

TRABAJO Y DISCRIMINACION RACIAL

(APUNTE SOBRE LOS PROBLEMAS LABORALES PLANTEADOS
POR LA RAZA NEGRA EN LOS ESTADOS UNIDOS
DE AMERICA DEL NORTE)

I. INTRODUCCIÓN

EL más somero examen de la realidad política y sociológica de los Estados Unidos de América del Norte inmediatamente revela la existencia de dos realidades básicas, cuya aprehensión es necesaria para adentrarse en el estudio de sus relaciones de convivencia; de estas realidades una es de matiz predominantemente político: los grupos de presión; la otra es de carácter fundamentalmente social: el problema racial.

No se pretende decir con esto que en el análisis sociopolítico de la estructura y actividades de los grupos de presión de las relaciones entre las razas amalgamadas en la Unión se agote la compleja realidad norteamericana; ni tampoco el que no existan otros fenómenos (concentración capitalista de las empresas industriales, monopolio sindical de la mano de obra especializada, pujanza creciente de la burocracia administrativa, son ejemplos entre otros muchos pensables) cuya importancia iguale o supere a la de los citados; sí, en cambio, se pretende dejar sentado que es imposible trasponer el umbral de la Sociología de los Estados Unidos sin que inmediatamente surja el espectro del problema negro y se sienta el movimiento y poder de los grupos de presión.

Por ello, si aquí vamos a intentar hacer un examen de los últimos pasos avanzados en la senda de la antidiscriminación en el derecho al trabajo, y esta combatida discriminación se refiere fundamentalmente o, por mejor decir, va dirigida esencialmente contra la raza negra, se hace preciso el echar una ojeada, siquiera sea

rápida, al problema racial negro y a la actividad de esta raza como grupo político de presión.

A) EL PROBLEMA RACIAL EN SU ASPECTO POLÍTICO.—Sabido es que la incorporación teórica del negro a la vida pública norteamericana tuvo lugar cuando, concluida la Guerra de Secesión, fueron promulgadas las enmiendas catorce y quince a la Constitución, después que la enmienda trece había abolido la esclavitud. La enmienda quince, especialmente, con su terminante texto, a tenor del cual «el derecho al voto de los ciudadanos no podrá ser negado ni disminuído por los Estados Unidos (esto es, por el Estado federal), ni por ninguno de los Estados, por motivos de raza, color o previa condición de esclavitud», parecía dejar definitivamente resuelta, en su aspecto político al menos, la cuestión negra.

a) *El negro en el «Solid South»*.—Conocido es también que en el Sur confederado los derechos políticos de los negros pasaron a ser letra muerta constitucional tan pronto como fueron retiradas las tropas nordistas de ocupación (1); los Estados del Sur se apresuraron a enmendar sus Constituciones (que durante la ocupación nordista, con legislaturas controladas por negros o por blancos republicanos, habían sido puestas en consonancia con la enmienda quince a la Constitución federal) con el evidente y públicamente declarado propósito de privar al negro del derecho al voto y, a través de esta privación, de todo derecho público. Por supuesto, en el algún caso el Tribunal Supremo declaró inconstitucionales las reformas (2); pero muchas de éstas estaban redactadas en términos ambiguos, no siendo en realidad discriminatoria la norma en sí, sino su aplicación práctica, y, en cualquier caso, la cláusula

(1) Y aún antes; la decisión de retirar las tropas de ocupación fué tomada por el presidente Hayes en 1877; y ya entonces los blancos del Sur habían reaccionado, y muchas de las legislaturas de los Estados tenían mayoría demócrata.

(2) Se ha de hacer constar que el Tribunal Supremo no ha sido nunca, ni lo es ahora, un entusiasta de la causa negra, ni un paladín de la antidiscriminación racial. Cláusulas de evidente finalidad discriminatoria, como la *understanding clause* de la Constitución de Mississipi, fueron declaradas compatibles con la enmienda quince (*Williams versus Mississipi*, 170 U. S. 213, 1898). Ya en el año 1934, no apreció el Tribunal inconstitucionalidad alguna en una norma según la cual los miembros del partido demócrata en Tejas sólo podían ser blancos (*Grovey versus Townsend*, 295 U. S. 45, 1934), aunque tal doctrina fué rechazada por el propio Tribunal diez años más tarde (*Smith versus Allright*, 321 U. S. 649, 1944).

o disposición que el poder judicial declaraba opuesta a la enmienda quince, y, como tal, inválida, era prontamente reemplazada por otra que produjera sus mismos efectos, aunque salvando en su forma y redacción el vicio de inconstitucionalidad.

Los medios usados para privar al negro del derecho al voto en el Sur han sido extraordinariamente variados. El más corriente y usual de ellos es el *poll tax*, especie de tasa a pagar en el acto de la votación o en algún momento previo a la misma y como requisito necesario y para poder votar; su cuantía es pequeña (no suele ser mayor de dos dólares), pero suficiente para retraer al negro, de escasos ingresos en el Sur, de las urnas (3), y el peligro de que por este medio pudieran resultar algunos blancos privados de voto, se obvia, sencillamente, con el olvido de la Mesa o Tribunal electoral de exigir a éstos el recibo del pago del impuesto (4).

