

**EL COLEGIO DE MÉXICO**  
**Centro de Estudios Internacionales**

**LAS ACTIVIDADES DE LA AFL-CIO EN FAVOR DE LA DEMOCRACIA Y LOS  
DERECHOS SINDICALES: EL CASO DE CHILE, 1981-1989**

**TESIS**

**Que para obtener el Título de  
Licenciado en Relaciones Internacionales  
Presenta**

**ALEJANDRO AURRECOECHEA VILLELA**

## **AGRADECIMIENTOS**

No creo equivocarme si afirmo que esta tesis es un trabajo colectivo. Con ello no quiero decir que las insuficiencias que se puedan encontrar a lo largo de sus páginas puedan ser atribuibles a alguien ajeno a mi persona, sino, más bien, que yo jamás hubiera logrado presentar este trabajo y, más especialmente aún, terminar mi carrera en El Colegio de México (la entrega de este requisito no marca más que su punto final) sin el apoyo de mis profesores, mi familia, y un gran número de amigos y compañeros.

Mencionar a todas las personas con las que me siento en deuda sería imposible, al menos de que corriera el riesgo de que el tedio cobrara demasiadas víctimas y ningún lector llegara al final de esta sección. Con ello en mente, sólo me referiré a quiénes en este momento siento como particularmente cercanos.

De manera especial quisiera expresar mi agradecimiento a todos mis profesores de El Colegio de México. Fui sumamente privilegiado por estar en posibilidades de entrar en contacto con personas cuyas enseñanzas me acompañarán el resto de mi vida. Haré todo lo posible por ser digno de esta experiencia.

En la elaboración de esta tesis el apoyo de mi directora de tesis, la profesora Blanca Torres, fue fundamental. Sin su invaluable ayuda y, debo decirlo, su inagotable paciencia, tal vez me estaría titulando en el año 2005. Otro respaldo lo constituyeron mis queridos amigos Carlos Barreda, Luis Miguel Copín, Juan Martín Ugarte, Víctor Genina y Juan Carlos Quiroz, quienes, al otorgarme el privilegio de su amistad, me brindaron un importante impulso para seguir adelante. Gracias también a mi adorada hermana Allyene. Recurrí constantemente a sus palabras de aliento en los momentos difíciles.

Me encuentro sinceramente agradecido por la confianza mostrada por el Dr. Juan Amieva y Fabiola Gómez de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público hacia mi capacidad para elaborar este trabajo. No exagero al afirmar que su ejemplo de profesionalismo y dedicación me impulsó a perseverar en esta empresa.

Terminar este ciclo, sin embargo, hubiera sido imposible de no ser por el cariño y la amistad de mis padres. No tengo palabras para expresarles mi inagotable afecto. Lo más que puedo hacer en este momento para saldar mi deuda de agradecimiento —aunque de manera imperfecta, lo reconozco— es que esta muestra de mi esfuerzo se encuentre dedicada a ellos: a mis padres, Adele y Julio, juntos.

## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>1</b>
<b>I LAS ACTIVIDADES INTERNACIONALES DE LA AFL-CIO EN AMÉRICA LATINA: SUS RAZONES Y OBJETIVOS</b>	<b>6</b>
1.1 Los orígenes de la postura internacional de la AFL	6
1.1.1 La ideología del <i>Business Unionism</i>	10
1.2 La segunda guerra mundial y el inicio de la Guerra Fría: el interés por América Latina	13
1.2.2 La relación con el gobierno	16
1.2.3 La creación de la ORIT y el inicio de la Guerra Fría	21
1.2.4 La posición del CIO y la fusión con la AFL	24
1.3 La Alianza para el Progreso y la creación del AIFLD	27
1.3.1 La participación de la AFL-CIO en la ALPRO	29
1.4 El inicio de las diferencias	37
1.4.1 La política comercial	42
1.4.2 Los efectos en el comportamiento internacional	46
<b>II LA AFL-CIO Y LA POLÍTICA EXTERIOR DE ESTADOS UNIDOS DURANTE EL PERÍODO PRESIDENCIAL DE RONALD REAGAN</b>	<b>48</b>
2.1 Ronald Reagan y la lucha por la recomposición de la hegemonía de Estados Unidos	48
2.1.1 La “Cruzada por la Democracia”	52
2.1.2 La “cruzada” y los actores no estatales	54
2.2 El Fondo Nacional para la Democracia	57
2.2.1 El NED y la “diplomacia pública”	60
2.2.1.1 La autonomía del NED	65
2.3 La relación de la AFL-CIO con el gobierno en el ámbito interno	68
2.4 La oposición en el ámbito internacional	70
2.5 El viraje en la política exterior de Estados Unidos con respecto a la promoción de la democracia	77
2.6 La AFL-CIO y el NED	79
2.7 El FTUI y el AIFLD durante el decenio de 1980	82

<b>III</b>	<b>LAS ACTIVIDADES DE LA AFL-CIO EN CHILE</b>	<b>89</b>
3.1	El interés de la AFL-CIO en Chile antes del Golpe	89
3.2	El golpe de Estado y la AFL-CIO	95
3.3	El sindicalismo en Chile bajo la dictadura	98
3.4	El cambio de actitud de la AFL-CIO	106
3.5	La política del gobierno de Reagan hacia Chile	112
3.5.1	La modificación de la política exterior hacia Chile	114
3.6	La posición de la AFL-CIO hacia Chile durante el período de Reagan	116
3.6.1	El apoyo de la AFL-CIO a la democracia en Chile durante el decenio de 1980	118
3.6.2	Los resultados de la participación de la AFL-CIO	123
	<b>CONSIDERACIONES FINALES</b>	<b>128</b>
<b>ANEXO</b>	<b>DESCRIPCIÓN DE LOS PROGRAMAS DESARROLLADOS EN CHILE POR LOS INSTITUTOS INTERNACIONALES DE LA AFL-CIO CON FONDOS OTORGADOS POR EL NED, 1984-1989</b>	<b>132</b>
	<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>133</b>

## INTRODUCCIÓN

El interés por enfocarme en las actividades internacionales de la principal central obrera de Estados Unidos, la *American Federation of Labor-Congress of Industrial Organizations* (AFL-CIO), surgió al percibir la importante presencia que ha mantenido en distintas regiones del mundo, así como las peculiaridades que han caracterizado a dicho involucramiento. En vista de lo anterior, me pareció que era necesario ahondar en las motivaciones que sustentaron su enfoque internacional, al igual que en la estrecha relación colaborativa que se estableció entre el gobierno de Estados Unidos y la central obrera en aras de avanzar su agenda de política exterior. Para lograrlo, juzgue pertinente concentrarme en su actuación en América Latina, debido a que esa región se convirtió en su principal zona de interés.

Al analizar la postura internacional de la AFL (a partir de 1955 AFL-CIO) durante la mayor parte del siglo XX es posible apreciar una característica que permaneció prácticamente invariable hasta los inicios del decenio de 1970: su visión favorable a los lineamientos generales de la política exterior de Estados Unidos, lo cual, en la práctica, se manifestó en su colaboración activa con las autoridades gubernamentales a fin de combatir el comunismo y, aunque en menor medida, el nacionalismo económico. Ello tuvo como consecuencia el que brindara su apoyo a varios regímenes autoritarios de derecha en países en desarrollo, en particular en América Latina. Asimismo, buscó establecer lazos estrechos con sus contrapartes latinoamericanas e incluso fomentar organizaciones obreras internacionales afines, al tiempo que creó instituciones propias que desempeñaron un papel activo en varios países de la región, por sólo mencionar algunos de los instrumentos más utilizados.

Lo anterior se explica por supuestos ideológicos fuertemente asentados en el sindicalismo estadounidense y por algunas compensaciones (*trade-offs*) otorgadas por el gobierno de Estados

Unidos en el ámbito interno e internacional. Con respecto a estas últimas, la colaboración que la central obrera llevó a cabo con el gobierno le permitió ampliar su injerencia en la formulación de la política exterior. La razón primordial, sin embargo, consistió en la presencia de intereses compartidos, en especial el convencimiento de la central obrera de que la expansión de la influencia de Estados Unidos en el mundo —y en particular de las empresas estadounidenses— resultaría en beneficios tangibles para los trabajadores estadounidenses. En este sentido, el liderazgo de la central obrera buscó coadyuvar a fortalecer la estabilidad del clima de inversión en América Latina a fin de aumentar las ganancias de las empresas estadounidenses. Lo anterior partía del supuesto de que la existencia de barreras al desarrollo empresarial de Estados Unidos en el exterior perjudicaría directamente al obrero estadounidense.

A su vez, el gobierno de Washington vio en la confederación obrera, gracias a su carácter de organización no estatal afín a sus posiciones, a un valioso aliado en la consecución de sus objetivos de política exterior. Para ello, le proporcionó la mayor parte de los fondos para sus operaciones, perfeccionando progresivamente los marcos institucionales y legales por medio de los cuales se desarrollaría su relación.

Conforme con lo expuesto por Stephen Krasner en defensa de una posición que busca recuperar el papel de los estados y sus instituciones para explicar los fenómenos transnacionales, en esta tesis se acepta que “los estados han influido poderosamente en la estructura institucional y hasta en la misma existencia de varios actores transnacionales”.<sup>1</sup> Existen claros ejemplos al respecto. Así sucedió con el movimiento comunista internacional y organizaciones tales como el Comintern que fue apoyado por la Unión Soviética, o, en el caso de Alemania, con las

---

<sup>1</sup> Stephen D. Krasner, “Power Politics, Institutions and Transnational Relations”, en Thomas Risse-Kappen (ed.), *Bringing Transnational Relations Back In. Non State Actors, Domestic Structures and International Institutions*, Cambridge (UK), Cambridge University Press, 1995, p. 267.

fundaciones políticas (*Stiftungen*), cuya misma existencia está basada en las instituciones legales y las normas nacionales de la República Federal de Alemania.<sup>2</sup>

Al respecto, existen similitudes entre estos ejemplos y el apoyo que otorgó el gobierno estadounidense a los institutos internacionales creados por la AFL-CIO, así como con el marco institucional en el que desarrollaron sus actividades. En la conformación de su visión internacional, la AFL-CIO estuvo influida, a su vez, por el ambiente ideológico en el que se enmarcó dicha organización sindical, así como por el hecho de que se desarrolló dentro de un país que alcanzó una prosperidad material sin precedentes. En este sentido, se debe de subrayar, sin embargo, que la cercanía entre los objetivos del gobierno de Estados Unidos y la AFL-CIO se explica con base en creencias e intereses compartidos y, por ende, no tanto por el hecho de que la central obrera siguiera dócilmente todas las instrucciones del gobierno en turno.

Así lo demuestra las diferencias entre el gobierno estadounidense y la AFL-CIO en materia de política exterior que se empezaron a manifestar a mediados del decenio de 1970 y que se agudizaron durante el periodo presidencial de Ronald Reagan, momento en el que también surgen discrepancias serias en el ámbito interno. No obstante lo anterior, es durante la década de 1980 cuando se acrecienta la participación de la central obrera, por medio de sus institutos internacionales, en esquemas establecidos por el gobierno catalogados como de "promoción de la democracia" y cuando recibe una elevada cantidad de fondos públicos para sus actividades internacionales

El objetivo central de esta tesis es, por ello, explicar la colaboración en ese decenio. Aquí se propone que el gobierno de Reagan explícitamente se propuso dotar de nuevo impetu a la participación de actores no estatales en la consecución de los objetivos de política exterior de

---

<sup>2</sup> *Ibid.*, pp. 266s.

