

LOS SINDICATOS NORTEAMERICANOS COMO GRUPOS POLITICOS DE PRESION

I.—INTRODUCCION

A) GRUPOS DE PRESIÓN

LA homogeneidad de un determinado grupo humano nacional viene dada por datos cuya característica más acusada es probablemente su extrema variedad; no es ya que los rasgos tipificadores difieran en su intensidad o en sus modalidades de una comunidad a otra, lo que efectivamente ocurre, sino que un dato definidor, o si se quiere representativo, de un conjunto de hombres agrupados políticamente en un Estado puede carecer en absoluto de relevancia respecto de otro grupo humano. Y aun llevando las cosas al extremo puede darse el caso de que un elemento aglutinante para un cierto grupo, al que quizá preste su carácter homogéneo, sea para otro, justamente, un elemento desintegrador y que venga a diversificar lo que es uniforme en virtud de otros datos.

Tomemos, por ejemplo, el elemento racial. No merece la pena insistir que un rasgo que presta homogeneidad a numerosos grupos nacionales contemporáneos es la uniformidad de raza de los individuos que lo integran, ni es tampoco preciso esforzarse mucho en demostrar que el factor racial actúa como elemento descohesionante y regresivo respecto de comunidades políticas de nuestro tiempo.

Refirámonos ahora al credo religioso; exactamente igual que en el caso anterior, el elemento religioso puede operar y de hecho operará en cualquiera de los dos sentidos opuestos de que queda hecho mérito.

Los elementos diversificadores de una comunidad política no

son meras entelequias ni vagas construcciones teóricas obtenidas inductivamente para su manejo abstracto, sino que, por el contrario, se hallan ahí, en la comunidad misma, encarnados en seres humanos a los que prestan desde su propia fisonomía antropológica hasta sus nociones acerca de la vida supraterrena. Con la particularidad además de que si diversifican la comunidad no la atomizan, sino que la estructuran en su diversidad, organizándola en grupos cohesionados precisamente por aquel principio disgregador de la comunidad como ente global.

Estos grupos sociales determinados por los rasgos diversificadores de la comunidad tienen normalmente una serie de intereses propios y peculiares; intereses que probablemente serán tanto más concretos y estarán tanto mejor delimitados cuanto más homogéneo sea el grupo. Y como, por otro lado, cada grupo social estará situado en actitud polémica latente o abierta frente a los demás que con él coexistan en el seno de la comunidad en la que se hallen encuadrados, tratará de que aquellos intereses sean satisfechos y de conseguir las posiciones de poder que aseguren su conquista y su conservación. No hace falta señalar que esta lucha de intereses puede desenvolverse en un todo moderado o adquirir caracteres de violencia extrema, y es obvio que una de las esenciales razones de ser de las formas de organización política y del Estado como forma actual es la de asegurar cauces definidos de expresión no violenta a las luchas de intereses que en la comunidad se desarrollan.

El triunfo de un interés supone la posesión de poder para actuarlo, y siendo el poder político una de las manifestaciones más notorias y con un más amplio margen de posibilidades abiertas, los grupos sociales centran una buena parte de su polémica sobre el mismo como presupuesto para su ulterior actividad. Sin que con esto se quiera decir que tal campo de lucha sea el único y admitiendo que en momentos y circunstancias dadas la polémica en otros terrenos puede ser más intensa y más trascendental.

De entre las distintas modalidades de posesión del poder político importa resaltar una cuya especial naturaleza se presta en forma óptima a las actividades de los intereses diversificados en los grupos de comunidad; nos referimos a aquella en la cual el poder político aparece como formalmente detentado o poseído por una persona o institución que es, además, quien asume las responsabilidades entrañadas por la decisión política, ocurriendo en

realidad que quien ha determinado la decisión política sin asumir la responsabilidad de tal decisión ha sido un grupo social que no aparece como formalmente detentador del poder. Venimos así a definir el *grupo de presión* como «un grupo que se constituye para influir en las decisiones del poder político con un objetivo concreto y determinado, sin asumir las responsabilidades de la decisión política» (1); quizá conviniera templar el rigor de esta definición en el sentido de que el grupo puede no haberse constituido *precisamente* con tal finalidad, que, por otro lado, puede no ser la primordial, y de que la concreción del objetivo es muy relativa en muchos casos (2); incluso es lícito afirmar que los grupos de presión tienden, consciente o inconscientemente, hacia la ampliación de sus objetivos cuando éstos no son ya de por sí una amplitud prácticamente ilimitada, al menos en su formulación (3).

(1) Hacemos constar ahora, como ya lo hicimos en otra ocasión (REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS, vol. XL, noviembre-diciembre 1951, «Trabajo y discriminación racial», pág. 103), que esta definición fué fruto de las discusiones del Seminario de Sociología que se reunió en el *Instituto de Estudios Políticos* durante el curso 1948-1949.

(2) Por supuesto, hay grupos de presión, y probablemente son los más típicos, en los que el influjo sobre la decisión política es el motivo determinante de su constitución (hasta el punto de que conseguido el objetivo deseado el grupo se disuelve), y en los que a la vez la actividad que se pretende es de una precisión absoluta. Refiriéndonos a la realidad política norteamericana, los casos de estos puros grupos de presión son muy numerosos; la *Association Against the Prohibition Amendment* (disuelta cuando la enmienda XVIII a la Constitución de los Estados Unidos, que era la que establecería la prohibición, fué derogada) es un buen ejemplo.

(3) Ejemplo norteamericano de este grupo de presión de objetivo amplio sería la *American Legion*, cuyas finalidades, según rezan sus Estatutos, son: «Mantener y defender la Constitución de los Estados Unidos; hacer guardar la ley y el orden; promover y perpetuar el más puro «americanismo» (*to foster and perpetuate a one hundred per cent Americanism*); conservar los hechos y memorias de nuestras asociaciones en las grandes guerras; inculcar sentido de responsabilidad individual en la comunidad, en el Estado y en la nación; combatir la autocracia de las clases y de las masas; sujetar el Poder al Derecho; promover paz y buena voluntad en la tierra; salvaguardar y transmitir a la posteridad los principios de justicia, libertad y democracia; consagrar y «santificar» nuestra camaradería por nuestra devoción a la mutua ayuda.» Ninguna observación puede hacerse a la amplitud ni a la elevación de fines de la *Legion*.

B) SINDICATOS

El Sindicato, refiriéndonos al mismo como grupo social, es difícil de definir. En una organización clasista de la comunidad política, el sindical será probablemente el principio que cohesiona una de las clases en pugna, la de los trabajadores, la clase del proletariado; pero en otro tipo de comunidad el Sindicato puede ser concebido como superador de la lucha de clases, y por ello mismo encuadrar en sus filas grupos humanos con intereses *prima facie* encontrados (4). y aun el Sindicato, al menos en teoría, puede constituirse y operar al margen de toda preocupación clasista, agrupando trabajadores que se sitúan dentro de la comunidad en actitud polémica en defensa de sus intereses como tal grupo y no como clase, combatiendo incluso a otros grupos sindicales posiblemente existentes.

Diciendo, por tanto, en forma provisional y simplista, que el Sindicato es un grupo permanente de trabajadores, resulta claro que, como cualquier otro grupo social, busque el triunfo de sus intereses a través de decisiones del poder político, y que, en definitiva, luche por la conquista y conservación de este tipo de poder. Naturalmente el Sindicato, quizá mejor decir ahora los Sindicatos, pueden pretender sencillamente la titularidad del poder político en forma absoluta o mitigada; pero también pueden adoptar las tácticas propias de un grupo de presión influyendo sobre las decisiones políticas sin la asunción directa del poder decisorio.

Dichas las cosas de otro modo, y acudiendo a un ejemplo teórico que no entorpezca ni prejuzgue la exposición ulterior, un cierto salario mínimo, lo que evidentemente puede constituir el interés de un grupo de trabajadores sindicados, puede conseguirse:

1.º Por el procedimiento directo y franco de su obtención mediante la lucha violenta o no violenta con quien ha de abonarlo: el empresario. La cesación colectiva del trabajo mediante la huelga o la discusión amigable del pacto colectivo de condiciones

(4) Tal es la concepción que recoge el *Fuero del Trabajo* español, según el cual (declaración XIII, punto 3) «el Sindicato vertical es una Corporación de Derecho público que se constituye por la integración de un organismo unitario de todos los elementos que consagran sus actividades al cumplimiento del proceso económico».

de trabajo no son sino procedimientos y cauces de lucha de intereses contrapuestos o que se creen contrapuestos.

2.º Por la obtención de una decisión política que lo instaure; y esta decisión puede lograrse :

a) Por la asunción directa por el Sindicato, a través de un procedimiento que asimismo puede ser violento o no violento, de la titularidad del poder político.

b) Por la influencia o presión sindical sobre el titular del poder político.