Pero modernamente, la *poll tax* ha disminuído en su uso, siendo sustituida por otros medios más ingeniosos e igualmente eficaces. La *understanding clause*, a la que ya nos hemos referido (5), obliga a los ciudadanos que pretendan ejercitar su derecho a voto a leer y explicar cualquier artículo de la Constitución del Estado o de la Federal a satisfacción de la Mesa de elecciones, o, como dice alguna norma concreta (enmienda de 1946 en la Constitución del Estado de Alabama), «a entender las obligaciones y los deberes propios del ciudadano bajo la forma republicana de gobierno»; claro es que para los llamados a juzgar este *test*, que son de raza blanca, nunca el individuo de raza negra está lo suficientemente versado en Derecho constitucional para permitirle ejercitar su derecho al voto. El *good character test*, según el cual los votantes deben demostrar su «buen carácter» ante la Mesa electoral, tiene la misma finalidad y se administra del mismo modo. Muy popular, hasta ser declarada inconstitucional por el Tribu-

(3) El Tribunal Supremo (en *Breedlove versus Butler*, 302 U. S. 277, 1937) declaró que la *poll tax* era válida, en tanto no fuera prohibida por legislación federal; los proyectos de ley introducidos en el Congreso de los Estados Unidos para prohibir el impuesto sobre el voto (*anti-poll-tax bills*) han sido siempre, hasta la fecha, torpedeados por los senadores de los Estados del Sur.

(4) Según el *Book of the States*, correspondiente al año 1948, siete Estados, todos ellos del Sur, tienen *poll taxes*; son, a saber: Alabama, Arkansas, Carolina del Norte, Mississippi, Tennessee, Tejas y Virginia.

(5) Ver *supra*, nota (2).

nal Supremo (6), fué la *grandfather clause*, que eximía de toda restricción en el sufragio a todos aquellos que hubieran votado antes de la Guerra de Secesión y a sus descendientes legítimos, supuestos de imposible realización en un negro.

Ha sido y es, precisamente, la inexistencia de voto negro en el *Solid South* (7) la que presta su peculiarísima fisonomía política a esta parte del país, en la que prácticamente no existe sistema dual de partidos ante las abrumadoras mayorías de los blancos demócratas (8), al propio tiempo que convierte en muchas ocasiones las mayorías demócratas en el Congreso en inoperantes (*do-nothing Congress*, en frase atribuída al presidente Truman), por las profundas discrepancias de los senadores y representantes del Sur con sus correligionarios del resto del país.

b) *El negro en los demás Estados.*—De los 13.000.000 de negros que forman, aproximadamente, su enclave étnico en los Estados Unidos, quizá la mitad viven fuera de los Estados del Sur, poseyendo y ejercitando sus derechos políticos.

Por tradición que arrancaba de los tiempos de Lincoln y de la Guerra de Secesión, y que duró hasta la segunda elección presidencial de F. D. Roosevelt, los negros fueron uniformemente republicanos. En este aspecto, como en tantos otros, la conmoción de la *Great Depression*, que se iniciara en 1930, y el *New Deal* de Roosevelt significaron una revolución política interna y, en este punto concreto, un brusco giro del voto negro hacia el partido demócrata; contribuyeron a ello la tendencia antidiscriminatoria de la legislación sobre *Fair Employment Practices*; la formación del C. I. O., que los negros veían como respaldado por Roosevelt (aunque esto es más que dudoso), y que no puso traba alguna por motivo de color a la admisión en los sindicatos en él confederados; los proyectos demócratas de leyes que resolvieran

(6) *Guinn versus United States*, 238 U. S. 347, 1915.

(7) Este *Solid* o *Deep South*, el Sur por antonomasia en la Geografía política de los Estados Unidos, al que tan repetidamente nos venimos refiriendo, lo forman los Estados de Alabama, Arkansas, Carolina del Norte, Carolina del Sur, Georgia, Luisiana, Mississippi, Tejas, Tennessee y Virginia.

(8) La «solidez» demócrata de los once Estados del Sur sólo fué rota en la elección presidencial del año 1928, en que el candidato republicano (Hoover) triunfó en cinco de ellos; pero esta anomalía hay que atribuirla a causas especiales y muy complejas, entre ellas la de la elección por los demócratas de un candidato católico (Smith).

el problema de los *Civil Rights*, y, en general, la planificación toda del *New Deal*, que, al crear prosperidad económica y posibilidades de trabajo, benefició extraordinariamente a la población de color.

El hecho es que la población negra en el Norte es hoy predominantemente demócrata, aunque su posición ante este partido, que es el mismo que en el Sur mantiene férreamente la discriminación racial, sea anómala y contradictoria.

B) LA RAZA NEGRA COMO GRUPO DE PRESIÓN (9).—El grupo de presión presupone la existencia de una organización que aspira a influir sobre el poder político para conseguir, a través de las decisiones de éste, las finalidades del propio grupo. En este caso la finalidad general de los grupos de presión representativos de la población negra es el mejoramiento de nivel de vida política, social y económica de la raza de color.

