den 1920er Jahren, als die organisierte Arbeiterschaft der ILO noch indifferent, mitunter feindselig gegenüberstand. Umso wichtiger war es, dass sowohl das *Bureau* als auch die CGT sich verstärkt für eine gegenseitige Verständigung einsetzten, insbesondere durch das Engagement einzelner Akteure. Luis Lauzet, der ab 1932 im ILO-Büro in Buenos Aires arbeitete, war eine Schlüsselfigur, da er als Gewerkschaftsfunktionär anderen Arbeitern glaubwürdig genug erschien, die Arbeit der ILO gewissenhaft vertreten zu können. Für seine Position war es durchaus relevant, dass er Erfahrungen als Konferenzteilnehmer vorweisen konnte und sein französischsprachiger Hintergrund ihm sprachliche Kompetenz verlieh, die vielen argentinischen Gewerkschaftsfunktionären hingegen fehlte. Nach und nach intensivierte sich der gegenseitige Informationsaustausch zwischen Genf und Buenos Aires, vor allem mithilfe der argentinischen ILO-Korrespondenten, die Berichte über die ILO und die Internationalen Arbeitskonferenzen in Gewerkschaftsblättern platzierten, wie etwa bei »El Tranviario«.¹⁴⁷ Auch andere argentinische Gewerkschaftler, die als Delegierte die ILO kennengelernt hatten, wie der sozialistische Funktionär Americo Baliño und der Sozialkatholik Carlos Conci, wurden vom *Bureau* als wichtige Personen in der Verbreitung eines positiven Bildes der Organisation innerhalb der Gewerkschaftsbewegung genannt.¹⁴⁸ Raúl Migone stellte Kontakte zu den sozialistischen Abgeordneten Enrique Dickmann und Juan Antonio Solari her, letzterer als einflussreiche Stimme als Herausgeber der Zeitung *La Vanguardia*. Sie fungierten als bedeutende Botschafter in dem für Genf fernen und noch immer unbekannten Land im Cono Sur, weshalb der Austausch mit ihnen verstärkt wurde. Solari wurde eingeladen, nach Genf zu reisen, um den Kontakt zu vertiefen und ihn von der ILO mitsamt den repräsentativen Gebäuden und Personen noch stärker zu überzeugen, was dazu beitragen sollte, ein positives Echo für die ILO in Argentinien zu schaffen. Auch wusste das *Bureau*

146 Bureau International du Travail: Partido Socialista Obrero, ILO-HA, D-1002/0002/2/2.

147 Bureau International du Travail: Argentina Correspondent, Advertisements, ILO-HA, Reports 2/C2/400, Correspondence: 1943–1947.

148 Bureau International du Travail: Renseignements divers sur plusieurs délégués de l'Argentine du Chili et de l'Uruguay aux différentes conférences internationales du travail, 1925, ILO-HA, CAT 1–25-3b-4.

um die Multiplikationsfunktion von argentinischen sozialistischen Abgeordneten für andere Länder des Kontinentes, beispielsweise Bolivien, die eine weniger starke sozialistische Bewegung institutionalisiert hatten.¹⁴⁹ Ein von Solari verfasster Zeitungsartikel mit dem Titel »Die ILO interessiert sich für die Probleme in Amerika« anlässlich der Regionalkonferenz der ILO in Havanna im Jahr 1939 wurde von ILO-Direktor Winant und anderen geschätzt.¹⁵⁰

Das verstärkte Engagement der ILO zeigte seine Wirkung. Ironischerweise war es Adolf Staal, ein niederländischer Gewerkschafter in der Position des Arbeiterbeauftragten der ILO, der der Gewerkschaft *La Fraternidad* außerordentlich gute Arbeit und hochrangige Debatten bescheinigte. Dies geschah Jahre nachdem ein anderer Niederländer, Jan Oudegeest, ihr die Repräsentation für die argentinischen Arbeiter noch vollständig abgesprochen hatte. Staal attestierte den argentinischen Eisenbahnern eine internationale Vorbildfunktion in ihrem Arbeitskampf, die allmählich zu verbesserten Gesetzen im Land führte.¹⁵¹