Estados Unidos y, en este sentido, percibió en la principal central obrera estadounidense a un aliado útil para fomentar el establecimiento de regímenes democráticos moderados en varias partes del mundo, y en particular en América Latina. La AFL-CIO, mientras tanto, se unió a este esfuerzo debido a que estaba en su interés promover los derechos sindicales y esquemas de relaciones laborales más democráticos en esta región, ya que los asumió como elementos necesarios para defender la situación económica de sus agremiados. Asimismo, un factor de consideración residió en que este enfoque democratizador contó con simpatía bipartidista.

Como consecuencia de lo anterior, el presente estudio se centrará principalmente en el análisis de la postura de la AFL-CIO con respecto a la democracia y los derechos sindicales en América Latina durante el periodo presidencial de Ronald Reagan. Sin embargo, se considera indispensable analizar la situación anterior para que los cambios que se presentaron puedan ser manifestados y explicados. Asimismo, se debe señalar que no se tratará ampliamente la postura en materia de comercio exterior ni de política interna de la central obrera, las cuales se abordarán únicamente en cuanto permitan dilucidar las razones del nuevo énfasis de la AFL-CIO en la protección de los derechos sindicales y la democracia en países en desarrollo.

El presente trabajo se ha dividido en tres capítulos. En el primero se analizarán los fundamentos económicos e ideológicos de la postura internacional de la central obrera hacia América Latina y su actuación en el área en el período que va del final de la segunda guerra mundial hasta el inicio de las diferencias en los setentas. En el segundo capítulo se abordará el período de Ronald Reagan, tomando en consideración la relación con los sindicatos en el ámbito interno, la política exterior de Estados Unidos hacia los regímenes autoritarios de América Latina y, muy especialmente, la "cruzada por la democracia" y el papel que desempeñó la AFL-CIO en ésta. Por último, el tercer capítulo buscará ahondar en la postura de la central obrera estadounidense hacia América Latina enfocándose en sus actividades en Chile. La elección se

fundamenta en que la política de la AFL-CIO hacia ese país sudamericano permite visualizar claramente el cambio que tuvo lugar en la actitud de la central hacia los regímenes autoritarios y sus contrapartes sindicales en el extranjero, así como la forma en que operó la colaboración entre la AFL-CIO y el gobierno de Estados Unidos por medio de los mecanismos establecidos por este último.

## **CAPÍTULO I. LAS ACTIVIDADES INTERNACIONALES DE LA AFL-CIO EN AMÉRICA LATINA: SUS RAZONES Y OBJETIVOS**

### **1.1 LOS ORÍGENES DE LA POSTURA INTERNACIONAL DE LA AFL**

Los elementos generales que caracterizarían el enfoque internacional de la principal central obrera de Estados Unidos, la *American Federation of Labor (AFL)*,<sup>3</sup> durante gran parte del siglo XX, se empezaron a manifestar prácticamente desde su fundación, cuando comenzó a tomar posición con respecto a los acontecimientos mundiales en los que se veía envuelto Estados Unidos y sus posibles efectos sobre el bienestar de sus agremiados.

Aun cuando en un primer momento su principal interés se concentró de manera primordial en la consolidación de su estructura y unidad internas, fue inevitable que cuestiones de este tipo, tales como la expansión de Estados Unidos hacia el exterior, la obligaran a tomar parte en el debate sobre la mejor forma en que ésta debería de realizarse.

Al respecto, la AFL se constituyó en uno de los principales opositores a que Estados Unidos incorporara, con posterioridad a la guerra con España, las colonias conquistadas. Ello tenía como fundamento el temor de que la competencia de la mano de obra barata perjudicara al trabajador estadounidense. Una resolución aprobada durante la Convención de la AFL en 1898 hacía explícita esta postura:

Como ciudadanos protestamos en contra de imponer nuestro sistema de gobierno sobre un pueblo que no lo desea [...] y como trabajadores enfáticamente protestamos en contra de la injusta competencia de las personas desposeídas del mundo. Es por ello que urgimos a los trabajadores a despertar a la plena realización de los peligros que los confrontan, y hacemos un llamado a sus representantes con voz firme para que los salven de los peligros del imperialismo.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Fundada en 1881, esta organización originalmente se llamó *Federation of Organized Trade and Labour Unions of the United States and Canada*. No sería sino hasta 1886 cuando adquiriría este nombre y, más adelante, en 1955, el que tiene en la actualidad: *American Federation of Labor-Congress of Industrial Organizations*.

<sup>4</sup> Citado en Philip S. Foner, *History of the Labor Movement in the United States*, vol. II, NY, International Publishers, 1980, p. 421 (La traducción es mía, como lo serán las incluidas de ahora en adelante, salvo que se indique lo contrario).

Más adelante, sin embargo, cuando se hizo evidente que la expansión de Estados Unidos no involucraría anexiones territoriales, sino, principalmente, un aumento de su influencia en el mundo, la AFL se convirtió en uno de los principales apoyos de esta política,<sup>5</sup> a la cual dejó de caracterizar como "imperialismo".

Se fundamentan así los lineamientos generales de la visión que guiaría las acciones del liderazgo obrero estadounidense en cuestiones internacionales hasta mediados del decenio de 1970: al ampliar los mercados de las empresas estadounidenses los trabajadores también se verían favorecidos.

No obstante que la principal preocupación de la central obrera residió siempre en mejorar su situación política dentro de Estados Unidos, se percibió que su apoyo a una extensión del comercio de exportación y al crecimiento de un "imperio informal no colonial 'a la americana'",<sup>6</sup> por medio de una participación más activa en el ámbito internacional, coadyuvaría a mejorar la situación material de sus agremiados. Debido a ello, empezó a enfocar una proporción más significativa (aunque menor si se le compara con las actividades que desarrolló dentro de Estados Unidos) de sus esfuerzos a ese objetivo. De tal suerte, a partir de finales del siglo XIX los líderes de la AFL no se opusieron al aumento del poder e influencia de las empresas estadounidenses en el mundo; al contrario, buscaron colaborar activamente para lograrlo. Arthur Calhoun llegaría a explicar la visión que los guió de la siguiente forma: "no queda más remedio que acompañar al capitalismo triunfante en su conquista del mundo", pues "es mejor ser un socio menor de los empresarios en su marcha hacia el esclavizamiento del mundo que llevar las de perder en una

---

<sup>5</sup> Para un análisis detallado de este periodo, véase *supra.*, especialmente pp. 419-439.

<sup>6</sup> Ronald Radosh, *American Labor and United States Foreign Policy*, NY, Random House, 1969, p. 6.

batalla con los patrones”.<sup>7</sup>

El presidente de la AFL en este primer período, Samuel Gompers (de 1886-1924), uno de los fundadores de la organización y referencia fundamental para entender al sindicalismo estadounidense en el siglo XX, así como sus sucesores William Green (1924-1952) y George Meany (1952-1979), llegarían a concebir al movimiento sindical, a pesar de las muchas discrepancias que mantuvieron con los empresarios al interior de Estados Unidos, como un socio de las corporaciones en el exterior en su búsqueda por aumentar las utilidades.

De acuerdo con Gompers, estaba comprobado que el trabajador estadounidense era el “más eficiente, inteligente, alerta, consciente y productivo”, al tiempo que reconocía que las empresas manufactureras americanas “han conquistado los mercados del mundo y vencido sobre sus competidores en su propio terreno”. Asimismo, este dirigente ex comunista se jactaba de que la “superioridad americana como exportador de manufacturas es un hecho, así como inevitable. Desde ahora toda Europa se encuentra alarmada y considerando con ahínco los medios y las formas para detener el avance de Estados Unidos como un exportador. Al buscar las razones de este éxito, cualquier estudioso competente le rinde tributo al sindicalismo”.<sup>8</sup>

Una derivación natural de esta actitud fue el apoyo brindado por la AFL al gobierno de Estados Unidos en materia de política exterior, el cual se consolidó progresivamente. Se veía en esta colaboración una forma de respaldar el fortalecimiento de la posición económica del país. Otro de los objetivos era alcanzar ventajas en el ámbito interno. En efecto, gracias a esta relación la AFL obtuvo, en los inicios del siglo, el avance más importante jamás otorgado a ninguna organización sindical en Estados Unidos: el derecho para organizarse en sindicatos y negociar

---

<sup>7</sup> Citado en *Ibid.*, p. 5.

<sup>8</sup> *Loc. cit.*

colectivamente, así como un compromiso gubernamental de no permitir el cese de trabajadores por formar parte de sindicatos.<sup>9</sup>

Ello no hubiera sido posible de no ser por el carácter de sindicalismo “responsable” (en oposición a otros sindicatos con tendencia socialista, enemigos acérrimos, a su vez, de la AFL) que le atribuyó el gobierno a esta central obrera.<sup>10</sup> Como consecuencia, las autoridades estadounidenses buscaron activamente el apoyo del movimiento obrero en cuestiones de política exterior; en un primer momento para respaldar el esfuerzo bélico durante la primera guerra mundial y, posteriormente, a mediados de siglo y el inicio de la Guerra Fría, para evitar la radicalización de los sindicatos europeos y latinoamericanos.

Esta colaboración permitió a la AFL ampliar su influencia en la elaboración de la política exterior. Desde un principio se hizo evidente su ferviente antipatía hacia la influencia comunista en los sindicatos internacionales, motivada por fuertes convicciones ideológicas, al igual que por el hecho de que ésta era percibida como una amenaza para la expansión de las empresas estadounidenses y el incremento de su propia influencia en los asuntos sindicales de otras regiones. En este sentido, se convirtió en un auténtico grupo de presión para que las autoridades estadounidenses adoptaran una posición más inflexible hacia cualquier compromiso con estos grupos (es más, su actitud anticomunista en varias ocasiones fue mucho más extrema que la del mismo gobierno).<sup>11</sup>

Este enfoque habría de volverse más rígido con la expansión de la influencia comunista a

---

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 125.

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 15.

<sup>11</sup> Para un recuento detallado del período que va de la primera guerra mundial a mediados de siglo, véase *Ibid.* y Henry Berger, *Union Diplomacy. America's Labor Foreign Policy in Latin America, 1932-1955*, tesis doctoral, University of Wisconsin, 1966.

mediados de siglo, la cual se percibió por parte del Comité Ejecutivo de la AFL como especialmente grave en América Latina, debido, fundamentalmente, a la cercanía geográfica y, de manera relacionada, al hecho de que la central obrera consideraba a la región, hacia donde se canalizaron un importante número de las inversiones estadounidenses, como la principal zona en que se debería evitar la expansión de movimientos obreros radicales. Ello sucedió a la par de un activismo mayor a este respecto por parte del gobierno de Estados Unidos, con quien, a la vez, amplió los canales de colaboración.