Como representativa y más importante organización, con los apuntados carácter y finalidades, ha de citarse la *National Association for the Advancement of Colored People*. Fundada en 1909, y con aproximadamente medio millón de asociados (de raza negra en su mayor parte, aunque los blancos son admitidos), la Asociación, con mayor o menor intensidad según sus disponibilidades económicas (10), viene realizando campañas contra la discriminación racial en materia de derechos políticos, educación, vivienda, trabajo, etc. Muchas de las más progresivas decisiones obtenidas de los Tribunales lo han sido en litigios promovidos por o en los que ha sido parte de la Asociación.

En segundo lugar, y ya sin moverse en plano tan elevado y ge-

(9) A lo largo de este trabajo hemos venido utilizando y utilizaremos la expresión «grupo de presión», versión española del *pressure group* de la terminología norteamericana. De las discusiones sostenidas por el Seminario de Sociología del Instituto de Estudios Políticos, durante el curso 1948-49, salió definido 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»; el grupo de presión ha de ser encuadrado dentro de los poderes indirectos de la constitución política, entendiéndose por tales aquellos «de naturaleza social que determinan de hecho el poder político eludiendo la responsabilidad que la decisión política entraña», según la definición también fruto de las discusiones del Seminario citado.

(10) Téngase en cuenta que los fondos de la Asociación están constituidos, fundamentalmente, por los donativos voluntarios de los particulares; los donantes son de raza blanca en su mayoría.

neral, hay que citar la *Urban League*, fundada en 1910; esta Liga es una confederación de entidades locales, de beneficencia en su mayor parte, especialmente dedicadas al auxilio de las personas de raza negra.

La actividad y eficacia del negro como grupo de presión dista mucho, sin embargo, de alcanzar el nivel que era de esperar dada su importancia numérica; varias circunstancias se oponen a ello; en primer lugar, su dispersión geográfica, de la que da buena idea el simple hecho de hallarse repartidos casi por igual entre los Estados del Norte (11) y los del Sur; en segundo, sus escasos recursos económicos, puesto que el negro, en general, en los Estados Unidos carece de bienes de fortuna, y sus rentas de trabajo, también en general, son bajas; en tercero, su bajo nivel cultural, en buena parte debido a deficiencias educativas. A todos estos hechos se han de unir otros no por menos tangibles menos importantes; cuentan entre ellos su falta de cohesión interna, que acarrea la inexistencia de lo que un americano llamaría *group-consciousness*, que puede traducirse por conciencia o sentimiento colectivo de pertenencia a un mismo grupo o clase social, que la Religión no ha sido bastante para producir (12); la general apatía del negro hacia el ejercicio de sus derechos políticos en aquellas partes del país en que está legalmente capacitado para ejercitarlos (13), y la falta de *leaders*, hasta tal punto acusada que son muchos los que prefieren ser dirigidos o aconsejados por blancos antes que por personas de su propia raza.

* * *

Este brevísimo e incompleto bosquejo de la situación político-social del negro en los Estados Unidos se ha hecho con el exclusivo

(11) Con la particularidad de que en el Norte la población negra se halla concentrada en los grandes núcleos urbanos, especialmente en los Estados de New York, Pennsylvania, Illinois, Ohio, Michigan y Maryland.

(12) Por el contrario, el elemento religioso ha sido perturbador y descohesionante, porque ha generado la existencia de infinitas y mal avenidas sectas.

(13) Así parecen haberlo demostrado los numerosos trabajos de investigación realizados sobre este extremo; con ello no se quiere expresar, ni mucho menos, que el voto negro sea insignificante ni carente de importancia, y sí que el blanco, en general, vota proporcionalmente más.

fin de ayudar al lector a centrar sus ideas, quizá proporcionándole alguna información adicional a la que ya poseyera, para conducirlo a lo que es motivo especial y concreto del presente trabajo, y a lo que, sin más, pasamos.

II. LOS SINDICATOS FRENTE A LA DISCRIMINACIÓN

El ingreso en un sindicato norteamericano puede sentarse como afirmación general, no es libre; no es libre para el ciudadano ordinario, ni lo es tampoco para todos los trabajadores que prestan sus servicios en la rama industrial sindicada (*industrial unions*) o que poseen la especialidad que presta base a la sindicación (*craft unions*). Antes bien, unas veces consagrados solemnemente en sus Estatutos, otras veces contenidas en reglamentos y normas internas de inferior rango, y muchas constituyendo principios de política sindical o modos de proceder, prácticamente no existe sindicato que no exija requisitos y condiciones especiales para el acceso al mismo.

Las razones o motivos que apoyan la exigencia de cualidades específicas para la admisión de los trabajadores en las filas del sindicato (el llamado *membership control*) son muy variadas. Muchas veces, probablemente las más, las normas escritas o no escritas de exclusión se basan en fundamentos de índole económica, sustancialmente la de que operando con un número pequeño de sindicatos, siempre que éstos ocupen por su trabajo una «posición estratégica» en la industria o empresa, es más fácil conseguir mayores ventajas, en forma de salarios elevados y protección contra el paro forzoso, que si el sindicato se halla hipertrofiado. En ocasiones es un motivo «político» la causa determinante, puesto que la cohesión y disciplina del grupo se mantiene mejor cuando éste es pequeño. Y por último, con bastante frecuencia, el *membership control* es, sencillamente, un medio de impedir el acceso al sindicato de los grupos «indeseables» de trabajadores; claro es que cuando estos trabajadores, no gratos a la organización sindical y excluidos de la posibilidad de pertenencia a la misma, son precisamente los de una determinada raza o color, nos hallamos ante un clarísimo tipo de discriminación racial.