Mit Ausbruch des Zweiten Weltkriegs verkomplizierte sich für die ILO die Arbeit auf dem europäischen Kontinent weiter. Die Aktivitäten wurden daher kriegsbedingt temporär nach Montreal auf den Campus der McGill University verlagert. Auch inhaltlich strebte die ILO verstärkt an, die amerikanischen Länder in ihre Politik einzubeziehen, insbesondere da ihr Einfluss auf dem europäischen Kontinent während des Krieges praktisch zum Stillstand kam. Das *Bureau* wandte sich daher auch an Personen aus dem Netzwerk in Argentinien, wie Solari, um die argentinische Öffentlichkeit und die Gewerkschaften verstärkt für die Aktivitäten der ILO zu gewinnen.¹⁵² Dies war nicht zuletzt eine Überlebensstrategie des *Bureaus*, um den Krieg institutionell zu überstehen. Während die ILO in Europa faktisch nicht mehr aktiv war und der Völkerbund zerfiel, setzten sich die Absetzungstendenzen von der ILO in einigen lateinamerikanischen Staaten fort, da ihr weiterhin Eurozentrismus vorgeworfen wurde. Mexiko ging so weit, einen Vorschlag für ein eigenes panamerikanisches Büro zu unterbreiten, was auf der ILO-Regionalkonferenz in Havanna erörtert wurde.¹⁵³ Der Vorschlag ging zurück auf eine Resolution der fünften *Internationalen Amerikanischen Konferenz* im Jahr 1923 über die Einrichtung eines amerikanischen Völkerbundes, da der Vorwurf sich erhärtete, dass in Genf die amerikanischen Interessen unberücksichtigt blieben. Dies wurde nun von Teilen der lateinamerikanischen Staaten auf die ILO übertragen, denn man befürchtete, dass mit dem Eintritt der USA in die ILO ein zu großer Fokus auf das nordamerikanische

149 Bureau International du Travail: Relations with Juan Antonio Solari, ILO-HA, RL 2/1/4.

150 Ebd.

151 Bureau International du Travail: Relations with La Fraternidad, ILO-HA, RL 2/3/6.

152 Bureau International du Travail: Relations with Juan Antonio Solari, ILO-HA, RL 2/1/4.

153 Ebd.

Land fiel und die südlichen Nachbarstaaten weiterhin in der zweiten Reihe spielten. Auch Teile der lateinamerikanischen Arbeiterbewegung standen einer panamerikanischen Organisation ihrer Interessen auch in Abrenzung zu Europa offen gegenüber. Doch nicht alle lateinamerikanischen Staaten gingen so weit, eine Konkurrenzorganisation zu gründen. Am Ende kam es auf die Position Argentiniens an. Die argentinische Arbeiterbewegung war gegen eine Panamerikanisierung ihrer Interessen, da sie eine Schwächung der Arbeiterschaft fürchtete, wenn man sich von den erfahrenen und wichtigen Gewerkschaftsbünden in Europa abwandte.¹⁵⁴ Auch die verstärkte Zusammenarbeit zwischen dem *Bureau* und den argentinischen Akteuren zahlte sich hierbei aus: die Argentinier stellten sich dem Vorschlag von Mexiko in den Folgejahren klar entgegen und retteten die ILO somit über die Kriegsjahre.

Die Beziehungen zwischen der ILO und der argentinischen Unternehmerschaft

Die Unternehmervertreter aus der *Asociación del Trabajo (AdT)*, des Verbandes der argentinischen Arbeitgeber, versuchten frühzeitig ihre Interessen bei der ILO zu platzieren. Für ihren agilen Generalsekretär Atilio Dell'Oro Maini hatte die ILO zwei wichtige Funktionen: Einerseits konnten Wettbewerbsverluste, die nach der Einführung von Arbeitsstandards entstanden wären, umgangen werden, wenn alle Staaten die gleichen Maßnahmen trafen. Andererseits konnte die ILO als Legitimationsgrundlage für gewisse Sozial- und Arbeitsgesetze in Argentinien dienen. Für die AdT und andere argentinische Industrieverbände waren die Internationalen Arbeitskonferenzen nicht nur nützlich, sondern trugen auch zur globalen Sicherung von Fortschritt und Frieden bei. Die Verbände sahen in ihnen einen Ausdruck der neuen Weltordnung und des Zivilisationsfortschritts: »Die Konferenzen der Internationalen Arbeitsorganisation leisten nützliche Dienste und sind ein echtes Instrument des Fortschritts und der sozialen Aussöhnung.«¹⁵⁵ Die ILO passte gut in das Konzept der AdT, die darauf abzielte, den radikalen Arbeiterbewegungen den Wind aus den Segeln zu nehmen. Denn dies war der Anlass der Gründung der AdT nach den sozialen Unruhen während der *Semana trágica* 1919 gewesen. Der Verband strebte an, durch aktive Teilnahme an sozialpolitischen Debatten die Gefahr eines gesellschaftlichen und politischen Umsturzes durch unzufriedene Arbeiter zu verhindern. Dabei präsentierte er eine eigene sozialpolitische Perspektive aus Unternehmensicht als Gegengewicht zum Sozialismus, Kommunismus und Anarchismus.¹⁵⁶ Die AdT nahm ein sozialkatholisches Profil ein, welches sie