Claro es que cabe la posibilidad de que el poder político decida «per se», sin presión alguna del grupo sindicado, la medida en cuestión; dada la cura de la comunidad que a aquél compete, se puede estimar adecuada en un cierto momento y propia para el bienestar general (es así como hay que contemplar la decisión política si se la supone liberada de la influencia de grupos) la existencia de una legislación de salarios mínimos. Esta hipótesis queda al margen de nuestro estudio.

El juego y la influencia del Sindicato como grupo de presión es muy variable; dependen de un inmenso conjunto de factores, tales como grado de organización, proporción entre los trabajadores sindicados y los no sindicados, posición «estratégica» de los sindicados en los procesos económicos de producción, benevolencia o animadversión hacia sus actividades por parte de los empresarios y de los poderes públicos, etc. Aparte de que, por principio, por tradición o por imponerlo, así la realidad política en cuyo seno opera, el Sindicato puede centrar sus fuerzas en modos de actuar distintos de los que son característicos del grupo de presión, esto es, puede pensar que los intereses de los hombres que agrupa se consiguen mejor a través de procedimientos distintos de la influencia sobre el poder político.

* * *

El análisis que antecede no pretende servir otra finalidad sino la de bosquejar al lector las bases teóricas generales sobre las que operan los grupos de presión y las que tipifican al Sindicato como ente social; lo hemos creído obligado prólogo antes de trasladarnos a la realidad concreta actual norteamericana, cuyas características a este respecto, pese a su singularidad, caben dentro del breve esquema que queda trazado.

II.—LA REALIDAD POLITICA NORTEAMERICANA Y LOS GRUPOS DE PRESION

Hemos dicho en otro lugar que «es imposible trasponer el umbral de la Sociología de los Estados Unidos sin que inmediatamente se sienta el movimiento y poder de los grupos de presión»; si se quieren citas más autorizadas, quizá más pintorescas y desde luego más próximas a la realidad contemplada que la nuestra propia, sirvan de tales las palabras del General Grant, por quien se dijo, reflejando gráficamente el poder de los grupos religiosos, que «en los Estados Unidos hay tres grandes partidos políticos: el republicano, el demócrata y la Iglesia metodista» (5) o las de William Allen White, por quien se escribió que «cuando el Jefe de la *American Legion* llega a Wáshington y hace una señal, el Congreso se convierte en su asistente, recibe órdenes, marcha a la Casa Blanca e insulta al Presidente; los líderes y consejeros de los partidos, los más viejos estadistas, están quietos contemplando el espectáculo pasmados e impotentes» (6). Prescindiendo de lo que estas frases tienen, y tienen mucho, de efectistas, son significativas en cuanto reflejan el poder que se asigna a los grupos de presión; citas análogas podrían repetirse respecto del *Farm Bureau* o del *Grange* como representativos de los intereses agrícolas organizados, de la *U. S. Chamber of Commerce* o de la *National Association of Manufacturers*, organizaciones de empresarios, o de la *American Medical Association* (7); y, desde luego, respecto de la *American Federation of Labor* o el *Congress of Industrial Organizations* como últimos y más significativos representantes de los trabajadores sindicados.

Es difícil establecer con precisión cuáles son las causas de la existencia y de la influencia excepcional que en los Estados Uni-

(5) Citado por STANLEY HIGH, *The Church in Politics*, 1930, pág. 1.

(6) WILLIAM ALLEN WHITE, *Politics: The Citizen's Business*. Citado por DAYTON DAVID MCKEAN, *Party and Pressure Politics*, Houghton Mifflin Co. 1949.

(7) Malhumoradamente Aneurin Bevan, al dimitir como miembro del Gabinete Attlee acusó a la *A. M. A.* de ser todopoderosa hasta el punto de conseguir una reducción de los créditos presupuestarios para la Seguridad Social... ¡en Inglaterra!

dos tienen los grupos de presión (8). Posiblemente la razón esencial reside en los numerosos y marcados elementos diversificadores existentes en el seno de la gran nación americana; si el factor geográfico, con todo lo que en él va implicado, encuentra satisfacción dentro, y de acuerdo con, el sistema constitucional norteamericano a través de la autonomía de que gozan los estados federados en la Unión, muchos otros factores no tienen vía tan fácil de expresión. El elemento racial, por ejemplo, profundamente disociador tiene que actuar políticamente, por necesidad, como grupo de presión; resulta obvio decir que ninguna norma federal prevé la forma en que los intereses raciales han de hacerse sentir políticamente; otro tanto puede decirse de los intereses agrícolas o de los diferentes grupos profesionales o religiosos o, desde luego, de los intereses de los trabajadores.

A la razón anterior, que es, repetimos, la esencial a nuestro juicio, pueden sumarse bastantes más. Una de ellas sería ese *love of joining* que muchos autores han considerado rasgo psicológico típico del norteamericano medio. Otra, esta más próxima y más real, es la debilidad y falta de disciplina interna de los partidos demócrata y republicano, unido a lo vago e inconcreto de sus programas políticos, sobre todo cuando los formulan con carácter nacional; de hecho el ciudadano o el grupo de ciudadanos que tienen un interés agudo en la adopción de una cierta medida política, considera más eficaz que su gestión directa sobre quien lo representa en el Congreso, su acción en el grupo social en que está encuadrado para que éste sea quien *presione*; y no es raro ver expresadas, con estas o semejantes palabras, la idea de que «el re-

(8) La literatura sobre éstos es abundantísima. Serán muy útiles al lector las bibliografías sobre Sociología que se contienen en los números 43 (J. Linz Storch de Gracia y M. Alonso Olea) y 60 (J. Mario Páez y P. Bravo) de la REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS. Muy completa es la que forma parte del libro de Manuel FRACA IRIBARNE, *La reforma del Congreso de los Estados Unidos*, Madrid, Ediciones Cultura Hispánica, 1951.

Como libros generales modernos son excelentes, en cuanto reflejo del panorama político norteamericano, el ya citado de DAYTON DAVID MCKEAN, *Party and Pressure Politics* (Houghton Mifflin Company, Boston-New York, 1949), y el de V. O. KEY (Jr.), *Politics, Parties and Pressure Groups* (New York, Thomas Y. Crowell Company, 1950). Es asimismo muy útil por el cuidado y el interés de los temas y autores seleccionados la antología revisada por A. N. CHRISTENSEN y E. M. KIRPATRICK bajo el título *The People, Politics and the Politician* (New York, Henry Holt and Co., 1950).

presentante tiende más y más a ser una marioneta cuyos hilos son movidos por alguien que permanece en la sombra» (9). Aun podría citarse, como lo hace McKean, el sistema congresional de funcionamiento intenso de los Comités, aunque esto dé razón, más que de la existencia de grupos de presión, de la de los *lobbyists*, extremo sobre el que volveremos más adelante.

Diciéndose que los grupos de presión son muy numerosos y que representan o dicen representar intereses variadísimos, está prácticamente dicho que su grado de poder es extremadamente variable; al lado de grupos prácticamente omnipotentes, bien porque no encuentran oposición seria de otro grupo, tal parece ser el caso de los ex combatientes, los *veterans*, agrupados en la *American Legion* (10), bien por la estratégica distribución de los intereses que defienden, así ocurre con los intereses agrícolas (11). hay otros muchos menos poderosos pero que ganan fuerza de su asociación o comunidad de intereses con los *leading groups* (12). otros ciertamente poderosos pero que prácticamente cuentan con sus solas fuerzas y que por tener grupos fuertes y bien organizados enfrente han de luchar rudamente por conseguir ventajas políticas (13) y aun otros prácticamente inermes y con influencia poli-

(9) George H. SABINE, «What Is the Matter with Representative Government». *The North American Review*, mayo 1921.

(10) Remitimos al lector a la frase de W. A. WHITE citada más arriba. Los legionarios se complacen en su omnipotencia, y orgullosamente dice su historiador oficial, Richard S. Jones, al comentar la lucha de la *Legion* por una determinada medida legislativa al fin conseguida, que aquélla venció a cuatro Presidentes de los Estados Unidos, al secretario del Tesoro, Andrew W. Mellon. y a la industria bancaria en general, a la *U. S. Chamber of Commerce* y a la *National Association of Manufacturers*, a muchas otras organizaciones de menor importancia «y a varias artificiales Sociedades de ex combatientes organizadas con el propósito de desacreditar a la *Legion*». RICHARD S. JONES, *A History of the American Legion*. 1946. pág. 165. Citado por MCKEAN, op. cit., pág. 514.

(11) El llamado Farm Bloc controla prácticamente el Senado de los Estados Unidos. Está formado por los senadores de los Estados agrícolas, sin distinción de partidos.

(12) Tal sería el caso de la profesión farmacéutica. Obviamente, atendido el número de los que la integran, el poder intrínseco del grupo es escaso; pero luchando contra la legislación federal sobre la propaganda falsa o exagerada han conseguido la ayuda de la prensa, naturalmente interesada en evitar cualquier medida que pueda disminuir la afluencia de anuncios a los periódicos.