### **1.1.1 La ideología del *Business Unionism***

La postura internacional de la AFL no sólo es explicable si tomamos en consideración los intereses económicos que hemos mencionado. También se tiene que hacer referencia a las convicciones ideológicas particulares que se encuentran firmemente arraigadas en el sindicalismo de dicho país y que, a su vez, se fundamentan en lo que Louis Hartz llamaría la “tradición liberal estadounidense”: una tradición que “cree en la libertad individual, en la igualdad y en el capitalismo, y que considera al mundo mercantil humano —donde una persona tiene éxito o fracasa debido a sus propios esfuerzos y su propia capacidad— como el adecuado campo de pruebas para lograrlo”.<sup>12</sup>

Esta convicción supone, asimismo, una

homogeneidad política que ha significado que los estadounidenses generalmente han seguido un 'modo estadounidense' e insisten en que los dejen en paz para ir en busca de sus fortunas materiales; les repugnan los 'ismos' extranjeros —en particular el socialismo y el comunismo— y están libres de la conciencia y el antagonismo de clase. Por lo tanto, no han creado ni una aristocracia ni una izquierda revolucionaria”.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Louis Hartz, *La tradición liberal en Estados Unidos*, trad. Hugo Martínez Moctezuma, México, FCE, 1994, introducción, p. 9.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 10.

El desarrollarse en un país en donde “todos los intentos por crear el odio de clases deben fracasar”<sup>14</sup> tal vez explique la creencia casi invariable que caracterizó al liderazgo de la AFL y que fue muy claramente expresada por el presidente de la AFL-CIO, George Meany, en 1966: “Nosotros creemos en el sistema capitalista y somos miembros de la sociedad capitalista. Estamos dedicados a la preservación de este sistema”.<sup>15</sup>

A pesar de que, como afirma Daniel Bell, “Estados Unidos probablemente ha experimentado más violencia interna y de clase que muchos países de Europa”, las luchas obreras que se presentaron nunca se constituyeron en intentos por tomar el poder del Estado, sino que representaron conflictos económicos enfocados a empresas particulares o, en algunos casos, industrias completas.<sup>16</sup>

Ello tiene su fundamento en el tipo de sindicalismo considerado apropiado por la central estadounidense: el del *business unionism* (o sindicalismo empresarial), concepto que se refiere a una filosofía particular de las relaciones obrero-patrones-gobierno que se desarrolló con fuerza en Estados Unidos. Esta ideología rechaza la existencia de una relación de explotación entre empresarios y trabajadores que surja necesariamente como resultado del sistema capitalista y su búsqueda incesante de ganancias. Un corolario de lo anterior es el tajante rechazo tanto a aquellas ideologías que niegan la posibilidad de cooperación entre los factores de producción como a la validez misma del concepto de “lucha de clases”.

Aun cuando el *business unionism* no descarta conflictos con los empresarios, la práctica

---

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 215.

<sup>15</sup> Citado en Hobart A. Spalding, “Unions Look South”, *NACLA Report on the Americas*, 1988, núm. 3, p. 16 (De ahora en adelante: “Unions Look...”).

<sup>16</sup> En “‘American Exceptionalism’ Revisited: the Role of Civil Society”, *The Public Interest*, 1989, núm. 9, pp. 49-50.

ha resultado en que los trabajadores y las organizaciones que los representan concentren sus demandas en exigencias económicas claramente delimitadas, generalmente dentro de la empresa individual en la que laboran, por medio de la negociación colectiva; es decir, no se considera adecuado que los sindicatos busquen alcanzar objetivos sociales más amplios, ya que podrían desembocar en su politización excesiva. De tal suerte, el interés de los sindicatos estadounidenses se ha concentrado en aumentar la producción a fin de obtener mayores ganancias, pero siempre dentro del sistema capitalista, forma de organización social que, en su opinión, hace posible beneficios compartidos para todos los actores sociales.

Robert F. Hoxie resume de manera muy concisa esta creencia:

La filosofía dominante dentro del sindicalismo estadounidense ha sido la del *business unionism* ... que implica un movimiento sindical que tiene esencialmente una conciencia sindical más que de clase; es decir, que expresa el punto de vista y los intereses de los trabajadores dentro de un oficio o industria más que aquéllos de la clase trabajadora como un todo. Se enfoca principalmente a conseguir más, aquí y ahora, para los trabajadores organizados de un oficio o industria particular, en términos primordialmente de salarios más altos, menos horas de trabajo y mejores condiciones laborales, sin tomar en consideración, las más de las veces, a los trabajadores ajenos al grupo orgánico y sin importarle, en general, las consideraciones políticas o sociales, excepto en tanto influyan directamente sobre sus fines económicos. Es conservador en el sentido de profesar una creencia en los derechos naturales y aceptar como inevitable, si no es que como justo, la organización capitalista existente y el sistema salarial, así como los derechos de propiedad y la fuerza vinculante de los contratos. Entiende al sindicalismo principalmente como una institución negociadora y busca alcanzar sus fines preferentemente por medio de la negociación colectiva.<sup>17</sup>

Esta convicción fundamentó en gran medida las acciones de la AFL hacia el resto del mundo, las cuales dirigió de manera especial a América Latina, en donde buscó con ímpetu que los sindicatos de la región —los cuales, en general, seguían una actitud radicalmente opuesta a esta concepción de las relaciones laborales— cambiaran de orientación y se convirtieran en organizaciones "apolíticas y socialmente responsables".

---

<sup>17</sup> Citado en Paul G. Buchanan, "The Impact of U.S. Labor", en Abraham Lowenthal, *Exporting Democracy. Themes and Issues*, Baltimore (MA), The Johns Hopkins University Press, 1991, p. 166.

## 1.2 LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL Y EL INICIO DE LA GUERRA FRÍA: EL INTERÉS POR AMÉRICA LATINA

Es durante la segunda guerra mundial cuando la AFL incrementa de manera importante su activismo en asuntos internacionales, en especial hacia América Latina. De manera paralela, es el momento en que se acentúa su cercanía con el gobierno estadounidense en cuanto a los objetivos de política exterior seguidos, la cual habría de consolidarse plenamente al inicio de la Guerra Fría.

Tanto las agencias del gobierno como esta central obrera intentaron estimular a las organizaciones obreras de la región para que adoptaran actitudes más aceptables a la concepción estadounidense de lo que el sindicalismo debía ser, por medio de programas y agencias que buscaban influir en su organización, objetivos, métodos e ideología. Al igual que el gobierno, el sindicalismo estadounidense rechazaba con temor las ideologías "extrañas", tales como el comunismo y el nacionalismo económico<sup>18</sup> que empezaron a cobrar fuerza en América Latina en esos años.

En los primeros años del conflicto bélico, gran parte de la atención de la AFL se centró en apoyar a los sindicatos europeos a contrarrestar la influencia tanto comunista como fascista en Europa. Para tal efecto, en 1944 creó el *Free Trade Union Comitee* (FTUC), adscrito a su cada vez más influyente Departamento de Asuntos Internacionales. Conforme la guerra parecía llegar a su fin y que el fascismo había sido derrotado, la principal preocupación de la central obrera se enfocó, casi exclusivamente, en su añejo temor al comunismo. En un principio su prioridad fue Europa, en donde logró que los productos otorgados a los países de la región como parte del Plan

---

<sup>18</sup> Al respecto, en alguna ocasión el Secretario de Estado John Foster Dulles declaró que "el nacionalismo es el primer paso hacia el comunismo". Citado en *Ibid.*, p. 163.

Marshall llegaran a su destino (su entrega fue obstaculizada por el boicot de los sindicatos portuarios de orientación comunista de Francia, Italia y Alemania). Más adelante, América Latina se convirtió en su principal punto de atención. El interés por esta región, sin embargo, no era totalmente nuevo. Por sólo citar el ejemplo más relevante, ya antes, en 1919, con la formación de la Federación Panamericana del Trabajo (PAFL, por sus siglas en inglés), la central estadounidense había buscado hacer extensiva la Doctrina Monroe al ámbito sindical, a fin de evitar que lo que consideraba como la excesiva influencia comunista en América Latina se extendiera a las organizaciones obreras latinoamericanas.

La renovación del interés se debió, primordialmente, al surgimiento de numerosas organizaciones consideradas como "radicales". Muestra de esta renovada importancia es la creación en este momento de un departamento encargado de América Latina dentro de su Departamento de Asuntos Internacionales.

Siguiendo la tradición, a mediados de siglo la AFL rechazó de manera particular la creciente influencia que en esos años había adquirido la Confederación de Trabajadores de América Latina (CTAL) de tinte izquierdista —liderada por el famoso dirigente sindical mexicano Vicente Lombardo Toledano—, la cual seguía una orientación marcadamente antiestadunidense (como lo demuestra su afiliación a la *World Federation of Trade Unions*, rival ideológico de la *International Confederation of Free Trade Unions*, aliada a la central estadounidense) y proponía medidas económicas proteccionistas y de intervención estatal.

A fin de oponerle resistencia, durante la guerra la AFL buscó establecer vínculos con sus contrapartes latinoamericanas, al tiempo que puso en marcha programas educacionales para sindicalistas de la región que se concentraron principalmente en resaltar las virtudes y beneficios del sindicalismo al estilo estadounidense.

En gran medida este enfoque se debió a intereses económicos claramente definidos. Al

respecto, sirva mencionar una declaración con respecto a América Latina hecha durante la Convención Nacional de la AFL en 1946:

La producción y la prosperidad en Estados Unidos dependen, en gran medida, de nuestra habilidad para asegurar, por medio de un comercio internacional justo con nuestros vecinos latinoamericanos, algunas materias primas vitales. De igual forma, el mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo de los pueblos latinoamericanos dependen, en gran parte, de su habilidad y disponibilidad para proveernos de estos materiales, y, al mismo tiempo, desarrollar las habilidades y técnicas de sus propios países.<sup>19</sup>

Implicito en esta creencia se encontraba el temor que había aparecido en el debate con respecto a las colonias españolas y que volvería a cobrar plena vigencia a mediados del decenio de 1970, a saber: que el incremento de las inversiones norteamericanas en América Latina podría resultar en que los empresarios tomaran ventaja de la mano de obra barata de aquellos países en detrimento del trabajador estadounidense.<sup>20</sup>

Es por ello que la AFL también se interesó en que los estándares de vida mejoraran en la región. Esta convicción explica su apoyo al sistema Bretton Woods (el cual, en su opinión, ayudaría a lograr este objetivo al crear 5 millones de nuevos empleos como consecuencia del aumento en el comercio exterior y la industrialización resultantes), así como al Plan Clayton para América Latina. Sin embargo, en palabras de Jon V. Kofas, aun cuando en la industrialización que se proponía en dicho Plan "[...] no se excluía el desarrollo de manufacturas ligeras [...] ello no significaba industrialización independiente a expensas de los intereses económicos americanos".<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> Minutas de la Convención Nacional de 1946, citadas en Scott, *Yankee Unions Go Home! How the AFL Helped the US Build an Empire in Latin America*, Vancouver, New Star Books, 1978, p. 208.

<sup>20</sup> Al respecto, véase Harvey Levenstein, *Labor Organizations in the United States and Mexico*, Westport (Conn.), Greenwood Publishers, 1972, p. 180-181. La presión de la central obrera durante la guerra motivó al gobierno de Franklin D. Roosevelt a incluir cláusulas de protección en los contratos para compra de materiales bélicos a empresas latinoamericanas. Cfr. *supra.*, p. 181.