154 Francisco Pérez Leiros, Archivo Historia Oral, Archivos di Tella, Universidad di Tella.

155 Boletín de Servicios de la Asociación del Trabajo, 3 (65), 1922, S. 475.

156 Rapalo 1997.

als konservative Alternative zu den Ideen des Sozialismus präsentierte. Für die Argentinier war die Verbindung von Sozialpolitik mit katholischer Soziallehre, so wie sie Dell'Oro Maini und die AdT verkörperte, von besonderer Bedeutung.¹⁵⁷ Gerade um Sozialpolitik vom Sozialismus und Anarchismus abzugrenzen, fand man in der katholischen Sozialtheologie ein verbindendes Element, das als Rechtfertigung für die Einführung von Sozial- und Arbeitsgesetzen diente – und auch zum Bindeglied zur sozialdemokratisch geprägten ILO wurde. Als der argentinische Außenminister 1939 eine Rede über die ILO im argentinischen Radio hielt, beteuerte er, dass die Arbeit der ILO im Einklang des Geistes aus den päpstlichen Enzykliken stand.¹⁵⁸ Dies wurde auch von Dell'Oro Maini genutzt, um eine konservative Variante der staatlichen Sozialpolitik vertrat und damit einen wichtigen Bezugspunkt zur ILO herstellte, die zwar von europäischen Sozialisten und Sozialdemokraten geprägt war, aber dennoch den Brückenschlag zum Unternehmertum suchte. Er stand der staatlich verordneten Sozialpolitik und speziell dem Arbeiterschutz grundsätzlich offen gegenüber, war aber gleichzeitig ein Vertreter des paternalistischen, sozial-katholischen, wenn nicht autoritären Unternehmertypus mit engen Verbindungen zu hohen militärischen Kreisen in Argentinien.¹⁵⁹

Die AdT unterstützte die Politik der ILO, war aber in allererster Linie Vertreterin von Industrieinteressen. Dafür holte sie sich für die Arbeitskonferenzen jeweils die Expertise aus der entsprechenden Industriebranche ein. In der Vorbereitung der Arbeitskonferenz von 1921, auf der eine Konvention über das Verbot von Bleiweiß in der Malereifarbe zur Diskussion stand, informierte sich die AdT über die Interessen der argentinischen Unternehmer, um im Vorfeld eine klare Position gegenüber dem *Bureau* und der Konferenz einzuholen. Die argentinische Industrie verwendete seit Jahren kein Bleiweiß mehr und stand einem offiziellen Verbot auf internationaler Ebene somit nicht entgegen. Vielmehr begrüßte sie die angestrebte Konvention, in dem sie auf die erheblichen Gesundheitsrisiken der Arbeiterinnen und Arbeiter beim Verwenden von Bleiweiß hinwies und die nur geringfügigen Vorteile des Einsatzes des Stoffes nicht relevant einstufte.¹⁶⁰ Interessanterweise fand

157 Fernando Devoto hat sich näher mit Atilio Dell'Oro Maini und seiner sozialkatholischen Sozialisierung beschäftigt. Siehe dazu weiter: Devoto 2005.

158 *Revista Internacional del Trabajo*, 10 (1), 1934, S. 54.

159 Nach dem Militärputsch durch General José Félix Uriburu war Dell'Oro Maini ab Februar 1931 für ein Jahr lang *Interventor federal* der Provinz Corrientes. Ein *Interventor federal* ist laut Artikel 6 der argentinischen Verfassung die Titelbezeichnung für die Führungsinstanz einer argentinischen Provinzregierung, die von der föderalen Regierung im politischen Krisenfall eingesetzt wird und formell die Autonomie der Provinz und das republikanische föderale System Argentiniens garantieren soll. Nach dem Militärputsch 1930 durch Uriburu und seine Mitverschwörer kam es 1931 zum politischen und militärischen Widerstand in der Provinz Corrientes, was Uriburu zum Auslösen des Artikel 6 veranlasste.