Antes de pasar más adelante, y para no crear una falsa impre-

sión, en el sentido de que parezca como si el movimiento sindical fuera un elemento reaccionario en los Estados Unidos en donde estuvieran atrincheradas las fuerzas de la discriminación racial, es preciso dejar claramente sentados los siguientes extremos:

1. El carácter discriminatorio de los sindicatos va atenuándose; en los federados en el C. I. O. (14), como después veremos, no existe como norma escrita, y tampoco, al parecer, como *unwritten law*. En cualquier caso, en el año 1945 había unos 750.000 negros afiliados, y sindicatos como el *United Automobile Workers* (C. I. O.), uno de los más poderosos de América, con más de 50.000 negros entre sus miembros.

2. La sindicación, en su conjunto, y pese al carácter discriminatorio que a veces presenta, está siendo un poderoso instrumento para la mejora de las condiciones económicas y sociales de la raza negra.

3. La discriminación frente al trabajador negro es mucho más fuerte e intensa por parte de los empresarios que por los sindicatos. En la época en que funcionó el *Fair Employment Practices Committee*, las denuncias de prácticas discriminatorias contra las empresas fueron tan numerosas como para parecer a su lado ridículo e insignificante el número de las presentadas contra los sindicatos.

Con estas salvedades, pasamos a examinar el problema de la discriminación en los tres grandes grupos sindicales.

A) LOS SINDICATOS FERROVIARIOS.—La discriminación más intensa y menos recatada contra el operario de raza negra se halla precisamente en las hermandades de los trabajadores de los ferrocarriles. Las constituciones o estatutos de «los cuatro grandes» sindicatos ferroviarios (15), o sus fórmulas rituales de ingreso, contienen cláusulas o declaraciones expresas por virtud de las cuales se niega terminantemente el ingreso al negro (16). Otros sindica-

(14) *Congress of Industrial Organizations*; utilizamos la abreviatura con que es popularmente conocido en Norteamérica, y lo mismo haremos, por la misma razón, con la A. F. of L. (*American Federation of Labor*).

(15) Estos *big four* son: *The Grand International Brotherhood of Locomotive Engineers*, *The Order of Railway Conductors*, *The Brotherhood of Locomotive Firemen and Enginemen* y *The Brotherhood of Railroad Trainmen*.

(16) Y en algún caso el principio discriminatorio va aún más lejos; concretamente, la *Brotherhood of Locomotive Firemen and Enginemen*, aparte

tos de ferrocarriles (17) han acudido al procedimiento de establecer una especie si no de discriminación interna, sí de distinción o separación, constituyendo entes sindicales exclusivamente formados por negros, como *auxiliary locals* del sindicato originario de matiz discriminatorio.

Es difícil dar una explicación exacta de por qué se da este intenso sentimiento antinegro en las hermandades de trabajadores ferroviarios. Probablemente no existe otra sino la general de que la discriminación se deja sentir especialmente en los sindicatos que agrupan a trabajadores, como los ferroviarios, muy especializados y conscientes (por lo menos las jerarquías sindicales) de la importancia que para el grupo tiene el mantenerse hermético, y más si se tiene en cuenta la prácticamente nula elasticidad de la demanda para tal género de trabajos.

B) LA «AMERICAN FEDERATION OF LABOR». — Como es sabido los lazos que ligan la A. F. of L. con los sindicatos en ella federados (otro tanto puede decirse del C. I. O.) no implican, en todo caso, la subordinación de éstos a la política sindical de aquélla; en numerosas instancias, y ésta de la discriminación es un buen ejemplo, las discrepancias son profundas.

La A. F. of L. es «oficialmente» opuesta a la discriminación, y sus Convenciones han aprobado numerosas resoluciones condenándola; pero bien porque no se siente con suficiente fuerza ni autoridad para inmiscuirse en los *internal affairs* de los sindicatos afiliados, bien porque en realidad no es entusiasta de la anti-discriminación, bien por ambas cosas a la vez, lo cierto es que sus principios y declaraciones antidiscriminatorias rara vez han trascendido a medidas prácticas. No deja de ser significativo el que ante la Convención del año 1941 fuera presentado un proyecto de resolución en el que se declaraba que las *auxiliary local* ya mencionadas, concebidas para dar al negro acceso a la sindicación, se habían convertido en medios para mantenerle fuera de ella, y se pedía a los sindicatos afiliados que las suprimieran (18); y que la resolución fuera rechazada.

de decir que los miembros de la hermandad han de ser de raza blanca, prohíbe el ingreso a los mejicanos y a los indios americanos.

(17) Pueden citarse, entre ellos, la *American Federation of Railroad Workers* y el *Maintenance of Way Employees Union*.