<sup>21</sup> Jon V. Kofas, *The Struggle for Legitimacy. Latin American Labor and the United States, 1930-1960*, Temple

La consecución del objetivo de mantener abiertos los mercados para las exportaciones estadounidenses tenía, en la mente del liderazgo obrero, a sus enemigos claramente localizados: la influencia comunista y el nacionalismo económico. En este sentido, George Meany enfocó de manera primordial sus ataques directamente contra la CTAL, acusándola de ser "un escudo para la penetración estalinista en el hemisferio".<sup>22</sup> Para dar respuesta a las críticas de la organización lombardista contra lo que ésta llamaba "el imperialismo yankee", el líder sindical afirmó que su federación no aceptaba la explotación de los trabajadores latinoamericanos. Empero, también señaló que "nos gustaría ver que el desarrollo de América Latina siguiera adelante con la ayuda del capital americano, pero cualquier capital que ingrese a América Latina debería ir en el entendido de que puede ser una bendición y, bajo ninguna circunstancia, una maldición".<sup>23</sup>

### **1.2.2 La relación con el gobierno**

El gobierno de Estados Unidos compartía la preocupación por el aumento de la influencia de los sindicatos de izquierda en los asuntos sindicales de la región (éstos habían crecido en tamaño y sus afiliados se encontraban, en su mayor parte, laborando para empresas estadounidenses). Encontró de nueva cuenta puentes con la AFL en el hecho de que ambos deseaban "reorientar al movimiento sindical de su dirección de centro-izquierda hacia una posición más amigable para las inversiones que se presentarían en la posguerra".<sup>24</sup>

---

(AZ), Arizona State University, 1992, p. 256.

<sup>22</sup> Asimismo, en alguna ocasión declaró: "el comunismo es un movimiento ultrareaccionario [...] que hace de los sindicatos libres su objetivo principal y primordial". Citado en Beth Sims, *Workers of the World Undermined. American Labor's Role in U.S. Foreign Policy*, Boston (MA), South End Press, p. 16.

<sup>23</sup> Serafino Romualdi, *Presidents and Peons. Recollections of a Labor Ambassador in Latin America*, NY, Funk & Wagnallis, 1967, p. 25.

<sup>24</sup> Radosh, *op. cit.*, p. 258.

Así, cuando Nelson Rockefeller —el principal impulsor de la revitalización del interés del gobierno de Estados Unidos en programas sindicales en el hemisferio— era Director de la Oficina de Asuntos Interamericanos del Departamento de Estado, desarrolló una estrategia enfocada a aumentar la influencia del sindicalismo estadounidense sobre sus contrapartes en el continente.<sup>25</sup> De igual forma, fue entonces cuando el gobierno estadounidense comenzó a colocar agregados laborales en las embajadas de Estados Unidos.<sup>26</sup>

Surgió así una relación particularmente estrecha entre el gobierno y la central obrera. Sirva mencionar que la AFL se incorporó de manera decidida al esquema promovido por Rockefeller. Por ejemplo, George Meany fue designado como el encargado de un Programa de Asesoría Sindical que operaba desde el Departamento de Estado y que coordinaba proyectos sindicales internacionales. Asimismo, se le concedió gran influencia en el nombramiento de los agregados laborales (que muchas veces provenían de las filas de la central obrera), así como de los participantes en delegaciones internacionales.<sup>27</sup>

Progresivamente la coordinación entre los sindicalistas estadounidenses y las embajadas norteamericanas en el hemisferio se estrecharía. Al respecto, Kofas señala: “La Oficina de Asuntos de las Repúblicas Americanas del Departamento de Estado promovía con fuerza que el

---

<sup>25</sup> Véase Hobart A. Spalding, “The Two Latin American Foreign Policies of the U.S. Labor Movement: The AFL-CIO Top Brass vs. Rank-and-File”, *Science & Society*, 4 (1992-1993), p. 423 (De ahora en adelante: “The Two Latin...”).

<sup>26</sup> La iniciativa para este proyecto provino de Nelson Rockefeller y del Vicepresidente Henry Wallace. Este último afirmó que los agregados laborales podrían desempeñar un papel muy importante para avanzar los intereses de Estados Unidos, “dada la volatilidad de las relaciones obrero-patronales en la repúblicas al sur del Río Grande”. John V. Kofas, *op. cit.*, p. 290. Desde entonces, estos agregados han fungido como vínculos oficiales del gobierno estadounidense con los ministerios o Secretarías del Trabajo, con la ORIT y con la ICFTU, así como con las centrales obreras de los países anfitriones. Asimismo, funcionan como supervisores de los fondos que la AID le otorga al AIFLD. Cumplen una función similar a los agregados militares de las representaciones diplomáticas, tales como vínculos oficiales y recopiladores de información de inteligencia. Rosalva A. Ruiz Paniagua, “Las contradicciones inherentes a la promoción de la democracia”, Documento de Trabajo núm. 5, México, CIDE, 1993, nota 82.

<sup>27</sup> Sims, *op. cit.*, p. 39.

gobierno continuara incentivando las actividades de los sindicatos de Estados Unidos en América Latina, siempre y cuando se tomaran todas las precauciones para evitar la apariencia de involucramiento oficial”.<sup>28</sup>

Así, las dependencias gubernamentales de Estados Unidos se unieron al esfuerzo de la AFL para contrarrestar la influencia de la CTAL. Aun cuando durante el conflicto bélico el gobierno de Estados Unidos había aceptado la existencia de dicha organización a fin de no causar problemas en las relaciones con los países del hemisferio en un momento en que se necesitaba estrechar los lazos de cooperación, su existencia se convirtió en una fuente de creciente malestar.

Para 1946 esta política empezó a surtir efectos, en gran parte debido a la presión ejercida por el gobierno estadounidense sobre los países del hemisferio, entre cuyos métodos se incluyó el rechazo a solicitudes de créditos, asistencia militar, compras de materias primas, y otros.<sup>29</sup>

También contribuyó la acción de la AFL, aunque hay que reconocer que su éxito fue limitado. Aun cuando la federación estadounidense logró crear en 1948 la Confederación Interamericana de Trabajadores (CIT) —con el apoyo del gobierno estadounidense y las gestiones de un emisario obrero enviado para tal efecto: Serafino Romualdi— como un medio para debilitar a la CTAL, esta organización nunca consiguió apoyo amplio de los sindicatos latinoamericanos.

Ello era de esperarse pues las divergencias ideológicas entre los sindicatos estadounidenses y latinoamericanos eran profundas. Al tiempo que los primeros, partiendo de su ideología y su privilegiada situación económica resultado de la prosperidad estadounidense en esos años, insistían en que los objetivos del sindicalismo deberían de ser alcanzar salarios más altos y

---

<sup>28</sup> Kofas, *op. cit.*, p. 356.

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 300.

mejores condiciones laborales, de vida y educativas para sus agremiados, varios de los segundos, influidos en mayor o menor medida por el marxismo-leninismo, afirmaban que dichos objetivos sólo podrían alcanzarse por medio de una acción política orientada primordialmente para influir en la orientación de las políticas gubernamentales o, como máximo, asumir el control del Estado. Al respecto, sirva mencionar que la CTAL afirmaba que uno de sus principales objetivos consistía en sustituir "el régimen social prevaleciente en la mayoría de los países del mundo" por uno basado en la "abolición de la explotación del hombre por el hombre".<sup>30</sup> Y es que "Estados Unidos estaba comprometido con el sistema liberal democrático que había brindado beneficios tangibles al trabajador estadounidense, mientras que América Latina estaba comprometida con algún tipo de socialismo o, por lo menos, reformismo".<sup>31</sup>

En este sentido, los argumentos utilizados por la AFL a fin de lograr la adhesión de las organizaciones obreras latinoamericanas a su causa —todos ellos imbuidos del *business unionism*— son esclarecedores. Por ejemplo, Romualdi, el representante obrero en la región, sostuvo que la principal causa de la falta de desarrollo del sindicalismo latinoamericano residía en el hecho de que ningún país había logrado alcanzar un periodo suficientemente largo de desarrollo político como para permitir el surgimiento de sindicatos libres (en su opinión sólo México, Colombia y Argentina lo habían hecho), lo cual había resultado en una politización excesiva dedicada a buscar acercamientos con sus respectivos gobiernos, más que a desarrollar "esfuerzos sindicales definidos, tales como son entendidos en Estados Unidos".<sup>32</sup>

En este sentido, aun cuando Romualdi aceptaba que las formas en que se presentaba este

---

<sup>30</sup> Citado en Levenstein, *op. cit.*, p. 169.

<sup>31</sup> Kofas. *op. cit.*, p. 291.

<sup>32</sup> Serafino Romualdi, "Labor and Democracy in Latin America", *Foreign Affairs*, 27 (1947), p. 479.

fenómeno variaban de país en país, afirmaba que "el desarrollo de un sistema de negociación colectiva tal como el que prevalece en Estados Unidos se ha retardado seriamente por la preponderancia de líderes políticamente orientados en los sindicatos latinoamericanos".<sup>33</sup>

Los principios más importantes que la AFL buscaba inculcar en sus contrapartes latinoamericanas eran los de la colaboración de clase y el del "salario que permite ahorrar" (*saving wage*). Este último implicaba alcanzar salarios más altos para asegurar el poder de compra de los consumidores. Lo que los trabajadores latinoamericanos necesitaban, en opinión de la central obrera estadounidense, era gastar más en bienes de consumo (producidos en Estados Unidos parecía sugerirse) para superar algunos de sus problemas socioeconómicos básicos.

La AFL criticó el hecho de que, en ausencia de este tipo de salario, el Estado en América Latina se veía obligado a subsidiar a las industrias locales o a aumentar las tarifas a las importaciones, lo que provocaba inflación.<sup>34</sup> En este sentido, rechazaba las posturas proteccionistas de la CTAL, las cuales, según aquella organización, obligaban a los trabajadores a pagar más por productos nacionales, en vez de pagar menos por bienes similares y hasta de mejor calidad provenientes del extranjero.<sup>35</sup>

Asimismo, al tiempo que reconocía que en la mayoría de los países de América Latina se había desarrollado legislación obrera muy desarrollada y, en muchos casos, bastante más avanzada que en Estados Unidos, la AFL afirmaba que ésta no había resultado en un mejoramiento apreciable de los niveles de vida, pues "sólo ha llevado a una estandarización de la miseria, lo cual contrasta claramente con el programa sindical de Estados Unidos, en donde los

---

<sup>33</sup> *Ibid.*, pp. 479-480.

<sup>34</sup> Kofas, *op. cit.*, pp. 321-322.

<sup>35</sup> Romualdi, *art. cit.*, p. 481.

obreros buscaron primero alcanzar un nivel de salarios alto ("un salario que permita ahorrar") y después la instrumentación de legislación de seguridad social y bienestar para complementarlo".<sup>36</sup>

Romualdi y la AFL estaban de acuerdo con quienes afirmaban que la solución a la pobreza de América Latina se encontraba en la creación de más riqueza, más que en su redistribución por medio de la intervención gubernamental,<sup>37</sup> lo cual, a su vez, sólo se lograría si se desarrollaba una nueva relación entre las industrias y los sindicatos que incluyera un cambio de mentalidad en donde el capital extranjero no fuera percibido como un enemigo, sobre todo si se tomaba en consideración que éste, "especialmente el americano, paga mucho mejores salarios que las industrias nacionales".<sup>38</sup>

### **1.2.3 La creación de la ORIT y el inicio de la Guerra Fría**

No es sino hasta 1951, con la fundación de la Organización Regional Interamericana de Trabajadores (ORIT) —creada para sustituir a la ineficaz CIT—, cuando la AFL se hace de un aliado de peso para enfrentar las tendencias izquierdistas en América Latina por medio de la adhesión de un número más significativo de sindicatos.<sup>39</sup> Desde su nacimiento, esta organización internacional, la cual se convirtió en el brazo latinoamericano de la también proestadunidense *International Confederation of Free Trade Unions* (ICFTU), apoyó casi incondicionalmente las posturas de la AFL (de la que llegó a recibir hasta el 50 % de sus fondos). El caso más claro fue

---

<sup>36</sup> Romualdi, *op. cit.*, p. 168.