160 *Boletín de Servicios de la Asociación del Trabajo*, 2 (41), 1921, S. 543f.

ein reger Austausch zwischen der AdT mit dem *Bureau* in dieser Frage statt, obwohl allen Beteiligten im Herbst 1921 bereits klar war, dass die argentinische Regierung beschlossen hatte, nicht an der dritten Internationalen Arbeitskonferenz teilzunehmen. Im Hinblick auf eine spätere mögliche Ratifikation durch Argentinien befand es die AdT allerdings klug, die Interessen der argentinischen Industrie trotz des Fehlens der Delegation im Vorfeld artikuliert zu haben. Zugleich bedauerte die AdT die gleichgültige Haltung der argentinischen Regierung bezüglich der Konferenz, was die unterschiedlichen Interessen und Blickwinkel zwischen Politik und Wirtschaft gegenüber der ILO verdeutlicht:

»Ungeachtet der Umstände war es dem Verband ein Anliegen, dass die argentinischen Arbeitgeber ihren Standpunkt zum Ausdruck bringen, und er [der Verband] hat sich, wenn auch inoffiziell an den Beratungen der Internationalen Arbeitskonferenz beteiligt.«¹⁶¹

Die Yrigoyen-Regierung betrachtete ihren Handlungsspielraum in Genf als äußerst begrenzt und hielt eine Teilnahme auf der Konferenz daher nicht für lohnend. Dennoch war es den Wirtschaftsvertretern ein Anliegen, ihre Interessen zu vertreten. Sie erkannten die Notwendigkeit, dies zu tun, da sie im Falle einer späteren Ratifizierung der Konvention die möglichen Auswirkungen tragen müssten. Die AdT pflegte enge Kontakte zum *Bureau* und brachte die Interessen der Wirtschaft sowohl im hauseigenen *Boletín* als auch in der argentinischen Tagespresse in Genf wirkungsvoll zur Geltung. Dies zeigte sich auch bei anderen Arbeitskonferenzen. Vor der dritten Internationalen Arbeitskonferenz im Jahr 1921 erkundigte sich die AdT beim einflussreichen Agrarverband *Sociedad Rural Argentina* nach dessen Standpunkten bezüglich landwirtschaftlicher Arbeit. Darüber hinaus wurden alle mit der AdT verbundenen Unternehmen zu bedeutenden Fragen wie der Reduzierung der Wochenarbeitszeit konsultiert.¹⁶² Die Eindrücke von der siebten Internationalen Arbeitskonferenz 1925 veröffentlichte Dell'Oro Maini in einem langen Bericht in der Tageszeitung *La Nación*.¹⁶³ Die Berichte wurden im *Bureau* gelesen, da Atilio Dell'Oro Maini zuvor die Aufmerksamkeit des ILO-Personals erregt hatte. Dell'Oro Maini wurde als eine bedeutende Vermittlungsperson für die ILO-Politik in Argentinien anerkannt. Luís Varlez, ein Mitarbeiter des *Bureaus* in Genf, äußerte in einem Brief an Dell'Oro Maini sein großes Interesse an den Ausgaben des *Boletíns* der AdT, dessen Berichte großen Wert für das *Bureau* hätten.¹⁶⁴ Auch von der höchsten Stelle der ILO, dem Generaldirektor Albert Thomas selbst, wurden die übersetzten

161 *Boletín de Servicios de la Asociación del Trabajo*, 2 (42).

162 *Boletín de Servicios de la Asociación del Trabajo*, 3 (51), 1922, S. 79.

163 *Informaciones Sociales*, 4 (6), 1926, S. 70ff.

164 *Boletín de Servicios de la Asociación del Trabajo* 2 (31), 1921, S. 201.

Berichte Dell'Oro Mainis im *Boletín* gelesen, die, so Thomas, zur Wissensbildung im *Bureau* über Argentinien beitrugen.¹⁶⁵ Für Thomas und das *Bureau* war die Innenansicht von Dell'Oro Maini über Argentinien, die dem europäischen Personal in Genf fehlte, wertvoll für den Umgang und die Zusammenarbeit mit Buenos Aires. Das *Bureau* sah in Dell'Oro Maini – analog zu den argentinischen Akteuren in Politik, Verwaltung und den Gewerkschaften – einen Akteur zur Verbreitung einer ILO-freundlichen Haltung in Argentinien, die über massive Informations- und Aufklärungsarbeit erreicht werden sollte.¹⁶⁶