(13) Este es fuera de toda duda el caso de los trabajadores sindicados, como veremos más adelante.

tica nula, como lo ha sido, y quizá lo sigue siendo, el constituido por la raza negra (14).

Las afirmaciones anteriores y, sobre todo, los grupos a que como ejemplo de cada una de ellas se hace referencia, no deben ser tomadas rígidamente y como aplicables a cualquier momento histórico; los grupos de presión, como los partidos políticos tienen sus victorias y sus derrotas, su tiempo de mando e influencia y sus períodos de crisis y fracaso. Hacia el año 1935 el grupo sindical fué lo suficientemente poderoso como para conseguir el formidable triunfo representado por la Wagner Act (nombre popular de la legalmente conocida como *National Labor Relations Act*, N. L. R. A.) con su reconocimiento del derecho de los obreros a agruparse en asociaciones de su propia elección y a elegir libremente a las personas que en su representación discutieran los pactos colectivos de condiciones de trabajo con los empresarios, con la correlativa obligación de éstos de «sentarse a la mesa» con los representantes sindicales reconociéndolos como tales (15), normas que prestaron su base, aunque otras muchas circunstancias favorables concurren, al increíble desarrollo del sindicalismo norteamericano durante la década 1935-1945; y, sin embargo, doce años más tarde el grupo sindical era estrepitosamente derrotado con la aprobación, en 1947, sobre el veto del Presidente Truman, de la Ley Taft-Hartley (nombre también popular de la *Labor Management Relations Act*, L. M. R. A.) con sus fuertes limitaciones sobre el derecho de huelga y su amplia lista de *unfair labor practices* de los Sindicatos y sus agentes. Análogamente, y con un ejemplo aún más patente, si la presión de la *Anti-Saloon League* fué tan intensa y poderosa en 1919 como para conseguir la «Ley Seca» (*Prohibition Act*) e introducir en tal sentido la enmienda XVIII a la Constitución de la Unión, pocos años después la *Association Against the Prohibition Amendment* conseguía justamente la medida contra-

(14) El problema racial cuenta con una abundantísima bibliografía. Ver como publicaciones españolas recientes: M. FRAGA IRIBARNE, *Razas y racismo en Norteamérica*, Madrid, Ediciones Cultura Hispánica, 1950, y nuestro artículo «Trabajo y discriminación racial», en el número 60 de esta REVISTA.

(15) La Sección 7 (5) de la N. L. R. A. declara práctica ilegal (*unfair labor practice*) para los empresarios la de «rehusar negociar colectivamente con los representantes de los trabajadores a su servicio» (*to refuse to bargain collectively with the representatives of his employees*).

ria, cuando a finales de 1933 la enmienda XXI dejaba sin efecto la XVIII.

Aparte de lo anterior, hay también que tener en cuenta que los intereses de los grupos o, por mejor decir, lo que los grupos creen que son sus intereses, varían con el tiempo; hacia el año 1920 la *American Federation of Labor* declaraba que el seguro contra el paro forzoso era *unfair, discriminatory y unscientific*; hoy esta frase resultaría absurda en boca de un jerarca sindical. También por 1920 la *American Medical Association* era rígidamente opuesta a todo sistema de aseguramiento voluntario de la enfermedad, sistema que hoy resulta ser, según el copioso material propagandístico de la propia A. M. A., la más genuína expresión de este vago ente llamado *The American Way of Life* (16).

Por otro lado es preciso tener muy presente la alegría con que determinados términos y expresiones son utilizados por los grupos de presión; desde luego las medidas más radicalmente opuestas son, si se ha de creer a quienes las defienden, expresión del «modo americano de vivir» de que hablábamos hacía un momento, quizá porque tiene un tanto de blasfema y sediciosa toda idea que no lleve colgado ese cartel. Si un sistema, digamos de control de precios, interesa a un determinado grupo de empresarios en un cierto momento, inmediatamente saldrán en su defensa afirmando que evita la competencia ilícita o que elimina abusos mercantiles; si no interesa a otro grupo de empresarios o en otro determinado momento, lo más probable es que el plan sea calificado de dominado por los políticos (17), burocrático, regimentado y aun de socialista o comunista; por supuesto, en el primer caso será puro *American Way of Life*, y en el segundo pura negación del mis-

(16) En ese caso concreto el brusco cambio de vista se debe al temor que la clase médica siente acerca del Seguro Forzoso de Enfermedad. Siendo infantil y absurdo combatir a partir de aproximadamente 1930 el Seguro de Enfermedad, la A. M. A. ha optado por apoyar entusiastamente los sistemas de aseguramiento voluntario, sobre todo si son planes por ella controlados. Sobre este punto, que quizá pueda interesar al lector en cuanto es informativo de cómo un grupo de presión opera en defensa de sus intereses, ver nuestro artículo «Perspectivas del Seguro de Enfermedad en los Estados Unidos», en *Revista Española de Seguridad Social*, núms. 8-9, agosto-septiembre 1951, Centro de Estudios y Publicaciones del Instituto Nacional de Previsión.

(17) Por los *politicians*. El término es peyorativo en el lenguaje norteamericano usual.

mo (18). Típico en tal sentido, es el singular y generoso uso que la prensa norteamericana hace del principio del *Free Speech*.

La forma típica, las inconfesables aparte, de actuar el grupo de presión norteamericano es el *lobby*, es decir, el contacto directo de los representantes del grupo con los encargados de hacer las leyes y de aplicarlas (19). El *lobbyist* (o el *pressure boy* en lenguaje pintoresco), muchas veces un profesional de tal oficio, se encarga de poner en conocimiento, de aconsejar e influir sobre y suministrar datos más o menos ciertos o tergiversados a los titulares del poder político, tanto a los legisladores como a los ejecutores, aunque preferentemente a aquéllos porque, si bien es de importancia suma que las leyes sean interpretadas y aplicadas *in the right way*, el miembro del ejecutivo, por una porción de circunstancias que no son del caso, es menos sensible a la influencia que el legislador. Sea de ello lo que fuere, el *lobby* es una fuerza en política (ha sido llamado *the third House*, la Tercera Cámara), aunque seguramente tal fuerza es refleja de la de los grupos de presión que lo utilizan como instrumento; la opinión pública, la general y la especializada en el tema ve en el *lobby* una corrupta y desdichada institución contraria a los principios democráticos de gobierno (20).

Pero la actuación de los grupos de presión ni mucho menos se agota en el *lobby*. Posiblemente aquí un caso concreto sea más claro y expresivo que una descripción general; podríamos titular el que vamos a exponer «National Association of Manufacturers versus Wagner Act». No hay que decir que la N. A. M., organización de empresarios, y mucho más fanática e intransigente que la *U. S. Chamber of Commerce* dicho sea de paso, se opuso a la Ley citada con la misma o con mayor vehemencia con que era

(18) Ver sobre este punto STUART CHASE, *Democracy under Pressure*, New York, The Twentieth Century Fund, 1948.

(19) Ver en relación con esta materia el capítulo de «Las presiones sobre el Congreso y la *Lobby Act*», en M. FRAGA IRIBARNE, *La reforma...*, págs. 367-377.

(20) Ya hemos dicho que, en nuestra opinión, el *Lobby* es un mero instrumento; esto aparte, tampoco le faltan defensores y entusiastas, habiendo alguno de ellos llegado a decir que tal sistema, cuando se practica en forma «apropiada», es no sólo un ejercicio perfectamente legítimo de un derecho constitucional (se alude sin duda a la inevitable *freedom of speech*), sino un indudable beneficio para el Congreso y para el país en general. Henry A. BELLOW, *In Defense of Lobbying*, Harper's Magazine, diciembre 1935; en la antología citada, *The People...*.

apoyada por los grupos sindicales, y su presión contra la misma se manifestó :

Antes de que la ley fuera aprobada, pendiente el *bill* ante el Congreso, embarcándose en una formidable campaña propagandística, utilizando todos los medios posibles : Prensa, radio, publicaciones para todo género de públicos, charlas y conferencias con la misma variedad trayendo literalmente a Washington a votantes para que hablasen con sus respectivos Senadores y Representantes (21) contra el proyecto de Ley ; tratando de convencer... ¡ a los trabajadores ! de que la ley se dirigía contra ellos e induciéndoles a escribir a sus *Congressmen* para que no dieran su voto al *bill*, etcétera.

Pese a toda esta actividad, en junio de 1935, la Ley era aprobada ; pero ello no desanimó a la N. A. M., que inmediatamente inició una nueva campaña, ahora para desacreditarla ; partiendo desde luego de la idea de que «aquéllo» no podía ser declarado constitucional por los Tribunales, y mucho menos por el Supremo.