<sup>37</sup> Kofas, *op. cit.*, p. 310.

<sup>38</sup> Romualdi, *art. cit.*, p. 483

<sup>39</sup> Se afirma que, de 1951 a 1964, sus integrantes llegaron a agrupar a más de la mitad del total de los trabajadores sindicalizados latinoamericanos. Carroll Hawkins, "The ORIT and CLASC", *Inter-American Economic Affairs*, 8 (1966), p. 114.

su aprobación del golpe de Estado en contra de Jacobo Arbenz (en el que se dio la participación de sindicatos directamente relacionados con la AFL).<sup>40</sup>

En lo que habría de convertirse en una constante en su relación con América Latina durante los siguientes años, se presentaron muchos otros casos en los que la central obrera estadounidense, directamente o a través de la ORIT, brindaría su respaldo a los grupos que apoyaban el derrocamiento de regímenes de izquierda

Desde el inicio de la Guerra Fría, el gobierno estadounidense buscó con ahínco la colaboración activa del liderazgo obrero estadounidense; en especial, recibió con agrado la creación de la ORIT, debido a que, en opinión del presidente Truman, serviría a los objetivos más amplios de la política exterior bipolar de Estados Unidos.<sup>41</sup>

En este sentido, la cercana relación que se estableció entre la ORIT y el gobierno, a través de la AFL, para promover los objetivos de la política exterior estadounidense se demuestra en la recomendación hecha por el Consejo de Seguridad Nacional al presidente Eisenhower, a fin de que continuara “incentivando al sindicalismo estadounidense para que apoye a la ORIT como una federación anticomunista poderosa capaz de quitarle la iniciativa a los comunistas y a otros movimientos sindicales interamericanos”.<sup>42</sup>

---

<sup>40</sup> De acuerdo con Radosh, miembros de la Unión Nacional de Trabajadores Libres (UNTL), cuya creación fue incentivada por la AFL, participaron en el “Ejército de Liberación” que coadyuvó al derrocamiento de Arbenz. Cuando el golpe de Estado resultó exitoso, George Meany declaró lo siguiente: “La Federación Americana del Trabajo se regocija por la caída del régimen guatemalteco dominado por los comunistas, cuya culminación se hizo posible por la negativa del ejército a seguir sirviendo a un gobierno que ha traicionado los anhelos democráticos del pueblo y que ha convertido al país en una base de la Rusia Soviética en el hemisferio occidental”. Asimismo, posteriormente Meany le ofreció a Castillo Armas el apoyo de la AFL para “la difícil tarea de reorganizar” el movimiento sindical guatemalteco. Cfr. Radosh, *op. cit.*, pp. 389-390. Es preciso señalar, sin embargo, que en una carta dirigida a dicho líder guatemalteco Meany le recordó que “se presentarían repercusiones serias si el derrocamiento del primer régimen dominado por los comunistas en el hemisferio occidental no fuese seguido por el establecimiento de un régimen democrático sólido”. Citado en Romualdi, *op. cit.*, pp. 240.

<sup>41</sup> Kofas, *op. cit.*, p. 32

<sup>42</sup> National Security Council, “United States Objectives and Courses of Action with Respect to Latin America. A

El gobierno veía en la AFL un respaldo que había demostrado ser muy leal y que compartía plenamente los supuestos de la política de contención. En efecto, la AFL se sumó con ahínco a esta orientación, como lo demuestra su descripción de la rivalidad con la Unión Soviética como una "lucha a muerte", en la cual no había cabida para una posición neutral, ya que adoptar ésta no constituía más que convertirse en "un aliado consciente o inconsciente del imperialismo soviético".<sup>43</sup>

Así, la central obrera definió crecientemente su papel en el continente bajo los criterios de la Guerra Fría, como lo demuestra la siguiente declaración:

El comunismo ha reemplazado al fascismo como el principal peligro para la democracia, la paz mundial y el progreso social. La Federación Americana del Trabajo [...] hace énfasis en que el comunismo totalitario es sinónimo de esclavitud, la más férrea dictadura, la degradación humana, la esclavitud intelectual total, el conflicto social destructivo, la agresión imperialista militar, el genocidio y la guerra mundial. Llevar a cabo una lucha militante en contra de estos males reprobables no significa desarrollar "simples actividades negativas" sino comprometerse con una de las actividades más constructivas que merece todo el apoyo del sindicalismo libre.<sup>44</sup>

Para los dirigentes de la central obrera, el comunismo se estableció como el principal reto a su influencia en América Latina —no obstante que las más de las veces utilizaran este calificativo para definir a cualquier tipo de sindicato reformista que promoviera el nacionalismo económico—, por lo cual mostraron su apoyo a varios regímenes autoritarios de derecha, a pesar de la falta de respeto de éstos a los derechos sindicales que supuestamente buscaban promover. Aun cuando en ocasiones también atacaron este tipo de regímenes (al respecto, su rechazo al peronismo —al que acusaban de promover medidas económicas "populistas"— y al franquismo es esclarecedor), la principal amenaza y en donde concentraron la mayoría de sus embates fue

---

Report to the National Security Council" (Anexo al NSC 144), mimeo., marzo 6, 1953, pp. 10-11.

<sup>43</sup> Kofas, *op. cit.*, p. 112.

<sup>44</sup> American Federation of Labor, *Proceedings, 1952*, p. 120. Citado en Levenstein, *op. cit.*, p. 218.

contra aquella ideología.

De acuerdo con George Meany, el activo internacionalismo de la AFL-CIO en favor de los "sindicatos libres" se debía a que:

[...] reconocemos que si podemos desarrollar sindicatos libres en los países emergentes, estamos erigiendo un bastión democrático en cada país [...] los comunistas no pueden conquistar ahí donde existe un movimiento sindical fuerte. Y en donde no existe un movimiento sindical fuerte, ellos tienen la posibilidad y logran conquistarlo. Así que nuestra actitud no es totalmente altruista.<sup>45</sup>

De tal suerte, la postura que habría de guiar las labores de la AFL-CIO durante los decenios de 1950 y 1960 en América Latina tenía el objetivo de construir el movimiento sindical "libre" del mundo; "en este caso 'libre' no sólo significaba no comunista, sino anticomunista."<sup>46</sup> Como afirma Lars Schoultz: "subyacente a esta actitud se encuentra la creencia [...] de que un sindicato 'libre' no puede ser un sindicato izquierdista' y de que el 'sindicalismo libre' no puede subsistir en un estado socialista".<sup>47</sup> En términos generales, la postura política del sindicalismo estadounidense durante este período se puede catalogar como la de promover un "estado de bienestar dentro del marco del sistema de libre empresa y de internacionalismo anticomunista".<sup>48</sup>

#### **1.2.4 La posición del CIO y la fusión con la AFL**

El inicialmente llamado *Comitee of Industrial Organizations* (CIO) (hasta 1938, cuando cambió su nombre a *Congress of Industrial Organizations*) surgió en 1934 como resultado del

---

<sup>45</sup> AFL-CIO, *Proceedings, 1961*, pp. 21-22. Citado en *Ibid.*, p. 230.

<sup>46</sup> *Ibid.*, p. 218.

<sup>47</sup> Lars Schoultz, *Human Rights and United States Policy Toward Latin America*, Princeton (NJ), Princeton University Press, 1980, p. 338 (De ahora en adelante: *Human Rights and...*).

descontento de los trabajadores industriales dentro la AFL hacia lo que consideraban una falta de representatividad de su sector al interior de la central obrera. Al separarse de ésta, dicho comité se distanció de las posturas tradicionales de la AFL. Ello fue especialmente notorio con respecto a temas de política exterior.

En efecto, el CIO se distinguió por mantener una política exterior menos inflexible hacia sindicatos de otras tendencias ideológicas. Por ejemplo, en lo que constituyó un reto a la influencia de la AFL, extendió su apoyo a la WFTU y a la CTAL, así como a la segunda central obrera en importancia en el hemisferio y principal baluarte de esta última organización latinoamericana: la CTM de Lombardo Toledano. Este hecho constituyó un factor de peso para que la AFL se concentrara en América Latina, a fin de contrarrestar los intentos de su acérrimo rival en el ámbito interno por ganar aliados en la región.

No se debe pensar, sin embargo, que el liderazgo del CIO fuera radical; también enarbolaba algunos de los principios del *business unionism* al aceptar el orden capitalista existente y oponerse a los fenómenos revolucionarios. Por ejemplo, su principal dirigente, John L. Lewis, afirmaba con temor en 1935 que "la delicada situación" de América Latina podría "desembocar en la creación de una conciencia de clase, así como en la revolución".<sup>49</sup>

Esta organización, al igual que la AFL, también tenía intereses materiales muy tangibles al acercarse a los sindicatos latinoamericanos. Como señaló James Carey, Secretario-Tesorero del CIO, en una declaración bastante similar a las hechas por la AFL con posterioridad a la segunda guerra mundial: "varias de nuestras industrias básicas dependen de las exportaciones para mantener sus niveles de producción [...] mayores tasas de producción implican menores costos y

---

<sup>48</sup> Citado en Graham K. Wilson. *Unions in American National Politics*, NY, St. Martin's Press, 1979, p. 81.

<sup>49</sup> Radosh. *op. cit.*, p. 78.

la oportunidad de disminuir los precios a los consumidores en las granjas y las ciudades [...] parece haber una correlación directa entre la prosperidad interior y el comercio exterior".<sup>50</sup>

Es bien conocido el proceso de modificación de las posiciones del CIO, debido al temor de que el radicalismo se estuviera desbordando en América Latina y a la presión explícita del gobierno de Estados Unidos, que llevó en 1949 a la "purga" de la mayoría de sus facciones izquierdistas y finalmente a su fusión con la AFL en 1955. Para entonces, el CIO había modificado su visión internacional aceptando, en términos generales, el consenso bipartidista de Guerra Fria.<sup>51</sup>

No obstante, se presentarían en el futuro pocas —pero importantes— diferencias relacionadas directamente con el enfoque internacional de la AFL-CIO entre los sindicatos anteriormente pertenecientes al CIO y aquéllos que constituían el tradicional baluarte de la AFL (siendo los casos más relevantes el del retiro de la representación obrera de la OIT en 1966 — debido a acusaciones de infiltración comunista en ese organismo— y el del apoyo que ofreció el liderazgo de la AFL-CIO a la participación estadounidense en la guerra de Vietnam).<sup>52</sup> Los primeros pugnaron por una actitud más moderada (no por ello radical ni irreconciliable), mientras que los segundos defendieron el enfoque tradicional que, a fin de cuentas, prevaleció.

---

<sup>50</sup> Citado en Scott, *op. cit.*, p. 209.