(18) Este proyecto de resolución fué introducido por Philip Randolph, pre-

De rechazo la política de la A. F. of L. produce la simpatía del trabajador negro por el C. I. O. y sus sindicatos, mucho más liberales en estas materias. Y situados frente a ella, los dirigentes negros no atacan sólo su política discriminatoria, sino a la organización en bloque; en frases de Adam Clayton Powell, Jr., representante negro en el Congreso de los Estados Unidos, «A. F. L., con sus gigantescos salarios, elevadas cuotas y corruptas prácticas, es una desgracia para el desarrollo de la clase trabajadora», surgiendo inmediatamente la comparación con el C. I. O., que «siempre ha mantenido cuotas bajas (19), ha pagado a sus dirigentes remuneraciones decentes, pero nunca demasiado altas; ha permitido que la democracia sea norma de conducta, y ha forzado a sus trabajadores, cuando fué preciso, a ser tolerantes en materia racial».

Ya hemos indicado que donde la discriminación es más intensa no es tanto en la A. F. of L. como en los sindicatos afiliados; y, sin embargo, es extraordinariamente raro encontrar en los estatutos cláusulas discriminatorias en la forma en que hemos dicho existen en los sindicatos ferroviarios. Lo normal es que la discriminación opere como principio tradicional no escrito; de hecho, los resultados son los mismos (20). Por otra parte, y según quedó también indicado, han sido los sindicatos A. F. L. los que han desarrollado ampliamente el sistema de las *auxiliary locals*. Una «local» sindical es la agrupación de los trabajadores sindicados que trabajan en una determinada zona territorial, normalmente una ciudad o condado; muchas veces es de la federación de las locales de donde surge el sindicato nacional, que luego procura su expan-

sidente de la *Brotherhood of Sleeping Car Porters*. Mr. Randolph ha sido el adelantado de la lucha contra la discriminación en el seno de la A. F. of L., y suyas son expresiones como la de que ésta «nunca ha tenido valor moral para enfrentarse abiertamente con el problema», o la de que no podrá decirse que la Federación es una organización democrática «en tanto cualquiera de sus sindicatos afiliados discrimine contra el trabajador por motivos de raza, color, nacionalidad o religión».

(19) Estas cuotas (*dues*) son las pagadas por los trabajadores sindicados al sindicato por su pertenencia al mismo.

(20) Entre los sindicatos A. F. L. más fuertemente discriminatorios pueden citarse: *International Brotherhood of Electrical Workers of America*, *American Flint Glass Workers Union of North America*, *Granite Cutters International Association of America*, *International Association of Heat and Frost Insulators and Asbestos Workers*.

sión a través del establecimiento de nuevas locales; el sistema de las locales auxiliares consiste en establecer dos organizaciones similares: una para blancos y otra para negros. Al lado de numerosas opiniones adversas, no le faltan defensores a este procedimiento, aunque por emanar, las más de ellas, de dirigentes de sindicatos que practican el sistema, no puede decirse hasta qué punto son sinceras (21). La realidad es que las locales auxiliares son una forma mitigada de discriminación, entre otras cosas porque a los negros se les concede poca o ninguna posibilidad en la dirección de los negocios sindicales.

C) EL «CONGRESS OF INDUSTRIAL ORGANIZATIONS».—Aunque no sea aquí tan precisa la distinción entre la Federación y los sindicatos federados, vamos a observarla, por conservar la misma sistemática seguida en el apartado anterior.

El C. I. O., desde su fundación, ha seguido una política anti-discriminatoria, no sólo en sus declaraciones, sino en la práctica, y es difícil dar una explicación breve y sencilla del por qué; probablemente han entrado en juego principios políticos y consideraciones sociales.

El principio político esencial es el de que el C. I. O. representó la rebelión de la sindicación por ramas de la producción, el sindicalismo industrial, contra la sindicación por oficios o especialidades (el *craft unionism*), base de la A. F. of L. El C. I. O., por ello, no pudo ser hermético ni exclusivista, puesto que la sindicación industrial halla su fuerza en el número de los sindicatos, que al carecer de especialidades laborales claves suplen así su falta de «posición estratégica» en el proceso productivo; y era precisamente entre los trabajadores no especializados de las grandes empresas de producción en serie donde se hallaba la masa de operarios de raza negra.

El principio sociológico, y quizá filosófico, es el de un fenómeno peculiar del C. I. O., y muchas veces puesto ya de relieve por los estudiosos; los dirigentes de este movimiento sindical están imbuídos de conciencia de clase, de la existencia de una clase tra-

(21) Así, por ejemplo, un dirigente de la *International Brotherhood of Boilermakers, Iron Ship Builders and Helpers of America* sostiene que las *auxiliary locals* son la mejor solución, en lo que concierne a la sindicación, del problema racial, y que han funcionado con la aprobación de la gran masa de los negros sindicados.

bajadora cuyos niveles de vida hay que mejorar (son: *labor o class-conscious*), sin distinción de razas ni colores; la propia amplitud de esta visión del problema laboral excluye las estrecheces que la discriminación lleva en sí.