Nach dem Fernbleiben Argentinien auf den Arbeitskonferenzen von 1921 und 1922, sowie der nur schwach besetzten Delegation im Jahr 1923, war ein neuer Umgang mit Argentinien und auch allen anderen lateinamerikanischen Staaten dringend geboten. Die Anfangseuphorie in Argentinien über die neue Rolle auf der Weltbühne war schnell verflogen. Die Teilnahme an Konferenzen war neben der Ratifikation von ILO-Konventionen für das *Bureau* ein Gradmesser für die Kooperation mit einem Mitgliedsstaat und beides ließ bis zum Jahr 1924 darauf schließen, dass Argentinien wenig Interesse daran hatte. Dabei lagen die Probleme auf beiden Seiten. Für die vierte Internationale Arbeitskonferenz 1925 setzte die argentinische Regierung wie bereits 1920 Atilio Dell'Oro Maini als Unternehmervertreter ein, und dieser versuchte die Probleme in der bisherigen Zusammenarbeit zwischen Argentinien und Genf vor den Delegierten zu erklären. Er hatte einen wichtigen Hinweis: Die sozialen Probleme in Amerika seien völlig andere als in Europa. Sie unterschieden sich nicht nur im ungleichen Entwicklungsstand der Kontinente, sondern auch in den Formen der industriellen Produktion. Ein Mangel an Kapital und Arbeitskräften führe dazu, dass bestimmte Probleme, die in Europa bestünden und die sich in den ILO-Konventionen wiederfänden, in Amerika überhaupt nicht existierten. Das *Bureau* möge sich daher, so Dell'Oro Maini weiter, den speziellen Bedürfnissen und Problemen der amerikanischen Staaten zuwenden und stärker öffentlich in Argentinien auftreten und werben, um die Akzeptanz dieser neuen Institution zu erhöhen.¹⁶⁷ Was genau diese Probleme waren, blieb aber zunächst unklar. Doch zeigte die Haltung der Lateinamerikaner, nur selten vollständige und gut vorbereitete Delegationen auf die Arbeitskonferenzen zu schicken, dass eine grundsätzliche Entfremdung zwischen der ILO und dem südamerikanischen Kontinent bestand. Dell'Oro Maini versuchte also auf der einen Seite das *Bureau* für die argentinischen

165 *Boletín de Servicios de la Asociación del Trabajo*, 2 (36), 1921, S. 394.

166 *Bureau International du Travail: Renseignements divers sur plusieurs délégués de l'Argentine du Chili et de l'Uruguay aux différentes conférences internationales du travail*, 1925, ILO-HA, CAT 1-25-3b-4.

167 *Informaciones Sociales*, 3 (2), 1925, S. 40; *Boletín de Servicios de la Asociación del Trabajo*, 7 (143), 1926, S. 8; *Bureau International du Travail: Renseignements divers sur plusieurs délégués de l'Argentine du Chili et de l'Uruguay aux différentes conférences internationales du travail*, 1925, ILO-HA, CAT 1-25-3b-4.

und lateinamerikanischen Interessen zu sensibilisieren, aber auf der anderen Seite sparte er nicht an Kritik an der argentinischen Regierung, deren fehlendes Engagement und Interesse er ebenfalls problematisierte. Ausgerechnet das Fernbleiben Argentiniens auf den Konferenzen von 1921 und 1922, auf denen für Argentinien wichtige Themen wie Landwirtschaft und Migration besprochen wurden, sah Dell'Oro Maini als großen Fehler an.

Das *Bureau* suchte wie in der Politik, Verwaltung und den Gewerkschaften auch bei den Unternehmern nach regional verwurzelten Unterstützern der ILO-Politik, um die Beziehungen zu dem Land zu verbessern. In Dell'Oro Maini fand das *Bureau* einen wichtigen Akteur, der als wechselseitiger Erklärer in Argentinien und Genf geschätzt wurde. Akteure in der AdT und auch im *Museo Social Argentino* galten als Verstärker und Übersetzer der ILO in Argentinien, indem sie die Institution und ihre Instrumente in ihren Publikationen vorstellten und für die Zusammenarbeit warben. Das *Museo Social Argentino* veröffentlichte beispielsweise eine Vielzahl von Artikeln, in denen die ILO in ihrem Wesen und ihrer Funktionsweise grundsätzlich erklärt wurde: »La Oficina Internacional del Trabajo. Su constitución y organización«¹⁶⁸. Zudem gehörten das *Museo Social Argentino* und die AdT zu der Fraktion, die eine rasche Ratifikation von ILO-Konventionen im argentinischen Kongress forderte.¹⁶⁹ Dell'Oro Mainis Engagement führte dazu, dass er 1925 zum Mitglied im *Governing Body* gewählt wurde und zum Stellvertreter des argentinischen Arbeitsrechtsexperten Agustín Araya wurde.¹⁷⁰ Das *Bureau* ging sogar so weit, dass es die *Asociación del Trabajo* nicht als unternehmerischen Lobbyverband sah, sondern auch als Interessenverband für Arbeiterinnen und Arbeitern zu sehen, da die Organisation sich für internationale Arbeitsrechte stark machte.