<sup>51</sup> *Ibid.*, p. 26.

<sup>52</sup> Para un análisis detallado de estas disputas, véase John P. Windmuller, "The Foreign Policy Conflict in American Labor", *Political Science Quarterly*, 2 (1967), pp. 205-234.

### 1.3 LA ALIANZA PARA EL PROGRESO Y LA CREACIÓN DEL AIFLD

La escasa asistencia económica que el gobierno de Estados Unidos había proporcionado a América Latina con anterioridad al decenio de 1960 designada para el desarrollo de instituciones políticas democráticas, había sido generalmente encubierta, principalmente financiera y las más de las veces administrada por la CIA. Progresivamente, este tipo de ayuda se mostró incapaz de producir los resultados deseados, además de que la crítica a sus supuestos por parte de la opinión pública estadounidense había ido en aumento.<sup>53</sup>

Así lo reconoció el gobierno de John F. Kennedy, lo cual explica la incorporación —como parte del esquema más amplio de la Alianza para el Progreso— de una iniciativa para promover abiertamente y con más vigor el desarrollo político de los países subdesarrollados de América Latina.

Ante el temor existente por la supuesta amenaza de subversión comunista en la región, la ALPRO buscaría proporcionar, de manera primordial, asistencia económica para mejorar los niveles de vida de la población en dichos países. Sin embargo, también se reconoció que este tipo de crecimiento no era en sí suficiente para lograr el resultado deseado de alejar el espectro del surgimiento de regímenes izquierdistas. Para que la ayuda fuera efectiva, se pensó, también sería necesario modernizar las instituciones políticas y sociales, lo cual en la mente de los tomadores de decisiones estadounidenses de entonces significaba volverlas más democráticas. En este sentido, la institucionalidad democrática se percibió como un elemento de fundamental importancia para que la "revolución social" —que en esos momentos se percibía como una

---

<sup>53</sup> Ralph M. Goldman, "The Democratic Mission: A Turn Toward Political Aid", en Ralph M. Goldman y William A. Douglas (eds.), *Promoting Democracy: Opportunities and Issues*, NY, Praeger, 1986, p. 16 (De ahora en adelante: "The Democratic...").

amenaza real— se lograra por medios graduales más que violentos.<sup>54</sup> Como afirma Goldman: "era el expreso interés nacional de Estados Unidos ayudar a América Latina a desarrollar un nuevo conjunto de instituciones políticas que fueran capaces de enfrentar y promover el cambio social".<sup>55</sup>

El gobierno de Estados Unidos aceptaba que el crecimiento económico no conduciría obligatoriamente a sociedades menos proclives al radicalismo a menos que estuviera aparejado por un desarrollo democrático en los ámbitos social y político. Con este objetivo en mente, se otorgó un nuevo papel a los programas de ayuda exterior para el desarrollo político, dotándoseles de mayor relevancia dentro de la instrumentación de la política exterior estadounidense.

El nuevo esquema de promoción de regímenes democráticos recibió su principal reconocimiento legal por medio de la adopción de la Ley de Asistencia Exterior de 1961 (*Foreign Assistance Act*), la cual incluía entre sus estipulaciones el fomento de instituciones democráticas en el exterior y, de manera especial, el fortalecimiento de las organizaciones sindicales.<sup>56</sup>

En efecto, desde un primer momento se consideró necesario promover con ahinco la creación de sindicatos moderados que se opusieran a la influencia de ideologías radicales. Así quedó explícito en la ley constitutiva de la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID, por sus siglas en inglés) —organismo dependiente del Departamento de Estados creado para administrar este tipo de asistencia—. En esa ley, el Congreso de Estados Unidos reconoció de

---

<sup>54</sup> James D. Cochrane, "U.S. Policy Toward Recognition of Governments and Promotion of Democracy in Latin America Since 1963", *Journal of Latin American Studies*, 4 (1972), p. 275.

<sup>55</sup> Goldman, art. cit., p. 17.

<sup>56</sup> William C. Doherty, "Labor and the Alliance", en Leonard Ronald Scheman (ed.), *The Alliance for Progress. A Retrospective*, NY. Praeger, 1988, p. 192.

manera destacada "el importantísimo papel que desempeña la libre empresa para aumentar la producción y mejorar los niveles de vida necesarios para el progreso económico y el desarrollo. En este sentido [...] la política de Estados Unidos será [...] fortalecer a los sindicatos libres".<sup>57</sup>

Esta tendencia continuaría y se reforzaría. Durante 1961 y 1962, se adicionó la Ley de Asistencia Exterior para enfatizar de manera más decidida la necesidad de "fomentar el desarrollo y uso de cooperativas, uniones de crédito, así como programas de desarrollo comunitario que promuevan instituciones gubernamentales responsables y estables en el ámbito local".<sup>58</sup>

### **1.3.1 La participación de la AFL-CIO en la ALPRO**

Una innovación importante de la ALPRO radicó en que, a fin de hacer más efectiva dicha estrategia, se enlistó como nunca antes la colaboración abierta de actores no estatales en la instrumentación de sus programas en América Latina. Ello se debió a que el gobierno estadounidense reconoció que estas organizaciones estaban mejor capacitadas para realizar funciones que él, por su misma naturaleza, estaba impedido de llevar a cabo. En este sentido, se pensó que una interacción más cercana entre los organismos más representativos de Estados Unidos con sus contrapartes latinoamericanas sería el mejor medio para incentivar el desarrollo político.

No es sino hasta 1966 cuando el involucramiento de actores no estatales —y en particular el de los sindicatos— en la instrumentación de los programas de la Alianza adquirió plenamente carácter legal, por medio de la aprobación del Título IX de la Ley de Asistencia Exterior (denominado "Utilización de las Instituciones Democráticas en el Desarrollo"). Este facultó a la

---

<sup>57</sup> Sección 601 (a) de la Ley Pública 85-195 (Ley AID de 1961).

<sup>58</sup> Citado en Goldman, art. cit., p. 18.

AID para que "incrementara su dependencia en las organizaciones no gubernamentales que hubieran demostrado capacidad para incorporar la participación popular en el proceso de desarrollo".<sup>59</sup>

Entre las organizaciones no estatales a las que se les otorgó un papel preponderante se encontró la AFL-CIO. La central obrera tenía una larga historia de participación en esquemas tripartitas como el planteado por la ALPRO que incluían al gobierno, los empresarios y los sindicatos. Por ejemplo, desde inicios de siglo representantes de la AFL habían trabajado dentro de la Federación Cívica Nacional y, más adelante, en las Juntas de Producción establecidas durante la segunda guerra mundial en Estados Unidos.<sup>60</sup>

Se reconoció así como de gran valía el apoyo otorgado por la central obrera a la política exterior de Estados Unidos en el pasado. Muestra de ello es el llamado hecho por los legisladores republicanos a las organizaciones laborales de Estados Unidos para que ayudaran a "organizar sindicatos democráticamente orientados en los países en desarrollo"<sup>61</sup> (lo que, a su vez, señala que este enfoque contó con simpatía bipartidista).

Así, desde el inicio de la Alianza, debido a su carácter de principal organización obrera de Estados Unidos, así como a su comprobado activismo en el ámbito internacional, la AFL-CIO habría de desempeñar un papel de suma importancia en la estrategia sindical del gobierno estadounidense hacia América Latina.

Lo anterior se demuestra en la creación, en agosto de 1961, de su brazo sindical para la

---

<sup>59</sup> También se le ordena a la AID tratar de "asegurar la máxima participación en la tarea de desarrollo económico por parte de los pobladores de los países en desarrollo, a través de la promoción de instituciones democráticas gubernamentales y privadas en el ámbito local" (sección 281(a) de la Ley de Asistencia Exterior de 1961, con enmiendas). *Loc. cit.*

<sup>60</sup> Para un análisis detallado de su participación en estas instancias, véase Radosh, *op. cit.*, pp. 31-98.

<sup>61</sup> Goldman, *art. cit.*, p. 20.

región: el *American Institute for Free Labor Development* (AIFLD) (Instituto Americano para el Desarrollo del Sindicalismo Libre). Esta organización inició sus operaciones como un organismo dependiente del Departamento de Asuntos Internacionales de la AFL-CIO e incluyó en su Junta de Directores a prominentes empresarios.

El enfoque general de este proyecto no era nuevo, había sido promovido por la AFL-CIO desde 1960, cuando empezó a explorar la posibilidad de crear una institución encargada de brindar entrenamiento a los líderes sindicales latinoamericanos sobre la forma de funcionamiento de los sindicatos estadounidenses, la ideología que enarbolaban y los supuestos que fundamentaban su actuación. La puesta en marcha de la ALPRO fue el elemento decisivo que le dio el impulso necesario para hacerlo realidad.

La creación del AIFLD fue una muestra más del importantísimo lugar que había cobrado América Latina en la estrategia del liderazgo obrero. Más adelante la AFL-CIO crearía otros institutos internacionales enfocados a otras regiones (el *African-American Labor Center* en 1964 y el *Asian-American Free Labor Institute* en 1968). Sin embargo, se puede afirmar que la importancia primordial se le otorgó al instituto americano, como lo demuestra un análisis comparativo de las erogaciones hechas por éstos en sus respectivas zonas de interés a lo largo de los años (véase Cuadro 1).

**Cuadro 1**  
**Erogaciones de los institutos internacionales de la AFL-CIO, 1962-1988**  
**(millones de dólares)**

	Instituto Americano del Libre Sindicalismo	Centro Africano-Americano	Sindical	Instituto Americano del Asiático-Sindicalismo Libre	TOTAL
1962	0.4	—	—	—	0.4
1965	3.7	0.2	—	—	3.9
1970	5.9	1.7	—	0.9	8.5
1975	5.7	2.4	—	2.8	10.9
1980	9.9	3.8	—	4.0	17.7
1985	17.1	7.1	—	9.1	33.3
1986	17.0	6.8	—	6.7	30.5
1987	15.8	6.7	—	6.0	28.5
1988	15.6	6.4	—	5.0	27.0

Fuente: Michael Pinto-Duschinsky, "Foreign Political Aid: The German Political Foundations and Their US Counterparts", *International Affairs*, 1991, núm. 1, p. 52.

La dependencia del financiamiento gubernamental por parte del AIFLD se puede rastrear desde los inicios de la ALPRO. En efecto, la recién creada AID estableció un Comité Asesor Sindical (compuesto por integrantes del Departamento de Estado, la CIA y la AFL-CIO), cuya primera decisión fue recomendar que el gobierno le otorgara \$350,000 dólares en contratos federales a dicho instituto. Asimismo, casi de manera inmediata recibió la mayor parte de los fondos (67 %) destinados por el gobierno a los programas laborales de la ALPRO. Este sería el inicio de una casi total dependencia financiera del instituto con respecto a los recursos proporcionados por el gobierno federal<sup>62</sup> (llegando, incluso, a convertirla en la quinceava organización privada que recibía más fondos de AID en 1971),<sup>63</sup> lo que habría de continuar hasta los inicios de la presente década.

Este importante apoyo se debió a que el gobierno de Estados Unidos llegó a considerar al

<sup>62</sup> Por ejemplo, entre 1962 y 1967 recibió el 89 % de sus fondos de la AID, mientras que la AFL-CIO y los empresarios sólo proporcionaron el 6% y el 5%, respectivamente. Beth Sims, *op. cit.*, p. 22.