Esta esperanza resultó fallida ; en el año 1937 el Tribunal Supremo declaró la constitucionalidad de la *National Labor Relations Act* (22). A partir de ese momento, y sin descuidar los métodos que quedan descritos, consiguió que sin solución de conti-

(21) Esta táctica es muy usada por los grupos de presión. Una modalidad verdaderamente curiosa de la misma fué la reunión especial que se dice convocó en el año 1943 la American Medical Association de doctores cuyos clientes fueran miembros del Congreso, para instruirles sobre las ideas que debían desenvolver en sus conversaciones con pacientes tan interesantes desde el punto de vista de la Asociación.

(22) La constitucionalidad fué declarada en una serie de decisiones, dictadas las primeras de ellas en abril de 1937 (*Associated Press versus National Labor Relations Board*, 301 U. S. 103; *National Labor Relations Board versus Friedman-Harry Marks Clothing Co.*, 301 U. S. 58; *National Labor Relations Board versus Jones and Laughlin Steel Corporation*, 301 U. S. 1). Las esperanzas de la N. A. M. no eran demasiado infundadas, dada la antipatía con que los jueces del Supremo miraban el *New Deal* (del que la *National Labor Relations Act* formaba parte), antipatía que demostraron cumplidamente con la declaración de inconstitucionalidad de la primera *Agricultural Adjustment Act* (en el «Hoosac Mills Case», *United States versus Butler*, 297 U. S., 1, 1936) y de la *National Industrial Recovery Act* (en el «Schechter Case», *Schechter Poultry Corporation versus United States*, 295 U. S. 495, 1935). La constitucionalidad de la propia *National Labor Relations Act* fué declarada por la angosta votación de cinco contra cuatro.

nidad se introdujera *bill* tras *bill* ante el Congreso, para enmendarla o derogarla; no concluyendo la campaña hasta que, en 1947, fué aprobada la Ley Taft-Hartley.

* * *

Quizá esta parte II del presente trabajo haya abierto al lector un panorama desmesurado y no creemos que esto constituya un defecto; es materia la de los grupos sobre la que por mucho que se insista nunca se insistirá lo bastante; en ella se halla la riquísima vida política y social de los Estados Unidos, el fértil suelo en el que germinan exuberantes esa maraña de sucesos que el papel impreso somete a nuestra lectura. Su comprensión, o al menos el captar su importancia, es esencial para cuanto a continuación se diga.

III.—LOS SINDICATOS NORTEAMERICANOS (23)

Vaya por delante la observación, de todo punto necesaria, de que no pretendemos plantear aquí en toda su generalidad el problema sindical norteamericano; ni tampoco hacer un resumen que refleje a un tiempo la historia, la estructura, la composición, el gobierno, las actividades y funciones, los objetivos, etc. de los Sindicatos; tal ambicioso estudio está por completo fuera de lugar en este trabajo. Queremos, mucho más sencilla y modestamente, que el lector se percate, si ello es necesario para él, de la posición que el Sindicato ocupa en la comunidad de la Unión y, en forma amplia y esquemática, de la naturaleza y peculiares carac-

(23) La bibliografía sobre este tema es también extraordinariamente copiosa. Como libros generales de lectura de los cuales puede obtenerse una buena visión de conjunto de la materia, el autor ha encontrado sumamente útiles los clásicos de R. F. HOXIE, *Trade Unionism in the United States* (New York, Appleton and Co., 1916), y J. R. COMMONS, *History of Labor in the United States* (New York, The Macmillan Co., 1918), y los modernos de H. A. MULLIS y R. E. MONTGOMERY, *Organized Labor* (New York, McGraw-Hill Book Co., 1945); Florence M. PETERSEN, *American Labor Unions* (New York, Harper and Brothers, 1945); Clyde E. DANKERT, *Contemporary Unionism in the United States* (New York, Prentice-Hall, Inc., 1949).

terísticas del sindicalismo de ese país. Si el tema de nuestro estudio es el de los Sindicatos como grupos de presión en los Estados Unidos, del mismo modo que hemos creído era obligado una somera descripción de los segundos, nos parece imprescindible ahora echar una ojeada previa sobre los primeros.

Más arriba habíamos definido provisionalmente el Sindicato como «organización permanente de trabajadores»; si queremos referirnos ahora a la realidad concreta norteamericana, podemos decir con Dankert (24) que el Sindicato es una organización permanente de trabajadores por cuenta ajena establecida con el fin de proteger y mejorar el *status* económico y social de sus miembros a través de la acción conjunta de los mismos; las definiciones normales de los libros sobre sindicalismo norteamericano no difieren grandemente de la que queda dada, salvo que se trate de definiciones más polémicas que científicas en las que interese resaltar una cierta virtud o un determinado defecto de la agrupación sindical.

Los términos de la definición dada son lo suficientemente claros y expresivos como para excusar una exposición detallada de los mismos; Norteamérica ve sus propios Sindicatos como organizaciones *permanentes* que agrupan trabajadores *por cuenta ajena* (25) para conseguir la actuación *concertada* de los mismos con la finalidad de mejorar y proteger su posición *económica y social*.

Hay que recalcar ya aquí que el Sindicato es esencialmente egoísta en cuanto no tiene interés, o lo tiene muy secundario, en el bien de la comunidad general a que pertenece (ni más ni menos que la generalidad de los grupos sociales), ni siquiera en el bien de los trabajadores como clase o grupo. Los Sindicatos norteamericanos, y esta afirmación la hacemos con plena percepción de lo que en ella va implicado, no son o no han sido hasta la fecha organizaciones clasistas; el tipo normal del Sindicato norteamericano es mucho más *trade, job o group conscious* que *labor o class conscious*. Hasta tal punto es esto cierto que una de las críticas más agudas y más duras hechas a los Sindicatos es su carácter *semimonopolístico*, poniendo de relieve cómo sus ganancias económi-

(24) Clyde E. DANKERT, loc. cit., pág. 1.

(25) Los términos que reflejan esta condición son los de *employee o wage earner*. El primero es, en el lenguaje usual, más amplio; el segundo alude más bien al jornalero, al que percibe salarios calculados por horas de trabajo o por unidades de producción, al trabajador manual.

cas, en forma de salarios más altos o en horas de trabajo más cortas, las obtienen a costa de otros trabajadores y, sobre todo, de los no sindicados; se dice, por ejemplo, después de sentar lisa y llanamente que el Sindicato es un monopolio de la mano de obra, que sus posibilidades residen principalmente en conseguir privilegios para una «aristocracia del trabajo» en perjuicio de los trabajadores en general (26) o que el Sindicato es una organización monopolística que busca su propio lucro a expensas de otras unidades o grupos (27). Yéndose quizá a la raíz de este problema se ha dicho que la expresión de que el trabajo no es una mercancía, significa que el trabajo no puede quedar abandonado a las fuerzas económicas que operan en los mercados y que «bajo la cobertura de este principio el trabajo ha venido a ser tratado como una mercancía sujeta a un monopolio privado en beneficio del vendedor (el Sindicato). Y hoy el principio de que el trabajo no es una mercancía podría lógicamente ser utilizado contra el uso monopolístico que (por el Sindicato) se hace de este principio» (28). Sin que con ello se deje de reconocer que el mercado «no unionizado» de trabajo es injusto y peor en sus consecuencias para el trabajador que el monopolizado por los grupos sindicales.

El Sindicato norteamericano, este es otro dato fundamental, prefiere, o ha preferido hasta la fecha, como sistema de acción el de la lucha directa con los empresarios; con terminología un tanto arbitraria se dice que los Sindicatos en los Estados Unidos son más *business concerns* que *political parties* y que sus miembros son más *economic* que *political minded*. Si bien se mira la la Wagner Act considerada, y con razón, como el mayor triunfo político del sindicalismo, tiene su nudo en la obligación impuesta

(26) Henry C. SIMMONS, *Economic Policy for a Free Society*, The University of Chicago Press, Chicago Ill., 1948.

(27) John Maurice CLARK, *Alternative to Serfdom*, New York, Alfred A. Knopf, 1948. La crítica de CLARK es especialmente dura; según este autor los Sindicatos operan con métodos y con poderes que son claramente monopolísticos y son «los mayores y más poderosos titulares» de poder de monopolio privado en los Estados Unidos.

(28) J. M. CLARK, loc. cit. No se saque con esto la falsa impresión de que la obra de CLARK es antisindical; su punto esencial en esta *Alternative to Serfdom* es el de que el Sindicato, «en tanto en cuanto es un grupo de presión monopolístico, debe si quiere cumplir su misión en el nuevo ordenamiento social (*to do its work in the new society*) reconocer y tomar en consideración el interés de los demás grupos».

a los empresarios de reunirse y discutir, con los representantes del Sindicato elegido por los trabajadores a su servicio, las condiciones con sujeción a las cuales tales servicios han de ser prestados (29); y los Sindicatos, reconocido ya por la ley el «derecho a contratar», confían en que sus solas y propias fuerzas, sin ninguna intervención del poder público, le garantizan suficientes posibilidades de éxito en tal contratación; aunque, naturalmente, tratan de impedir a toda costa que el poder público tienda a proteger a los empresarios: una de las disposiciones esenciales de la Ley Taft-Hartley y la más duramente combatida por los Sindicatos se halla en la Sección 206, que autoriza la intervención directa del Presidente de los Estados Unidos para prevenir y evitar las huelgas que amenacen la seguridad nacional. En definitiva, puede afirmarse que el Sindicato norteamericano espera más de sí mismo que del Gobierno, quizá porque tenga instintivamente presente las crudas afirmaciones de Laski de que «en una sociedad capitalista... el poder del Estado tiende, por su propia naturaleza, a estar en manos de los empresarios» (30), quizá porque, en efecto, la Historia le haya demostrado, por lo menos hasta el *New Deal*, que la intervención estatal siempre ha tenido para él consecuencias desagradables, cuando no catastróficas.