»Um die Wahrheit zu sagen, tritt die Asociación del Trabajo eher als eine Vereinigung zum Schutz von Arbeitern [...] auf, denn als eine wirkliche Vereinigung zur beruflichen Verteidigung der Arbeitgeber.«¹⁷¹

Der AdT gelang es, sich beim *Bureau* als Lobbyisten für beide Seiten, Unternehmen und Gewerkschaften, darzustellen, obwohl sie eindeutig ein Unternehmerverband war. Für die argentinische Arbeiterschaft war dies allerdings kein Grund zur Freude. Vielmehr warfen argentinische Gewerkschaftler dem *Bureau* vor, sich zu sehr von »Kapitalisten« vereinnahmen zu lassen. Der Arbeiterdelegierte der achten Internationalen Arbeitskonferenz Carlos Conci von der katholischen Arbeiterbewegung *Cír-*

168 Boletín de Servicios de la Asociación del Trabajo, 14 (47–48), 1925, S. 60; Boletín del Museo Social Argentino, 18 (98), 1930, S. 643.

169 Boletín del Museo Social Argentino, 16 (73–74), 1928, S. 161.

170 Boletín de Servicios de la Asociación del Trabajo, 7 (132), 1925, S. 363.

171 Informaciones Sociales, 6 (2), 1925, S. 13.

culos Obreros befürchtete, dass die ILO unter den argentinischen Arbeitern als kapitalistische Institution wahrgenommen werde, die zu sehr den Interessen der Unternehmer nachgäbe.¹⁷² Zumal würden die ausbleibenden Ratifikationen allen Anschein nach Anlass dazu geben, der Effektivität der Organisation zu misstrauen.

Interessanterweise nahm die *Asociación del Trabajo* die Machtverhältnisse innerhalb der ILO ganz anders wahr: Die Regierungsvertreter würden sich, so Dell'Oro Maini, auf den Konferenzen zu sehr von den Forderungen der Arbeiterschaft beeinflussen lassen, sodass von einem konsensualen Ergebnis und einer harmonischen dreigliedrigen Beziehung keine Rede sein könne. Die angebliche Unausgewogenheit der Interessen, die Dell'Oro Maini hier ansprach, sei mitausschlaggebend für die ausbleibenden Ratifikationen durch die Parlamente.¹⁷³

Es bleibt festzuhalten, dass die AdT keine unkritische Haltung gegenüber dem *Bureau* einnahm. Im Jahr 1926 wies sie in einem Artikel im *Boletín* den Vorwurf empört zurück, in Argentinien würden Arbeitern schlechtere Bedingungen vorfinden als in Europa, was von Albert Thomas im Zuge der achten Internationalen Arbeitskonferenz geäußert worden war. Dell'Oro Maini widersprach bereits auf der Konferenz Thomas, und die AdT setzte nun erneut an, um den Vorwurf zu entkräften. Gleichzeitig kritisierte Dell'Oro Maini sichtlich verärgert, dass einige Funktionäre im *Bureau* nach wie vor wenig Bezug zu Lateinamerika hätten. Diese Unkenntnis manifestierte sich sogar in einer mangelnden geografischen Kenntnis über die Länder Südamerikas, wobei Länder und Städte vom ILO-Personal unverständlicherweise oft verwechselt würden.¹⁷⁴ Die Beobachtung von Dell'Oro Maini verdeutlicht, dass trotz anderslautender Erklärungen des ILO-Direktors in den 1920er Jahren in Genf weiterhin eine Vernachlässigung der südamerikanischen Länder zu bestehen schien.