<sup>63</sup> Buchanan, *art. cit.*, p. 177.

AIFLD, en palabras de Schoultz, como "uno de sus instrumentos favoritos de política exterior".<sup>64</sup> Desde un principio se constituyó como una pieza fundamental para avanzar la estrategia laboral de la ALPRO, la cual, a su vez, era "una parte integral de las nuevas iniciativas de Estados Unidos diseñadas para responder a la revolución cubana".<sup>65</sup>

No es extraño que la central obrera estadounidense, dado el importante temor a los movimientos radicales que había manifestado desde sus inicios, así como el incremento de la amenaza revolucionaria en América Latina, incluyera entre los principales objetivos del nuevo instituto formar y apoyar sindicatos latinoamericanos "libres y democráticos", lo cual, sin embargo, en la práctica llegó a significar principalmente apoyar a organizaciones obreras anticomunistas que respondieran "a la amenaza de la infiltración castrista y su eventual control de los principales movimientos sindicales en América Latina".<sup>66</sup>

De tal suerte, no obstante las afirmaciones de su liderazgo, el cual sostenía que sus programas de capacitación sindical (que se llevaron a cabo en los países de operación o en sus instalaciones localizadas en su Instituto Front Royal en Virginia) se caracterizarían por brindar asistencia a los trabajadores en asuntos relacionados con la negociación colectiva y su situación laboral, éstos se abocaron de manera importante "a resaltar las virtudes del capitalismo y el peligro que implicaba el comunismo".<sup>67</sup>

---

<sup>64</sup> Schoultz, *Human Rights and...*, p. 333.

<sup>65</sup> Spalding, "Unions Look...", p. 17.

<sup>66</sup> Véase Robert H. Dockery, *Survey of the Alliance for Progress. Labor Policies and Programs. A Study prepared at the Request of the Subcommittee on American Republic Affairs by the Staff of the Committee on Foreign Relations, United States Senate*, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 1968, p. 9.

<sup>67</sup> Sirva mencionar, como ejemplo, algunos de los temas tratados en los cursos impartidos al inicio de este programa: "Amenazas al sindicalismo y la democracia", "Comunismo y otras formas de totalitarismo", "Análisis de la estrategia y las tácticas de subversión y sus efectos sobre la democracia y los sindicatos. Tácticas de defensa y salvaguardas". Cfr. Romualdi, *op. cit.*, p. 422 y ss.

Empero, la AFL-CIO también financió proyectos de gran utilidad para apoyar las actividades sindicales en América Latina, tales como la construcción de escuelas enfocadas a asuntos sindicales, centros comunitarios, programas de construcción de vivienda y agrarios (creación de cooperativas, etc.), así como de asistencia técnica.

Según uno de sus fundadores, William C. Doherty, el objetivo de estos proyectos sociales era integrar a los sindicatos latinoamericanos "dentro de la estructura de sus sociedades a fin de obtener el poder requerido para lograr el cambio democrático".<sup>68</sup> Este propósito representaba, en su opinión, un intento por cambiar las actitudes históricas de los sindicatos latinoamericanos con respecto a la acción política. Asimismo, señaló que los programas sociales del instituto estaban dirigidos "hacia el mejoramiento no sólo de la imagen del sindicalismo sino también del nivel de vida de los trabajadores".<sup>69</sup>

Los programas internacionales de la AFL-CIO en América Latina desde este momento estuvieron cada vez más dominados por el AIFLD, aun cuando los otros medios de influencia de la AFL-CIO en la región —contactos entre sindicatos, los Secretariados Sindicales Internacionales<sup>70</sup> y la ORIT— "siguieron siendo componentes vitales de la presencia del sindicalismo estadounidense".<sup>71</sup> No obstante la utilidad de estos mecanismos, se buscó crear un instrumento controlado más cercanamente por la central obrera estadounidense.<sup>72</sup>

---

<sup>68</sup> Doherty, art. cit., p. 192.

<sup>69</sup> *Loc. cit.*

<sup>70</sup> Éstos son organizaciones internacionales que representan a trabajadores en todo el mundo pertenecientes a un mismo oficio o industria. Desde su creación, a mediados del decenio de 1950, estas organizaciones —afiliadas a la ICFTU—, dependieron en gran medida del financiamiento de sindicatos pertenecientes a la AFL-CIO, lo cual explica, al menos en parte, el apoyo que le brindaron a las posturas internacionales de la central estadounidense. Véase Buchanan, art. cit., p. 158.

<sup>71</sup> Sims, *op. cit.*, p. 40.

<sup>72</sup> Buchanan, art. cit., p. 158.

En este sentido, un objetivo primordial perseguido por el liderazgo obrero como resultado de su participación en la ALPRO era incrementar el papel que desempeñaba el sindicalismo estadounidense en la formulación de la política exterior de Estados Unidos.<sup>73</sup> Así lo aceptó George Meany al declarar que "la política exterior es demasiado importante como para dejarla únicamente en las manos del Departamento de Estado".<sup>74</sup> De tal suerte, parecería erróneo afirmar que el instituto no era más que una mera agencia gubernamental. Todo parece indicar que el fuerte apoyo que prestó a la política exterior de Estados Unidos se debió al hecho fundamental de que los intereses de ambos coincidían.

No obstante, dada la cercanía entre el AIFLD y el gobierno de Estados Unidos, tanto en lo referente a financiamiento como a coordinación de programas,<sup>75</sup> los detractores de las actividades internacionales del AIFLD han afirmado recurrentemente que este instituto no es más que "un centro sindical controlado por la CIA y financiado por la AID".<sup>76</sup> Esta caracterización la sustentan en la supuesta participación activa del instituto, y, en especial, de los egresados de sus cursos, en numerosos golpes de Estado en América Latina en contra de líderes izquierdistas, en los cuales también se ha especulado sobre la posible participación de la Central de Inteligencia estadounidense: el derrocamiento de Chedi Jagan en Guyana (1963),<sup>77</sup> de Goulart en Brasil

---

<sup>73</sup> Doherty, art. cit., p. 192.

<sup>74</sup> Citado en *Ibid.*, p. 193.

<sup>75</sup> Al respecto, Lars Schoultz afirma que "el Poder Ejecutivo controla la toma de decisiones referentes al monto y naturaleza de los contratos del AIFLD con la AID (específicamente, a través de la División de Programas Laborales de la Oficina de la AID para América Latina)". Schoultz, *Human Rights and...*, p. 334.

<sup>76</sup> Así lo afirma el ex agente de la CIA, Philip Agee, en su libro *Inside the Company: CIA Diary*, Harmondsworth (UK). Penguin Books, 1975, p. 124.

<sup>77</sup> Véase Hobart Spalding, "Solidarity Forever? Latin American Unions and the International Labor Network", *Latin American Research Review*, 8 (1996), p. 254 (De ahora en adelante: "Solidarity...").

(1964),<sup>78</sup> y de Bosch en República Dominicana (1965).

Información al respecto es difícil de confirmar plenamente por la falta de escrutinio público de las operaciones del AIFLD, no obstante el importante porcentaje de financiamiento público que recibe. Incluso el Congreso de Estados Unidos se ha mostrado renuente a investigar a fondo el funcionamiento del Instituto, lo cual se explica por la influencia de la AFL-CIO en dicho órgano legislativo y el relativo consenso bipartidista que ha existido en torno a sus operaciones.

Sólo en una ocasión (1968) el Senado comisionó un estudio sobre sus actividades, el cual ocasionó un profundo malestar en la dirigencia de la central obrera, que se manifestó en una comparecencia ante el Senado por parte de George Meany, en donde refutó gran parte de las acusaciones, salvo una de las principales conclusiones del informe que señalaba que "los objetivos generales de política exterior del gobierno de Estados Unidos son los mismos que los del AIFLD en América Latina ... su personal ... ha sido dotado *de facto* de estatus cuasi oficial en la formulación e instrumentación de la política laboral de Estados Unidos en América Latina."<sup>79</sup>

De ahí en adelante las actividades del Instituto se seguirían manteniendo en un secreto casi absoluto, a pesar de que la mayor parte de sus fondos seguían siendo de origen público. En opinión del Senador William J. Fulbright, éste sería el "precio que pagamos al Presidente George Meany por su apoyo a la política de Estados Unidos en Vietnam".<sup>80</sup>

---

<sup>78</sup> La participación de ex alumnos de los cursos del AIFLD en este caso fue plenamente aceptada por William Doherty, funcionario de dicho instituto, quien afirmó lo siguiente: "los graduados estuvieron tan activos durante el golpe que se involucraron íntimamente en algunas de las operaciones clandestinas de la revolución ... Varios de los líderes sindicales [...] se vieron involucrados en la revolución y en el derrocamiento del régimen de Goulart". Citado en Sims, *op. cit.*, nota 5.

<sup>79</sup> Véase Dockery, *op. cit.*, p. 16.

<sup>80</sup> Citado en Schoultz, *Human Rights and...*, p. 336.

## 1.4 EL INICIO DE LAS DIFERENCIAS

Fue al inicio del decenio de 1970 cuando la AFL-CIO empezó a mostrar discrepancias importantes con respecto a algunos aspectos de la política exterior de Estados Unidos. En un primer momento, estas diferencias se mostraron en la adopción de una postura mucho más intransigente hacia la Unión Soviética que la del mismo gobierno. Este fue el caso de su rechazo a la política de *detente* promovida por los gobiernos republicanos de Richard Nixon y Gerald Ford y el Secretario de Estado Henry Kissinger. Al respecto, en 1974 George Meany señaló que esta política constituía “una calle de un solo sentido en la que la Unión Soviética mantiene todos sus objetivos políticos, los cuales son fundamentalmente antagónicos a Occidente, mientras que adquiere de Occidente la tecnología que necesita para sobreponerse a las desastrosas consecuencias de la ‘planeación económica totalitaria’”.<sup>81</sup>

Acorde con esta postura, dicho líder sindical se mostró contrario, durante una comparecencia ante el Comité de Relaciones Exteriores del Senado estadounidense, al otorgamiento de cualquier tipo de concesiones económicas a la Unión Soviética,

[...] al menos que ciertas concesiones políticas le sean concedidas a Estados Unidos. Éstas incluyen: otorgar el derecho a la autodeterminación a los satélites soviéticos y al pueblo alemán; abolición del muro de Berlín; comunicaciones a través de las fronteras del Imperio Ruso [sic] sin interferencias a las emisiones radiofónicas occidentales y libre emigración de la Unión Soviética.<sup>82</sup>

Asimismo, apoyó con fuerza la causa de los disidentes soviéticos, lo cual se ejemplificó con mayor claridad en el recibimiento que organizó a Alexander Solzhenitsyn durante la visita de este último a Estados Unidos en 1975 (a pesar de que el gobierno de Gerald Ford había decidido no invitarlo a la Casa Blanca a fin de no antagonizar a las autoridades soviéticas).

---

<sup>81</sup> Wilson, *op. cit.*, p. 128.