En esta acción directa el Sindicato tiene un arma esencial que constituye la esencia de su poder y de su actuación: la huelga. En los Estados Unidos una organización sindical en que el derecho a la cesación colectiva y organizada del trabajo no exista, resulta hoy inconcebible; no existe posibilidad de diálogo con el patrono si éste no tiene el convencimiento de que, en última instancia, sus trabajadores pueden legítimamente interrumpir su trabajo. En tal sentido la huelga «es algo más que una negativa a trabajar. Es una medida punitiva para forzar al empresario a someterse al sindicato...; su finalidad es controlar la conducta del empresario» (31). Y tal derecho, negado durante mucho tiempo, se encuentra hoy

(29) La Wagner Act, tal y como ha sido judicialmente interpretada, no obliga al empresario a llegar a un acuerdo con el Sindicato: pero sí a hacer un sincero esfuerzo con tal fin.

(30) Harold H. LASKI. *Trade Unions in the New Society*, New York. The Viking Press, 1949. Este estudio reviste un especial interés, por cuanto está hecho sobre el sindicalismo norteamericano y atacando sus tácticas.

(31) Charles E. LINDBLOM, *Unions and Capitalism*, Yale University Press, New Haven, 1949.

firmemente asentado. La Ley Taft-Hartley, nada sospechosa en este sentido, lo reconoce expresamente (32).

No debe sacarse de aquí la conclusión de que el Sindicato sea un entusiasta de la huelga; antes bien, se puede sentar con plena seguridad que tal conducta le desagrada tanto, por lo menos, como a los empresarios y que, en consecuencia, hará cuanto esté en su mano para conseguir una solución «pacífica» de los conflictos laborales. La huelga es un negocio arriesgado desde el punto de vista sindical, con muchas posibilidades de ser perdida, que encona contra él al público y que, a través de los subsidios a los huelguistas, devora los fondos sindicales; como tal negocio arriesgado no puede ser emprendido si la necesidad no fuerza al mismo.

Un nuevo elemento que debe ser tenido también muy en cuenta es el de que seguridad social (en la forma en que ésta acostumbra a entenderse en Europa), actividades educativas, participaciones en beneficios, programas de construcción de viviendas, etcétera, han tenido poco atractivo para los Sindicatos americanos; éstos han luchado y luchan sobre todo y ante todo por mayores salarios (o por la reducción de horas de trabajo con conservación de los salarios correspondientes a jornadas más largas, lo que viene a ser lo mismo). Únicamente cuando los salarios se hallan congelados por las normas estabilizadoras de la economía, lo que ocurrió en los Estados Unidos durante la segunda guerra mundial y ocurre en la actualidad, dirigen los Sindicatos sus miradas hacia los llamados *fringe benefits* (33). Estas afirmaciones, claro es, tomadas en sentido general, pues no faltan Sindicatos que desde hace mucho tiempo han dedicado una intensa atención a materias distintas de la lucha por los salarios (34).

(32) Sección 13. *Nothing in this Act, except as specifically provided for therein, shall be construed so as either to interfere with or impede or diminish in any way the right to strike, or to affect the limitations of qualifications on that right.*

(33) Sin que esto quiera decir ni mucho menos que aceptan sumisamente la congelación de las rentas de trabajo. Ver en este aspecto George MEANY, «The Labor's Rôle in the Defense Mobilization Program», en *Proceedings of the Academy of Political Science*, vol. XXIV, mayo 1951, y el capítulo relativo a «estabilización de precios y salarios de nuestro artículo «El estatuto jurídico de la movilización industrial de defensa», en *Revista de Administración Pública*, número 6, septiembre-diciembre 1951.

(34) El ejemplo que normalmente sale a relucir al tocar puntos como el anterior es el del poderoso *International Ladies Garment Workers' Union*

En su política de salarios el Sindicato es esencialmente pragmático, fundamentalmente insaciable y con escasa preocupación respecto de los efectos a largo plazo de las medidas que adopta o impone. *To get more and more, without limit y to get here and now* parecen efectivamente ser sus principios de acción; y en su presión constante por la subida de salarios un día declarará que éstos deben ser fijados atendiendo al nivel de vida o de precios (35), sobre todo si tal día es uno en que las tendencias inflacionarias están haciendo subir esos precios, para decir al siguiente que hay que atender al rendimiento del productor (*worker's productivity*); respecto de una industria, siempre que los beneficios de la misma sean elevados, defenderá el *ability-to-pay principale*, y respecto de otra, en la que ocurra lo contrario, defenderá el que se tomen como salarios reguladores los más elevados de algún otro grupo (*comparative wage rates*). Y quizá cuando ninguna de estas fórmulas, y su juego combinado ya tiene un gran margen de elasticidad, se adecue exactamente a las «necesidades» de un determinado momento, se acudirá a la aun más amplia y vaga de lo que se desea es «el justo salario que corresponde a la justa jornada» (*a fair day's pay for a fair day's work*) (36).

Si, como ya se dijo, los Sindicatos norteamericanos no sienten un particular apego por la idea de un gran frente de trabajadores, por lo mismo que no constituye una característica de su movimien-

(A. F. L.), Sindicato que auxilia a los empresarios instruyéndoles sobre métodos de producción y con los que ha concertado un amplio programa de cooperación; ha establecido un sistema de pensiones para sus empleados, para los que organiza conferencias y cursos completos; ha acudido en numerosas ocasiones en auxilio de otros Sindicatos sin conexión directa con él (en 1946 hizo un donativo de 100.000 dólares para pagar subsidios de huelga a los obreros de la *General Motors*), etc. Por supuesto, no hay ningún altruismo en la actuación del I. L. G. W. U., sino tácticas diferentes de las usuales, aunque sí hay, al parecer una *labor consciousness* poco frecuente en los Sindicatos norteamericanos.

(35) Esta época parece ser la que viven hoy los Sindicatos. El principio *cost-of-living*, como determinador y «ajustador» automático de salarios, se ha popularizado a través de las *escalator provisions* de los pactos colectivos de condiciones de trabajo; el importantísimo pacto firmado entre la *General Motors Corporation* y el *United Automobile Workers* (C. I. O.) en 1948 contiene una cláusula de este tipo.

(36) Sobre el pragmatismo de la política salarial de los Sindicatos norteamericanos ver Ch. E. LINDBLOM, loc. cit., cap. III: «Union Wage Aims».

to la noción de la existencia de una clase proletaria, esto no quiere decir que actúe cada uno de ellos siempre con absoluta independencia de los demás. La misma existencia de las dos grandes Federaciones nacionales de Sindicatos (*American Federation of Labor*, A. F. L. y *Congress of Industrial Organizations*, C. I. O.) demuestra la existencia de unos ciertos intereses comunes y de una determinada acción conjunta. Aparte de que el eje, tanto del A. F. L. como del C. I. O., lo constituyen las *Nationals e Internationals* (37), en las que a su vez aparecen conjuntados los Sindicatos locales de una determinada rama de la producción (este es el tipo de sindicalismo dominante en el C. I. O.) o con una cierta especialidad laboral (dominante en el A. F. L.) (38). Con todo, no se pueden ocultar hechos como los siguientes: Las muchas veces profundas discrepancias que existen entre las dos federaciones en todo género de asuntos, quizá motivadas por el sentido progresista y avanzado del *Congress* frente a la naturaleza conservadora y tradicional de la *Federation*. Lo numerosas y especialmente enconadas que han sido las llamadas «huelgas jurisdiccionales» (*jurisdictional strikes*), ejemplo manifiesto de falta de solidaridad en el movimiento sindical, ya que se promueven por un Sindicato para vencer o desplazar a otro en el derecho a organizar los trabajadores en una determinada fábrica o industria y ser su único representante en los pactos colectivos de condiciones de trabajo (39). La

(37) El nombre de *International* normalmente no expresa sino que el Sindicato tiene locales en el Canadá además de en los Estados Unidos.

(38) Las afirmaciones anteriores deben tomarse en el sentido de que los Sindicatos federados en el A. F. L. son en su mayoría los correspondientes a trabajadores altamente especializados y agrupados en razón de esta misma especialidad (*craft-unions*), mientras que entre los Sindicatos federados en el C. I. O. predominan los correspondientes a trabajadores poco o nada especializados, agrupados por ramas de la producción (*industrial unions*). Pero son numerosas las *craft-unions* afiliadas al C. I. O. y las *industrial unions* federadas en el A. F. L.