Das Engagement der sozialpolitischen Lobbyisten, sowohl von Unternehmervertretern als auch von Arbeitervertretern, verdeutlicht, mit welchen kommunikativen Mitteln gearbeitet wurde. Dies diente dazu, einerseits die ILO für die jeweilige Akteursgruppe in Argentinien zugänglicher und verständlicher zu machen, und andererseits die Interessen in Argentinien an das *Bureau* und den Arbeitskonferenzen heranzutragen. Dabei war die Frage der Repräsentation von großer Bedeutung. Nicht nur die internen Machtkämpfe, insbesondere innerhalb der argentinischen Arbeiterschaft, sondern vor allem die gemeinsame Repräsentation der lateinamerikanischen Staaten in der ILO beschäftigte sowohl Gewerkschaften und Unternehmer als auch die Experten, die das *Bureau* und die argentinische Regierung glei-

172 Bureau International du Travail: Renseignements divers sur plusieurs délégués de l'Argentine du Chili et de l'Uruguay aux différentes conférences internationales du travail, 1925, ILO-HA, CAT 1–25-3b-4.

173 Boletín de Servicios de la Asociación del Trabajo, 7 (143), 1926, S. 7.

174 Boletín de Servicios de la Asociación del Trabajo, 7 (151), 1926, S. 266.

chermaßen für die schwache Vertretung der Region in Genf verantwortlich machten. Der ILO aber war es zumindest gelungen zu einem Ort zu werden, an dem die verschiedenen Akteursgruppen mit eigenen Interessen und Motiven zu einer gemeinsamen epistemischen Gemeinschaft wurden, die über Sozialpolitik debattierte. Dies lag maßgeblich daran, dass die ILO von allen involvierten Akteuren als Institution gesehen wurde, die zwischen den divergierenden Interessen von Unternehmern und Gewerkschaftern vermitteln konnte. Für die argentinische Regierung war die ILO wichtig, um die speziellen Interessen des Landes auf eine internationale Bühne zu heben und die Schwerpunkte herauszustellen, die für Argentinien wichtig waren. Für die Gewerkschaften und Unternehmer war sie ein Vehikel den festgefahrenen Arbeitskampf im Land zu überwinden und sich transnationalen Netzwerken anzuschließen.

Dem *Bureau* drängte sich nun die Frage auf, wie die Politikschwerpunkte so ausgerichtet werden konnten, dass sich die Lateinamerikaner stärker berücksichtigt fühlten und weiterhin als integrale Bestandteile dieser internationalen Gemeinschaft blieben. Die entscheidende Überlegung lag darin, die thematische Ausrichtung so zu gestalten, dass Argentinien und Lateinamerika sowohl als geografischer als auch kultureller Raum eine nachhaltige Zukunft innerhalb der ILO geboten werden konnte.

Bei den argentinischen Unternehmern erfolgte die Repräsentation in der ILO weniger konfliktreich als bei den Arbeitern. Die beiden großen politischen Arbeitgeberverbände, *Unión Industrial Argentina* (UIA) und *Asociación del Trabajo*, wechselten sich ohne größere Streitereien auf den Arbeitskonferenzen ab. Die Kooperation der beiden Verbände auf internationaler Ebene wurde 1924 sogar vertraglich festgehalten.¹⁷⁵ Die UIA war als Arbeitgeberverband der Industrie, der seit 1887 bestand, einer der einflussreichsten Industrievertretungen in Argentinien und stellte auf elf Konferenzen die Vertretung der argentinischen Arbeitgeber, verstärkt in den 1930er Jahren, als die Industrialisierung voranschritt. Unter den Vertretern waren bekannte argentinische Unternehmer wie Luís Lamuraglia und Raúl Lamuraglia, die vier bzw. zwei Konferenzen besuchten und zudem beide 1941 im *Governing Body* vertreten waren. Torcuato Di Tella, Gründer und Eigentümer des Maschinenbau- und Automobilherstellers *SIAM Di Tella*, der ein hohes Ansehen in der argentinischen Öffentlichkeit und Politik genoss, vertrat als Funktionär der UIA 1936 und 1939 die argentinischen Unternehmer. Di Tella hatte als Selfmademan als Sohn genuesischer Einwanderer eine Ausbildung zum Ingenieur absolviert, konnte nach dem Ersten Weltkrieg und der fortschreitenden Industrialisierung des Landes mit seiner Firma expandieren und profitierte vom Protektionismus in den 1930er Jahren, der die inländische Industrie stärkte. Nach seiner Teilnahme an der Konferenz von 1939 unternahm Di