Sea ello lo que fuere, lo cierto es que el C. I. O. ha aplicado con intensidad su «slogan»: *no discrimination-equal rights for all*; ha establecido en el seno de su organización un comité encargado de «educar» a los trabajadores contra la discriminación y luchar contra ella (*Committee to Abolish Discrimination*), y ha sido un defensor entusiasta de las leyes sobre *fair employment practices*.

Los sindicatos afiliados al C. I. O. siguen una política que en nada difiere de la de la organización matriz, aunque, claro es, dado el número y diversidad de sindicatos sea imposible llegar a una conclusión uniforme y común a todos ellos. Sí, en cambio, se ha de afirmar que bastantes sindicatos van más lejos que la Federación en su lucha contra la discriminación: la *United Automobile Workers* cuenta con numerosos delegados de color; un *Fair Employment Practice Committee* sindical vela por los principios antidiscriminatorios del sindicato; otro tanto puede decirse de la *National Maritime Union*, por la que, en el año 1946, se procedió a expulsar a dieciséis afiliados porque discriminaban contra otros trabajadores sindicados de raza negra; la *United Steelworkers of America*, otro de los gigantescos sindicatos C. I. O., es también antidiscriminatorio (22).

III. LA LEGISLACIÓN ANTIDISCRIMINATORIA DE LOS ESTADOS

Ni la actividad educativa de los grupos organizados para combatir la discriminación, aunque estos grupos sean tan activos y poderosos como la N. A. A. C. P. lo es; ni las decisiones penosamente obtenidas de los organismos jurisdiccionales declarando la inconstitucionalidad de normas y disposiciones discriminatorias, ni el sentido progresista y uniformador de los sindicatos federados en el C. I. O., ha sido bastante para hacer desaparecer la discrimina-

(22) De los sindicatos independientes, el *United Mine Workers of America*, separado del C. I. O. y bajo la autoritaria dirección de John Lewis, probablemente el más poderoso, cuenta también con más de 50.000 afiliados negros, y es, asimismo, antidiscriminatorio.

ción ni para reducirla a un grado siquiera tolerable; no ya en el Sur, donde la hostilidad social a todo lo que suponga igualdad de derechos entre el blanco y el negro es encarnizada y manifiesta, sino también en el Norte se venía estimando que había que acudir a medidas más radicales.

El paso fundamental a dar era el establecimiento de disposiciones legislativas que llevaran a la práctica el principio de igualdad de derechos consagrado por las enmiendas de la Constitución federal que siguieron a la guerra civil.

Este movimiento legislativo, en cuanto hace referencia al derecho del trabajo (casi mejor sería decir el derecho al trabajo, porque la discriminación en este aspecto, practicada sobre todo por los empresarios, revestía la pura y simple forma de negar sistemáticamente empleo al trabajador de color), constituye una novedad; la primera ley contra la discriminación en el derecho al trabajo fué dictada hace apenas seis años, en 1945, por el Estado de Nueva York; desde entonces, siete Estados más (23) han promulgado leyes similares; es probable que nuevos Estados continúen por este camino, y la experiencia, con la legislación de los Estados, constituye la base más firme de las tantas veces proyectada y prometida legislación federal sobre *civil rights*.

Es por ello, ambas cosas a la vez, de gran actualidad y sumo interés el estudio de esta legislación; elegiremos para ello como tipo la ley del Estado de Nueva York, que, aparte de ser la primera cronológicamente, ha servido de modelo a las posteriores.

La «Ley contra la discriminación» (*Law Against Discrimination*), como abreviadamente es llamada por mandato de la propia ley (24), fué votada por el Senado y la Asamblea del Estado de Nueva York, y firmada por el Gobernador en 12 de marzo de 1945, para entrar a regir en 1 de julio siguiente.

El Estado de Nueva York declara, por medio de sus órganos legislativos, que «las prácticas discriminatorias contra cualquiera de sus habitantes, por motivo de raza, religión, color u origen nacional, son materias que conciernen al Estado, y que tal discriminación amenaza no sólo los derechos y privilegios de sus habitan-

(23) Connecticut, Massachusetts, New Méjico, Oregón, Rhode Island, Washington.

(24) Sección 125 de la Ley.

tes, sino que ataca al propio tiempo las instituciones y los fundamentos de un Estado democrático y libre» (25).

A) **NORMAS SUSTANTIVAS.**—La clave de la ley está constituida por la Sección 131, en la que se relacionan y definen las prácticas discriminatorias legales (*Unlawful Employment Practices*) con arreglo a la misma; son ellas (26):

1) En cuanto a los empresarios, negarse a emplear o a arrendar los servicios, despedir o discriminar de cualquier forma en cuanto a los términos, condiciones o remuneración del trabajo contra cualquier trabajador por motivos de raza, religión, color u origen nacional.

2) En cuanto a los sindicatos, excluir o expulsar de sus filas a cualquier individuo o discriminar contra cualquier trabajador, sea o no afiliado, o contra cualquier empresario de cualquier forma, por los indicados motivos de raza, religión, color u origen nacional.

3) En cuanto a las agencias de colocación, imprimir o hacer circular anuncios o publicaciones, usar modelos de instancias y peticiones de trabajo o hacer investigación que sea expresiva, directa o indirectamente, de cualquier especificación, limitación o discriminación basada en raza, religión, color u origen nacional.