(39) Fácilmente se comprenderá que estas *jurisdictional strikes* son especialmente desagradables para los empresarios, por cuanto en ellas se ventila un asunto al que en principio (en principio, porque pueden tomar partido en forma más o menos encubierta en favor de uno de los Sindicatos en lucha) son ajenos. La ley Taft-Hartley prohibió este tipo de huelgas, al menos en parte, al declarar en su Sección 8 (b) (4) (C) práctica ilegal de los Sindicatos promover huelgas con la finalidad de forzar a un empresario a contratar con un determinado Sindicato si otro ha sido ya reconocido como el representante de

existencia de numerosos Sindicatos al margen de las dos grandes Federaciones, entre ellos los *big four*, Sindicatos ferroviarios, y el *United Mine Workers of America* (40). La existencia asimismo de unos llamados Sindicatos controlados por los empresarios, los *company unions*, intensamente combatidos por los verdaderos Sindicatos y declarados ilegales por la N. L. R. A. (41). O el que se establezcan con los empresarios pactos como los denominados *closed shop* (declarado ilegal por la ley Taft-Hartley), por virtud del cual es imprescindible para la obtención del empleo la afiliación a un determinado Sindicato o *union shop*, con arreglo al cual el empresario puede emplear a quien quiera, pero el trabajador, después de empleado, ha de afiliarse a un cierto Sindicato, so pena de ser despedido.

Hechos todos ellos que hacen válida la afirmación al principio sentada acerca de la naturaleza no clasista del Sindicato norteamericano y su falta de visión sobre un proletariado o clase obrera en general a la que sea preciso defender como tal clase. El supuesto de un Sindicato (de un verdadero y propio Sindicato, no hablemos ya de las espurias *company unions*) unido a los empresarios para luchar contra otro Sindicato rival no es hecho infrecuente en la historia laboral norteamericana.

los trabajadores de aquél. (*It shall be an unfair labor practice for a labor organization ... to engage in, or to induce or encourage the employees of any employer to engage in, a strike ... where an object thereof is ... forcing or requiring any employer to recognize or bargain with a particular labor organization as the representative of his employees if another labor organization has been certified as the representative of such employees...*)

(40) En el apéndice al libro de DANKERT, *Contemporary Unionism*, el lector hallará una lista de los Sindicatos A. F. L., C. I. O. e independientes.

(41) La declaración de ilegalidad de las *company unions* fué indirecta. La sección 8 de N. L. R. A. declaró *unfair labor practices* para los empresarios *to dominate or interfere with the formation or administration of any labor organization of contribute financial or other support to it* —subsección (2)— y *to encourage or discourage membership in any labor organization* —subsección (3)—; al perder los empresarios el control de estos Sindicatos su número ha disminuído rápidamente.

IV.—LA PRESION SINDICAL EN LA POLITICA NORTEAMERICANA

Hemos dejado sentadas hasta ahora, creemos que con la suficiente claridad, las siguientes tesis:

A) Un grupo social puede tener interés en que se dicten determinadas decisiones políticas, y para actuar este interés puede:

- a) Detentar el poder político.
- b) Dominar o influir sobre el poder político detentado por otro, actuando entonces como grupo de presión.

B) El Sindicato es un grupo social. Como tal puede tener el interés que dice en A) e intentar su actuación por cualquiera de los procedimientos a) o b).

C) Los grupos sociales norteamericanos no constituyen ninguna excepción (como no sea la de su número e importancia) a la tesis A).

D) El Sindicato norteamericano tiene como medio primordial de acción la contienda directa con los empresarios.

Nos toca ahora estudiar lo que pudiéramos titular de «actividades políticas del Sindicato»; brevemente, aquellas que entrañan un intento de directa conquista o asunción del poder político; con alguna mayor amplitud, aquellas otras en que el Sindicato actúa como grupo de presión. Insistimos una vez más en que la actuación fundamental del Sindicato norteamericano está al margen de lo estrictamente político; lo que no quiere decir que la actuación política no tenga importancia y no desconoce el hecho de que esta actividad política vaya ganando amplitud de día en día; este ha sido precisamente el motivo de este artículo.

A) LA FALTA DE INTERÉS SINDICAL EN LA ASUNCIÓN DIRECTA DEL PODER POLÍTICO

Dijo Harold J. Laski dirigiéndose a los Sindicatos norteamericanos que constituía la verdadera finalidad de un Gobierno democrático vencer el profundamente coercitivo poder del capitalismo

industrial, y añadió textualmente: «No vea cómo esto pueda ser hecho si no es *by putting the trade unions directly into politics*» (42).

Salvo quizá en algunos Sindicatos norteamericanos de matiz extremo, la llamada de Laski para la formación de un partido político sindical o trabajador a imagen y semejanza del partido laborista británico tropezó con un profundo escepticismo; por tradición y por experiencia, los jefes sindicales de los Estados Unidos creen, en primer lugar, según ya se expuso, en la lucha directa con los empresarios, y suponen, en segundo, en el caso de que admitan como necesario para un cierto momento o dadas determinadas circunstancias, *to get in politics*, que es preferible actuar sobre los partidos políticos ya constituídos utilizando las tácticas propias del grupo de presión. Hasta qué punto los trabajadores sindicados (el *rank and file* del Sindicato) comparten tales puntos de vista es extremo difícil de precisar; realmente el problema que aquí se plantea es el de en qué medida los jefes sindicales son voceros de la opinión dominante en el Sindicato, íntimamente ligado al de las formas del gobierno de los Sindicatos, concebidos sobre el papel de sus Estatutos como organizaciones democráticas, aunque en ocasiones la realidad diste de la norma; hay Sindicatos muy democráticos (43) y Sindicatos regidos autocráticamente; este último parece ser el caso del *United Mine Workers* (44).

(42) Ver LASKI, *Trade Unions in the New Society* (New York, The Viking Press, 1949). Dice esto después de una porción de afirmaciones igualmente enérgicas, tales como la de que la doctrina de la supuesta armonía de intereses entre los trabajadores y los empresarios era un «medio de propaganda», siendo la realidad, por el contrario, la de un permanente conflicto entre ambos, sólo soluble en muchos casos por la pura fuerza, o la de que la confianza de los líderes sindicales norteamericanos en los métodos propios de los grupos de presión era *wholly mistaken*, completamente equivocada.

(43) El *United Automobile Workers* (C. I. O.) (el nombre oficial de este poderoso Sindicato es el interminable de *United Automobile, Aircraft and Agricultural Implement Workers of America, International Union*), *International Typographical Union* (A. F. L.) y *American Newspaper Guild* (C. I. O.) suelen citarse como ejemplo.

(44) Este Sindicato, por cierto, nos ofrece un caso notorio de discrepancia radical entre el parecer del jefe sindical y el de los sindicados; en la elección presidencial de 1940 John Lewis apoyó a Willkie, candidato republicano, arduosamente, hasta el punto de amenazar y prometer que dimitiría de la presidencia del C. I. O. (cosa que efectivamente hizo) si era derrotado; pero los

Sea lo que fuere, impuesta por los jefes sindicales o por el voto de los sindicatos, la actitud del Sindicato norteamericano no es propicia a la formación de un partido político; los intentos de un pasado ya casi remoto fueron un completo fracaso, y tanto el *Working Men's Party* (1828) como el *National Labor and Reform Party* (1866) como el *Labor Party* (1919) (este partido pasó a llamarse poco después el *Farmer-Labor Party*) desaparecieron sin pena ni gloria y sin llegar apenas a inquietar seriamente a los partidos tradicionales.

Y fruto de estos fracasos es que todavía hoy tanto el A. F. L. como el C. I. O. como los demás Sindicatos independientes sigan aferrados a las doctrinas de Samuel Gompers, el profeta del sindicalismo norteamericano (45), que brevemente pueden ser resumidas así: los partidos laboristas son un mal negocio; históricamente, un fracaso; los Sindicatos no deben apoyar partidos, sino candidatos; los Sindicatos deben votar por sus *amigos* y contra sus *enemigos*, con independencia del partido a que pertenezcan; el Sindicato cuidará de ilustrar a los sindicatos a tal respecto; el Sindicato, en suma, debe permanecer, si no apolítico, sí *non-partisan*.

Muy posiblemente la raíz de esta animadversión hacia la asunción directa del poder político se halla en la aceptación por el Sindicato norteamericano de la forma actual de organización de la comunidad política; la formación de un partido laborista es algo que el Sindicato liga más o menos con el socialismo, al que parece temer instintivamente; el Sindicato, acertada o erróneamente, ve el *free enterprise system*, el capitalismo industrial, como un terreno en el que puede prosperar y desarrollarse y obtener beneficios para sus miembros, y por ello mismo no gusta del espec-

sindicados, al parecer, votaron en masa por Roosevelt. Todo esto, dicho sea de paso, no disminuyó poco ni mucho el prestigio de Lewis ni en su Sindicato ni fuera de él.