175 Boletín de Servicios de la Asociación del Trabajo, 7 (1321), 1925, S. 362.

Tella kurz vor Kriegsausbruch noch Reisen nach Deutschland und in die Sowjetunion, um sich über die unterschiedlichen Konzepte des Arbeiterschutzes und der Sozialversicherung in zwei grundverschiedenen Ländern zu informieren.¹⁷⁶ Die kommunistische und faschistische Propaganda, die international Beachtung fand, beanspruchte beide die fortschrittlichsten Konzepte der Arbeiterwohlfaht jeweils für sich. Infolgedessen setzte sich die Di Tella intensiv mit den Themen Arbeitsschutz und Lebensverhältnisse der Arbeiter auseinander. Ziel war es, eine demokratische Variante des Arbeitsschutzes zu entwickeln, die mit den Grundsätzen der kapitalistischen Produktionsweise vereinbar war. Er entwickelte ein Verständnis für die Notwendigkeit des interventionistischen Staates in den Fragen der sozialen Wohlfahrt und der wirtschaftlichen Entwicklung, nicht ohne Eigeninteresse, war aber auch ein Verfechter der unternehmerischen Selbstverantwortung von betrieblicher Sozialpolitik. Im Jahr 1943 führte Di Tella eine unternehmensinterne Studie durch, um die Lebens- und Wohnverhältnisse der Angestellten von SIAM zu untersuchen. Er plädierte öffentlich für einen besseren Arbeitsschutz und die Verbesserung der Lebensverhältnisse von Arbeitern und sah neben dem Staat auch die Unternehmer und Arbeitgeber selbst in der Pflicht.¹⁷⁷ Nach seiner Teilnahme an der Konferenz von 1939 forderte er in einem Artikel der argentinischen Tageszeitung *La Prensa*, dass nach dem Krieg ein Wirtschaftssystem angestrebt werden müsse, das den sozialen Frieden sichere, indem Unternehmer mehr Verantwortung für den Arbeitsschutz und die Arbeitsverhältnisse ihrer Angestellten übernehmen müssten und Arbeitsschutz nicht mehr als kostenintensiv und produktionseinschränkend gewertet werden dürfte.¹⁷⁸ Die ILO sollte, so die Ansicht Di Tellas, dabei eine zentrale Rolle spielen, um gleiche Arbeitsbedingungen und Arbeiterrechte in allen Ländern zu gewährleisten. Allerdings verlangte er auch vom *Bureau*, Argentinien und Lateinamerika grundsätzlich mehr Aufmerksamkeit zu widmen.¹⁷⁹

Trotz aller Kritik von Seiten der argentinischen Politik, der Experten, der Gewerkschafter und Unternehmer, blieb die ILO die wichtigste und geeignetste Organisation zur Durchsetzung von international abgestimmter Sozial- und Arbeitspolitik. Die ILO demokratisierte den internationalen Austausch über Sozialpolitik auf zwei Weisen: Erstens waren Repräsentanten der Arbeiter- und Unternehmerschaft am Austausch und der Aushandlung von Konventionen beteiligt sowohl auf den Konferenzen als auch in den unterschiedlichen Abteilungen des *Bureaus* und zweitens waren außereuropäische Staaten besser vertreten als jemals zuvor in einer

176 Ballota 2008.

177 Ebd., S. 27f. Siehe dazu weiter auch die Biografie des Soziologen Di Tella über Torcuato Di Tella: Di Tella 1993, S. 114f.

178 Di Tella 1993, S. 110.

179 International Labour Office: Record of proceedings of the International Labour Conference, 25, 1939, S. 146.

internationalen Organisation. Die Einbindung der Unternehmer- und der Arbeiterschaft als gleichberechtigte Teilnehmer war ein Novum in der Geschichte internationaler Sozialpolitik.¹⁸⁰ Nicht nur die beteiligten Wissenschaftler waren Sozialpolitikexperten, sondern auch argentinische Politiker, Unternehmer und Gewerkschafter wurden in die Institution eingebunden und als Experten auf einem jeweiligen Gebiet eingesetzt. Dies gab den beteiligten Akteuren eine repräsentative Bühne und beschwor einen gemeinsamen Geist des Fortschritts und der Modernität. Dies führte zu einer breiteren Akzeptanz international ausgehandelter Politik in Argentinien, für die die Experten in ihrem Land warben.

180 Maul 2019, S. 42.