4) En cuanto a los tres sujetos comprendidos en los apartados anteriores, despedir, expulsar o de otra forma discriminar contra cualquier persona porque se haya opuesto a las prácticas declaradas ilegales o porque haya sido denunciante de las mismas o intervenido en los procedimientos encaminados a su represión.

5) En cuanto a cualquier persona, ayudar, incitar, encubrir, compeler o forzar a hacer los actos definidos como prácticas ilegales.

La enumeración legal comprende a los tres sujetos típicos en los que, de existir, se da la actitud discriminatoria: en primer

(25) Sección 125, *Purposes*. La declaración va precedida de otra en que se justifica la competencia del Estado para regular la materia que se fundamenta en el *police power*, esto es, en el poder del Estado para regular cuanto concierne a «la paz, salud y bienestar públicos de los habitantes del Estado».

(26) Las prácticas ilegales son todas, y solas las que a continuación se van a relacionar. La Sección 127 (4) de la Ley (*Definitions*) se cuida de señalar que «el término *unlawful employment practice* incluye únicamente aquellas prácticas discriminatorias especificadas en la Sección 131».

lugar, el empresario (y es, ciertamente, entre los empresarios donde la discriminación es más intensa y se halla más extendida); en segundo, las organizaciones sindicales, a las que ya nos hemos ampliamente referido más arriba, y, por último, las oficinas o agencias de colocación, cuya actitud discriminatoria es las más de las veces reflejo de la adoptada por los empresarios.

De los cuatro tipos de discriminación previstos por la Ley es el basado en el color el más importante; en Nueva York, como en los demás Estados de la Unión, la discriminación se ha practicado fundamentalmente contra el negro (27).

La amplitud de redacción de la sección 131 tiene, sin embargo, un cierto número de limitaciones, aunque éstas hayan de ser buscadas en la sección 127 (*Definitions*), que define los términos usados por la Ley. De tal sección resulta:

a) Que las normas antidiscriminatorias no afectan a los empresarios con menos de seis trabajadores a su servicio ni a las sociedades o asociaciones de tipo recreativo, fraternal, benéfico, educativo o religioso, siempre que no estén dedicadas a fin de lucro (28).

b) Que tampoco afectan al empleado por su padre, hijo o consorte, ni al trabajador dedicado al servicio doméstico (29).

B) ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA.—Para llevar a efecto las disposiciones de la ley se crea una comisión (*New York State Commission Against Discrimination*) de cinco personas nombradas por el Gobernador del Estado, a propuesta y con el consentimiento del Senado, presidida por una de ellas (30). Cada *commissioner*

(27) Sin que con esto se pretenda decir que no la exista de otros tipos; ha habido, al parecer, una fuerte discriminación contra los individuos de origen portorriqueño, un considerable número de los cuales vive en la ciudad de Nueva York; y la ha habido, asimismo, contra los judíos, aunque el sentimiento antisemita en los Estados Unidos existe, sobre todo, en los Estados del *Middle West*. Organización fundamentalmente judía es el *Council Against Intolerance*, cuyo programa precisamente consiste en propugnar medidas y normas antidiscriminatorias.

(28) Sección 127 (5) de la Ley; definición del término *employer*.

(29) Sección 127 (6) de la Ley; definición del término *employee*.

(30) Este presidente (*chairman*) es designado por el Gobernador entre los cinco nombrados. La organización, poderes y deberes de la Comisión están regulados por las Secciones 128 a 130 de la Ley.

sirve por un término de cinco años, salvo que sea antes destituido por el Gobernador por delito, ineficiencia o negligencia en el ejercicio de sus funciones (31).

C) **REGLAS DE PROCEDIMIENTO (32).** — En líneas generales, el procedimiento para la represión de las prácticas discriminatorias, todo él desarrollado ante la Comisión, se desenvuelve a través de las siguientes fases :

1.^a Cualquier persona que se estime agraviada por un acto o práctica discriminatoria ilegal puede, por sí o por medio de abogado, denunciarlo a la Comisión; ésta puede proceder de oficio si son sus propios agentes los que descubren la práctica o acto ilegales.

2.^a El presidente de la Comisión designa a uno de los miembros de la misma para que, auxiliado por el personal necesario, investigue la denuncia; el *commissioner* debe intentar por sí convencer al empresario, sindicato o agencia de colocación para que cese en la práctica discriminatoria; si no lo consigue,

3.^a El denunciado es invitado a comparecer ante la Comisión, por sí o por medio de representante (aunque la Comisión puede exigir su presencia personal), para defenderse de los cargos que se la han imputado en la denuncia y para aportar las pruebas de descargo (33).

4.^a Después de la audiencia (*hearing*) ante la Comisión, ésta resume los elementos de hecho (*findings of fact*) y, tras de considerarlos, dicta resolución en uno de los dos sentidos siguientes :

Ordenando al denunciado que cese y desista de la práctica discriminatoria ilegal (*cease and desist order*) y que

(31) La Comisión tiene su sede en la capital del Estado (Albany), aunque puede establecer tantas Delegaciones, dentro del Estado, como estime precisas; de hecho la Comisión tiene Delegaciones (*field offices*) en las ciudades de Binghamton, Buffalo, New York, Rochester y Syracuse.