(45) Samuel Gompers fué presidente del A. F. L. desde 1886 hasta 1924, sin más interrupción que la del año 1895; en 1924, a la muerte de Gompers, fué elegido William Green, que hasta la fecha ha ostentado y ostenta la presidencia. En cuanto al C. I. O. su primer presidente fué John L. Lewis, que dimitió en 1940; desde entonces el presidente es Philip Murray, que compagina esta presidencia con la del *United Steel Workers of America* (C. I. O.). Dato curioso, Lewis, Green y Murray proceden los tres del *United Mine Workers*.

táculo del Estado empresario (46); cree que frente a él se abre un amplio terreno para conquistar, y le inquieta la idea de tener que hacer la conquista frente al poder político, al que contempla como ente más poderoso que el empresario privado, aunque éste sea un gigantesco *trust*; no menos teme el tener que empeñarse en tareas distintas de las propias de la lucha «más salarios-menos horas», previendo que aquéllas lleguen a superar en importancia a éstas, que son las que real y directamente preocupan al Sindicato. Por otro lado, su pragmatismo, el *to win here and now*, le aparta de los procesos laboriosos y a largo plazo, como sin duda lo es el de la formación de un partido político lo suficientemente numeroso y cohesionado para aspirar siquiera a reñir una digna batalla con los partidos tradicionales. Laski, casi puede sentarse esta afirmación, mitad les desazona y mitad les aburre (47).

Pese a todo lo anterior, el poder político es un hecho con el que el Sindicato ha de contar; el que decisiones del poder público prohiban las huelgas o establezcan el seguro contra el paro forzoso son obviamente asuntos, elegidos al azar entre una miriada de ellos, en los que el Sindicato tiene un interés directo y específico. Y una cosa es que no se aspire a la titularidad del poder y otra renunciar a influir sobre aquél en alguna forma y por algún procedimiento indirecto; se dirá y con razón que la influencia sobre el poder constituye en realidad un poder en sí mismo, pero de esta afirmación no puede saltarse a la más categórica y errónea de que equivale a detentarlo. La influencia sobre el poder sin la titularidad de éste, y por ello mismo sin la responsabilidad derivada de los actos decisorios en que el poder se manifiesta, constituye lo que usualmente se denomina poder indirecto en una comunidad política, y las fuentes más típicas del poder indirecto son los grupos de presión.

Veamos, pues, cuál es la actuación del Sindicato norteamericano como grupo de presión.

(46) Ver en tal sentido Joseph A. FISHER, «Labor's Case Against Public Ownership», en selecciones del *Reader's Digest*, noviembre 1950; su autor es presidente de la *Utility Workers Union of America* (C. I. O.), y el artículo citado se centra directamente sobre la materia *What happens to union rights when Government takes over an industry*.

(47) El autor ha oído decir sobre LASKI en los Estados Unidos, con frase entre seria e irónica, que es un excelente individuo, un luchador, pero que existe algo sobre lo que... *he does not know anything about: Unions*.

B) LA INFLUENCIA SINDICAL SOBRE EL PODER POLÍTICO

Conviene hacer constar antes que nada que nos vamos a mover sobre una materia en la que los hechos no están lo suficientemente esclarecidos para extraer conclusiones precisas. Así como existen grupos de presión cuyo poder en los Estados Unidos parece ser incontestable (tal sería el caso del grupo agrícola o del de los ex combatientes, según se expuso más arriba), respecto del poder (influencia) político efectivo de los trabajadores sindicados existe un amplio margen de duda, y así, al lado de opiniones totalmente escépticas aparecen otras más o menos inclinadas a creer en el «poder» sindical; McKean (48) nos dice que el *politician* profesional no se siente ni mucho menos «aterrorizado» por los Sindicatos y que en realidad no existe «voto sindical» sino en algunas áreas en las que la sindicación es muy densa, mientras que Dankert (48 bis) cree que los Sindicatos, concretamente la A. F. L., son un grupo de presión extremadamente poderoso y una organización muy importante en la determinación del curso de la legislación nacional, citando una opinión según la cual el Congreso temía más a la A. F. L. que a la *U. S. Chamber of Commerce* o que a la *National Association of Manufacturers* (49).

La medida de la influencia de un grupo de presión, como fácilmente se comprende, viene en gran parte dada por la que en sentido opuesto puedan ejercer otros grupos; no importa tanto la potencia absoluta del grupo como su potencia relativa, y esta última tiende a disminuir cuando aumenta la de los grupos opuestos. El Sindicato norteamericano, efectivamente poderoso en términos absolutos, ve relativizado y disminuído su poder ante la oposición de otro grupo poderoso en grado superlativo, como lo es el de los

(48) Dayton David McKean, *Party and Pressure Politics*, Houghton Mifflin Company, New York, 1949, pág. 479.

(48 bis) Clyde E. Dankert, *Contemporary Unionism*, New York, Prentice Hall, Inc., 1949, pág. 450.

(49) Como frase pintoresca, la que hemos transcrito merecía la pena de ser citada; como expresión de una realidad es inexacta. Que los intereses economicapitalistas, de los que las dos organizaciones citadas son o dicen ser portavoces, son más poderosos políticamente que los sindicales, parece extremo fuera de toda duda.

empresarios organizados; el empresario en los Estados Unidos ha luchado con toda intensidad contra la existencia misma del Sindicato, y si éste es hoy, a su pesar, una realidad difícilmente destruible, y por la que hay que estar y pasar, ello no quiere decir que aquél renuncie a la lucha, y cuando se traslada ésta al campo político hace valer todo su extremado poder para obtener la victoria (50). De ahí que la presión política sindical sea especialmente difícil y que el que prospere una determinada decisión o norma patrocinada por el Sindicato sea un auténtico triunfo penosamente conseguido, sin contar con que las posiciones adquiridas pueden ser perdidas con relativa facilidad, lo que obliga a un constante estado de alerta; el caso de la *Wagner Act*, modificada por la ley *Taft-Hartley* «hasta el punto de hacerla irreconocible», en frase de Laski, es bien significativo a este respecto.

La actividad política del Sindicato se desarrolla, como es lógico, en los tres obligados niveles de actividad pública norteamericana: la ciudad, el Estado federado y el Estado federal. Sin que se quiera disminuir ni se desconozca la importancia de los dos estratos inferiores (51), centraremos nuestra atención en el nivel federal, y en cuanto a éste procurando ofrecer una visión de conjunto, continuando en cuanto sea posible nuestras referencias ge-

(50) Fuera del campo político el empresario resiste también encarnizadamente la presión sindical, y hay que hacer constar que ni los Sindicatos ni las Empresas, éstas sobre todo, han sido especialmente escrupulosos en la elección de los medios ni lo son. En fecha tan reciente como lo es la de 1 de mayo de 1951 un Comité del Senado informaba que «en algunos casos... hombres de negocios han ayudado a los intereses de los bajos fondos, otorgando lucrativas recompensas a *gangsters* y *mobsters* como precio de su ayuda "en el manejo de trabajadores" en la derrota de intentos (sindicales) de organización y en la ruptura de huelgas. Y el Comité ha tenido pruebas de que los Sindicatos son utilizados en ayuda de *racketeers* y *gangsters*, especialmente en la zona portuaria de New York» (conclusión núm. 17 del informe del Comité Especial del Senado para la investigación del crimen organizado). El Comité fué presidido por el senador demócrata Kefauver, y el informe a que nos referimos fué publicado en *The New York Times*, 2 de abril de 1951.

(51) Materias estrictamente laborales y en las que por ello mismo el Sindicato está agudamente interesado están reguladas exclusivamente por leyes de los Estados. Por citar algunos ejemplos, los sistemas de seguros sociales de accidentes del trabajo, paro forzoso (éste subvencionado a través de un complicado procedimiento por el Gobierno federal) y enfermedad (en los modestos intentos hechos hasta la fecha) se regulan por leyes dictadas por los Estados.

néricas al Sindicato, para lo cual se ha de indicar que la presión política parte o puede partir tanto del C. I. O., como del A. F. L., como de cualquiera de los Sindicatos nacionales federados en las dos grandes organizaciones citadas, o de los Sindicatos independientes y aun de entidades sindicales conjuntas creadas específicamente para tal fin; queremos referirnos con esta última indicación al *United Labor Policy Committee*, de muy reciente creación y en el que se agrupan la A. F. L., C. I. O. y las Hermandades ferroviarias (52). Interesa destacar que el *United Mine Workers Union* no pertenece al *Committee*, estando en este punto como en tantos otros sujeto al benevolente despotismo de su presidente, John Lewis.

Como grupo de presión federal el Sindicato usa ampliamente de las facilidades que le proporciona el *lobby*; ya nos hemos referido a esta verdadera institución política norteamericana; su utilización por el Sindicato no difiere en sustancia de la de otros grupos de presión. Las secciones y negociados especializados del Sindicato redactan proyectos de leyes y de resoluciones para que los senadores y representantes «amigos» las introduzcan en el Congreso, al propio tiempo que proporcionan a los mismos cuantos datos sean precisos para su defensa o para la derrota de los proyectos de ley introducidos por los «enemigos»; sus jefes y presidentes comparecen en los *hearings* ante el Senado o la Cámara de Representantes, haciendo oír la voz sindical; sus agentes conversan con y visitan a los *Congressmen* con idéntica finalidad, etc.

De otro lado el Sindicato se interesa, y cada día con más intensidad, en que sean elegidas para cargos públicos las personas conocidamente «amigas»; si esta elección se efectúa en las urnas el Sindicato se cuida de catalogar inmediatamente a los amigos y a los enemigos; A. F. L. y C. I. O. hacen y conservan en sus ficheros las biografías de los candidatos, y si éstos han detentado ya cargo público aquélla se extiende a su actitud, demostrada por sus decisiones y por sus votos, en relación con los problemas laborales; en este punto las directrices que marcara Gompers son fielmente seguidas: el Sindicato no apoya sistemáticamente a los de-

(52) Los cuatro grandes Sindicatos ferroviarios independientes (*Engineers, Firemen and Enginemen, Trainmen y Conductors*) se hallan a su vez coaligados en la *Railway Labor Executives Association*.

mócratas ni a los republicanos, aunque ciertamente son muchos más los candidatos demócratas que han obtenido el visto bueno sindical; pero se puede en contra recordar la apasionada defensa que John Lewis hizo de Wendrell Willkie, candidato republicano en la elección presidencial de 1940, o decir ahora que William L. Hutcheson, presidente de la turbulenta *United Brotherhood of American Carpenters and Joiners* (A. F. L.), fué un elemento importante en el partido republicano.

El Sindicato, aparte de apoyar a sus candidatos con sus votos, los apoya con su dinero, en lo cual, dicho sea de paso, tampoco se diferencia en nada de cualquier otro grupo de presión. Al parecer, estas contribuciones fueron inicialmente pequeñas y esporádicas; a los Sindicatos «... no les interesaba pagar sus facturas políticas»; pero, nos dice un tanto melancólicamente McKean (53), «John L. Lewis cambió esto como cambió tantas otras cosas», iniciándose hacia el año 1936 las *inversiones* políticas de cuantía (de cientos de miles de dólares). Y sin duda las inversiones dieron buenos dividendos, porque la reacción en cuanto a este punto vino rápidamente; la ley Taft-Hartley modificó la redacción de la Sección 313 de la *Federal Corrupt Practices Act* de 1925, prohibiendo expresa y nominalmente a los Sindicatos hacer ninguna contribución ni gasto «en relación con» la elección de personas para cargos federales (presidente o vicepresidente de los Estados Unidos, senadores y representantes), incluídas en tal prohibición las preelecciones (primarias y convenciones de los partidos) (54); la violación puede ser castigada con multa de hasta 5.000 dólares para el Sindicato y multa de 1.000 dólares y prisión por tiempo no superior a un año para la autoridad sindical que haya ordenado o consentido el gasto.

Recientemente el Sindicato ha tendido a crear en su seno organismos especializados a los que atribuye la gestión y administración de sus actividades políticas; aparte de organismos como el *United Labor Policy Committee* o la *Railway Labor Executive's Association*, a los que ya nos hemos referido, tanto el A. F. L. como

(53) D. D. McKEAN, *loc. cit.*, pág. 475.

(54) Concebida la prohibición con tal amplitud su constitucionalidad es dudosa, si bien no conocemos ninguna decisión del Tribunal Supremo que haya declarado la inconstitucionalidad.

el C. I. O. han establecido centros con la finalidad indicada. Abrió la marcha el C. I. O., con la creación en 1943 del *Political Action Committee*; el P. A. C., como es llamado (las abreviaturas de este tipo constituyen una auténtica monomanía norteamericana), emprendió de lleno y con gran vigor su tarea, editando millones de panfletos de «educación democrática» y montando una amplia organización territorial para el cuidadoso estudio y selección de los candidatos *amigos* y *enemigos*; hizo constar, por supuesto, que no era un tercer partido político ni pretendía crear la base para la formación de éste, ni aspiraba a unirse con o a dominar especialmente en ninguno de los partidos tradicionales, sino que buscaba sencillamente influir sobre la forma de pensar, los programas y la elección de candidatos de ambos partidos. Con finalidades análogas a las citadas la A. F. L., después de promulgada la Ley Taft-Hartley, y seguramente acusando el serio aviso que ésta representaba, creó la *Labor's League for Political Action*.

El Sindicato intenta también, en la medida casi nula en que esto se halla a su alcance, influenciar en su favor la opinión pública; en este punto el Sindicato se halla en franca y notoria desventaja, en cuanto que los medios de propaganda de masas (prensa, radio y televisión fundamentalmente) son propiedad por lo general de grandes combinaciones capitalistas que, como era de esperar, no sienten la menor simpatía hacia el movimiento sindical, y que, bien obedeciendo directrices expresas, bien cediendo a su natural inclinación, acostumbran a presentar el lado «malo» del Sindicato, especialmente cuando éste se halla en conflicto con los empresarios; decididamente, y siempre hablando en términos generales, la prensa norteamericana es antisindical y refleja las opiniones de los empresarios. Por supuesto, tanto la A. F. L. como el C. I. O. como un cierto número de Sindicatos, federados y no federados, tienen sus propios periódicos y revistas (55), pero su difusión fuera de la organización sindical es escasa.

Se comprenderá que el monopolio patronal de la prensa es

(55) El órgano oficial del A. F. L. es el *American Federationist*, revista que se publica mensualmente; el del C. I. O. *The C. I. O. News*, semanal. Entre los de los Sindicatos es notable *Justice*, del *International Ladies Garment Workers' Union* (A. F. L.), con ediciones regulares en alemán, español, inglés e italiano.

altamente desventajoso para el Sindicato; particularmente las caricaturas y chistes ilustrados, los *cartoons*, que con inimitable ingenio publican los grandes periódicos, crean para los Sindicatos, y sobre todo para sus líderes, una pésima opinión pública, muy difícilmente combatible por lo mismo que una campaña publicitaria en pro del Sindicato habría de ser extremadamente costosa dados los caracteres de amplitud, intensidad y continuidad que habría de reunir. Cúidese, sin embargo, de no hipervalorizar la influencia de la prensa, que con ser mucha no es tanta como pudiera creerse; recuérdese el hecho de que Roosevelt venció en cuatro elecciones presidenciales contra una prensa adversa, y téngase en cuenta que la opinión que los norteamericanos tienen acerca de su propia prensa dista mucho de ser halagadora para esta última (56).

En la más inmediata actualidad el Sindicato no ha vacilado en utilizar métodos de presión realmente enérgicos; en febrero de 1951, como protesta contra la forma en que se desarrollaba el programa de movilización industrial para la defensa y tomando como motivo una orden de estabilización de salarios votada por el *Wage Stabilization Board*, los representantes de los Sindicatos dimitieron de los distintos cargos para los que habían sido nombrados en la maquinaria administrativa de la movilización.

La tendencia general observada por todos los autores norteamericanos, y de la que hay numerosos ejemplos, es para el Sindicato la de dar un énfasis cada vez mayor a sus actividades políticas, lo que obedece sencillamente al hecho general, lo mismo en Norteamérica que fuera de ella, en el campo de las relaciones laborales como en tantos otros, del creciente movimiento intervencionista del Estado, que cada vez reduce más el campo en que los grupos sociales pueden moverse holgadamente y sin contar con sus decisiones. Que esta politización del Sindicato norteamericano se pare en los líderes que son propios de un grupo de presión o

(56) En una encuesta del *National Opinion Research Center*, citada por McKEAN, las respuestas a la pregunta ... *how fair you think... newspapers... generally are?* fueron: *Fair*, 39 por 100, *Not Fair*, 49 por 100; *Undecided*, 12 por 100.

Al parecer, respecto de la radio la opinión es notablemente mejor. La misma pregunta arrojó respecto de la radio los siguientes resultados: *Fair*, 81 por 100; *Not Fair*, 8 por 100; *Undecided*, 11 por 100.

avance hasta la constitución de un partido político y aun más allá es algo que pertenece a un futuro sobre el que no osamos hacer predicciones.

* * *

Concluye así este trabajo, en el que nos resta decir, al igual que lo hemos hecho en otros anteriores, que nuestra pretensión no es la de dejar agotado el tema que tiene por rúbrica, sino solamente dar una amplia visión de conjunto que sirva al menos para situar en su justo lugar y dar una adecuada significación e interpretación a los actos y hechos de la vida pública norteamericana en este campo tan rico y sugestivo de las relaciones laborales.

MANUEL ALONSO OLEA