(32) Secciones 132, *Procedure*, y 133, *Judicial review and enforcement*, de la Ley.

(33) La ley autoriza a la Comisión para exigir que las declaraciones se presten bajo juramento; poder muy fuerte, dada la dureza de las leyes penales americanas para con el delito de juramento falso.

adopte aquellas contramedidas (tales como admisión o readmisión al trabajo o al seno del sindicato, pago de salarios, etc.) que sean precisas para remediar los efectos de aquélla.

Desestimando la reclamación del denunciante.

5.^a Dictada la resolución, la Comisión puede acudir ante la autoridad judicial demandando su ejecución si no se aviene a cumplirla voluntariamente la persona contra quien va dirigida; y ésta puede impugnar ante aquella autoridad el acuerdo de la Comisión totalmente o en cualquiera de sus partes; en ambas hipótesis es competente el Tribunal Supremo del Estado de Nueva York.

En el proceso entablado ante el órgano jurisdiccional, «los hallazgos de la Comisión en cuanto a los hechos, si están apoyados en pruebas suficientes, no pueden ser combatidos», salvo que ella o los otros interesados no hayan podido «razonablemente» aportar los elementos probatorios a su debido tiempo (34).

D) NORMAS PENALES.—A tenor de la sección 134 de la Ley, «cualquier persona, empresario, sindicato o agencia de colocación que intencionadamente obstruya u obstaculice, resista o se interfiere con la Comisión o cualquiera de sus miembros o representantes en el ejercicio de los deberes que con arreglo a la Ley les competen, o voluntariamente viole una orden de la Comisión, será considerado culpable de *misdeemeanor* (35) y será castigado

(34) Esta restricción de los poderes jurisdiccionales de examen del material probatorio, cuando se recurre contra resoluciones emanadas de organismos administrativos, es normal tanto en la legislación de los Estados como en la Federal; aparecen en ésta, por ejemplo, respecto de las actuaciones de la *Federal Trade Commission* (*Public Law*, núm. 203, 63rd Congress, Sección 5), y en la *Wagner Act* (*National Labor Relations Act*, Sección 10, f) y en la *Taft-Hartley Act* (*Labor Management Relations Act*, Sección 10, e), respecto de las actuaciones del *National Labor Relations Board*.

(35) El Derecho criminal norteamericano adopta una división bipartita de los hechos punibles, en cierto modo paralela a la española de delito (*felony*) y falta (*misdeemeanor*); aunque dentro de este segundo grupo se contienen hechos criminosos de mayor trascendencia, y se señalan penas más severas que los hechos previstos como faltas y las condenas para ellos establecidas en nuestro Código penal.

con reclusión en penitenciaría o en cárcel de condado por no más de un año, o con multa no superior a quinientos dólares, o con ambas cosas a la vez.

E) LA EFICACIA DE LA LEY.—La eficacia de la Ley ha superado, al parecer, los cálculos más optimistas. Según los datos válidos para mayo del año 1949, últimos que nos ha sido posible obtener, se presentaron ante la Comisión unas 1.400 denuncias, que unidas a las 420 iniciadas de oficio dan un total de unos 1.800 casos, de los cuales 1.600 habían sido ya definitivamente resueltos sin que en ninguno hubieran dejado los interesados de acatar voluntariamente las decisiones de la Comisión; lo que quiere decir que en ninguno de ellos hubo necesidad de acudir ante los Tribunales de Justicia.

Con independencia de lo cual fueron revisados por la Comisión los modelos de solicitud de trabajo de más de 4.000 empresas, removiéndole de las mismas, cuando se hallaron, las preguntas y cláusulas discriminatorias; se logró la supresión de la *Caucasian Clause* (cláusula con la exigencia de que se fuera de raza «caucásica») de los estatutos y normas de los sindicatos; desaparecieron los anuncios en la prensa periódica (salvo en lo referente al servicio doméstico, excluido de la ley) que contenían peticiones basadas en principios de discriminación.

Y probablemente el impacto de la ley habrá sido aún mayor si se tiene en cuenta que todos los datos citados se refieren a los casos en que la Comisión intervino y no tienen en cuenta aquellos otros, posiblemente muy numerosos, en que los afectados hayan podido actuar a la sola vista de la ley y sin esperar la actuación de la Comisión; mucho más si se tiene en cuenta la intensa campaña propagandística y educativa que ésta ha venido desarrollando.

IV. CONCLUSIÓN

Poco puede añadirse por vía de resumen a cuanto queda expuesto. De los muchos e ingentes problemas externos e internos que palpitan en la vida de los Estados Unidos de América del Norte, probablemente ninguno tan arduo y difícil como el de la discriminación racial; al decir de John Foster Dulles, durante

algún tiempo delegado de su nación en la O. N. U., «la discriminación en este país es el punto más débil de nuestra posición en las Naciones Unidas». Problema lleno de múltiples matices sociales y políticos e impregnado de un trágico y profundo sentido humano que acrecienta los tremendos obstáculos que hay que intentar salvar para su solución.

MANUEL ALONSO OLEA