<sup>82</sup> United States Congress, Senate, Committee on Foreign Relations, *Détente*, 93<sup>rd</sup> Congress, 2<sup>nd</sup> Session. Citado en *loc. cit.*

Un ejemplo adicional del fin del apoyo irrestricto de la AFL-CIO a la política exterior estadounidense se ejemplificó en el respaldo que brindó a sindicatos que eran reprimidos por regímenes autoritarios, aun cuando estos últimos fueran respaldados por el gobierno de Estados Unidos. Por sólo mencionar algunos ejemplos, en este sentido se ubicaron sus esfuerzos por prohibir la importación de cromo de Rodesia (“a fin de acatar con el embargo en contra del gobierno racista de dicha nación”),<sup>83</sup> así como su crítica hecha en 1974 a la situación existente en Haití:

Caracterizando [...] al régimen de Duvalier en Haití como una dictadura opresiva, voceros de la AFL-CIO hicieron hincapié en los recurrentes arrestos por parte de la policía secreta, la supresión de la libertad de prensa y la persistente opresión del movimiento sindicalizado. La AFL-CIO también expresó su preocupación por el hecho de que, tomando en cuenta la represión gubernamental de los sindicatos, dólares del presupuesto de Estados Unidos destinados a ayuda exterior estuvieran auxiliando a las compañías multinacionales en la explotación de la mano de obra barata de Haití.<sup>84</sup>

Ya antes la protección de los derechos humanos había sido proclamada como uno de los objetivos de la AFL-CIO, aunque es indudable que en el pasado las críticas siempre estuvieron más enfocadas a los regímenes de izquierda.<sup>85</sup> El cambio principal radica en que es en ese momento cuando los líderes sindicales empiezan a poner mayor énfasis en la protección de estos derechos y la promoción de la democracia en países con dictaduras, sin importar su signo ideológico.<sup>86</sup> La motivación de esta postura, en palabras de George Meany, residía en que “ninguna sociedad que desprecie los derechos humanos hará excepción de los derechos sindicales”.<sup>87</sup>

---

<sup>83</sup> *Ibid.*, p. 129.

<sup>84</sup> AFL-CIO, *Labour looks at the 93<sup>rd</sup> Congress*, Washington, D.C., s.e, s.a. Citado en *loc. cit.*

<sup>85</sup> Si hubo, sin embargo, varias ocasiones en el pasado que también criticó a regímenes de derecha; por ejemplo, el de Franco en España, algunas dictaduras militares en Latinoamérica y el gobierno de Sudáfrica.

<sup>86</sup> Archie Robinson, *George Meany and his Times*, NY, Simon & Schuster, 1981, p. 393.

<sup>87</sup> *Ibid.*, p. 289.

Así, la AFL-CIO proclamó que existía un vínculo estrecho entre democracia y derechos sindicales que se fundamentaba en que

[...] los primeros derechos que son suprimidos por las dictaduras de la izquierda y derecha son aquéllos que representan la materia vital tanto del sindicalismo libre como de la democracia: libertad de expresión, libertad de asociación y asamblea.

No se puede mantener a un sindicato o realizar una elección democrática sin esos derechos. Sin una elección democrática, por medio de la cual las personas eligen y quitan a sus líderes no existe ningún método para asegurar los derechos humanos en contra del Estado. Ninguna democracia sin derechos humanos, ningunos derechos humanos sin democracia, y ningunos derechos laborales tampoco. Esa es nuestra creencia, ese es nuestro credo.<sup>88</sup>

Otra innovación en el comportamiento de la central obrera residió en el hecho de que, por primera vez, estos temas se usaron para evaluar el comportamiento legislativo de los congresistas que la AFL-CIO apoya por medio de su Comité para la Educación Política (COPE, por sus siglas en inglés), organismo que brinda apoyo a los candidatos (normalmente demócratas) que respaldan legislación acorde con las preferencias de la AFL-CIO.<sup>89</sup> Dicho Comité, así como los cabilderos de la central obrera en el Congreso, no habían puesto tradicionalmente mucha atención en asuntos de política exterior. Ello se debió a que el liderazgo obrero nunca había deseado que temas como éstos perjudicaran sus buenas relaciones con los liberales en el Congreso en aras de avanzar su agenda interna (cuya consecución fue el objetivo primordial de la central obrera; los asuntos internacionales siempre gozaron de una importancia secundaria), así como por el hecho de que tradicionalmente, como hemos visto, hasta entonces no habían mantenido discrepancias de consideración con las principales líneas de la política exterior seguida por los distintos gobiernos estadounidenses.<sup>90</sup>

---

<sup>88</sup> Artículo aparecido en el órgano oficial de difusión de la AFL-CIO, *The Federationist*, 1979. Citado en Wilson, *op. cit.*, p. 403.

<sup>89</sup> *Ibid.* p. 129. Para un análisis detallado del funcionamiento del COPE, véase *Ibid.*, especialmente pp. 17-35.

<sup>90</sup> Wilson, *op. cit.*, p. 82.

En su nuevo énfasis por proteger los derechos humanos, la central obrera hizo hincapié, como era de esperarse, en los derechos laborales. Al revisar los informes legislativos anuales de la AFL-CIO de finales de los años 70 y principios de los 80, es notoria la vinculación que le otorgan a la defensa de dichos derechos y la protección de la situación económica de sus agremiados. En especial, se hace hincapié en la necesidad de establecer estándares laborales en otros países similares a los existentes en Estados Unidos.

En este sentido, la AFL-CIO enfatizó recurrentemente la necesidad de que las políticas de protección de los derechos humanos —a las cuales llamó "el cimiento de la política exterior americana"<sup>91</sup>— se enfocaran indistintamente a regímenes de izquierda o derecha que violaran dichas normas

A este respecto, la región que la causó mayor inquietud fue América Latina, a la cual señaló como una zona a la que el gobierno debería prestar

mayor atención a [sus] problemas [...], en especial a la opresión política y la explotación que existe en muchos países [...] debe ejercer presión diplomática y económica en las dictaduras militares de la región para que otorguen libertad a sus pueblos [...] así como proporcionar refugio tanto a los cubanos y haitianos que huyen de la explotación económica de regímenes represivos.<sup>92</sup>

Esta tendencia general de apoyo a los derechos humanos se encontró acorde con la creciente importancia que la defensa de éstos había alcanzado en la política exterior de Estados Unidos a partir de 1974 gracias, principalmente, a los esfuerzos de los legisladores en el Congreso. Este enfoque es explicable por el desánimo existente frente a la Guerra de Vietnam y el escándalo de Watergate, así como a la actitud de relativo abandono de este tema por parte de los gobiernos de Nixon y Ford, a pesar de que estos dos presidentes sí impulsaron en ocasiones la

---

<sup>91</sup> AFL-CIO, *The AFL-CIO Platform Proposals Presented to the Democratic and Republican National Conventions*, s.l., s.e., 1980, p. 20 (De ahora en adelante: *The AFL-CIO Platform Proposals...*).

<sup>92</sup> *Ibid.*, p. 22.

protección de los derechos humanos, pero enfocándose, principalmente, a las violaciones en la Unión Soviética y sus satélites. El primero promovió que la URSS permitiera la emigración de disidentes, mientras que el segundo logró incluir este tipo de consideraciones en los acuerdos de Helsinki.<sup>93</sup>

Aquella tendencia se habría de reforzar durante el periodo presidencial del presidente James Carter. Aun cuando al final de su período el gobierno de Carter acabó estrechando relaciones con regímenes autoritarios tales como el de Polonia, Filipinas y Arabia Saudita (y fue el primero en otorgar ayuda al gobierno del El Salvador), debido a consideraciones geopolíticas, en general se puede percibir un cambio importante de actitud en favor de prestar más atención a la protección de los derechos humanos en el exterior. Así lo demuestran los casos de Zaire, Corea del Sur, Sudáfrica, Rodesia y luego Argentina y Chile.<sup>94</sup>

La AFL-CIO apoyó la orientación de Carter en favor de los derechos humanos decididamente; empero, otras diferencias que se empezaron a manifestar al principio del decenio y que también se encontraban ligadas al mismo objetivo de proteger los empleos estadounidenses, se acentuaron durante su período presidencial. Específicamente, las diferencias emergieron en torno a las medidas proteccionistas en el ámbito comercial que la central obrera empezaba a promover con ahínco. La oposición de la AFL-CIO hacia la tradicional política librecambista de Estados Unidos se justificó ante la opinión pública, en gran medida, como una muestra de su interés por incrementar la solidaridad internacional de los trabajadores al promover la protección de los derechos sindicales. Se declaró que su objetivo era contrarrestar el “comercio injusto” en el que, en su opinión, estaban incurriendo varios países subdesarrollados.

---

<sup>93</sup> Cfr. Henry Kissinger, *Diplomacy*, NY, Simon & Schuster, 1994, p. 772.

<sup>94</sup> David P. Forsythe, "Human Rights and US Foreign Policy: Two Levels, Two Worlds", *Political Studies*, 43

### **1.4.1 La política comercial**

Como se señaló anteriormente, la AFL-CIO había apoyado en el pasado, en términos generales, la apertura de los mercados, debido a las ventajas que había obtenido cuando la hegemonía de Estados Unidos se encontraba en su apogeo. Por ejemplo, todavía a principios del decenio de 1960 la central obrera se mostró de acuerdo con la Ley de Expansión Comercial (*Trade Expansion Act*) de 1962, la cual otorgó autoridad al Presidente para negociar un recorte en los aranceles. Hay que advertir, sin embargo, que la AFL-CIO logró la inclusión de una cláusula que proporcionaba capacitación para aquellos trabajadores que perdieran su empleo como consecuencia.

No obstante, para inicios del decenio de 1970, la central se había vuelto cada vez más proteccionista,<sup>95</sup> como lo demuestra el hecho de que logró que en 1970 la Cámara de Representantes aprobara una iniciativa para establecer cuotas a las importaciones, mientras que en 1973 apoyó la introducción de un proyecto de ley que habría limitado las importaciones del exterior a su nivel de 1965-9.<sup>96</sup> Sin embargo, sus intentos en favor de que Estados Unidos adoptara una política comercial más proteccionista tendrían poco éxito en las décadas de 1970 y 1980. Durante este período la AFL-CIO tuvo que enfrentar a gobiernos estadounidenses que, en general, seguían apoyando el libre comercio, no obstante que el consenso en torno a este tema se había empezado a debilitar, lo que a su vez explica la presión ejercida sobre el Congreso y algunos presidentes estadounidenses —en especial Nixon— que resultó en la adopción de

---

(1995), p. 118.

<sup>95</sup> Wilson. *op. cit.*, p. 82.

<sup>96</sup> *Loc. cit.*.

legislación un poco más restrictiva.<sup>97</sup>

En opinión del liderazgo obrero, las nuevas realidades internacionales hacían necesaria la instrumentación de políticas enfocadas a "una expansión ordenada del comercio mundial".<sup>98</sup> Esta nueva situación se hacía manifiesta en el menor crecimiento de las exportaciones manufactureras por parte de Estados Unidos, lo cual, para finales del decenio de 1960, había ocasionado que, por primera vez desde antes de la segunda guerra mundial, la balanza comercial se encontrara en un nivel muy cercano al déficit, como resultado, principalmente, de un entorno internacional más competitivo para las empresas y obreros estadounidenses.<sup>99</sup>

Lo anterior contribuyó al sentimiento de creciente inseguridad económica en Estados Unidos que se dio a partir de los setentas, ocasionado por los siguientes fenómenos: el incremento del porcentaje de la economía dependiente del comercio; el declive relativo de la posición económica de Estados Unidos; el "desgaste" del régimen internacional de comercio del GATT; una disminución del crecimiento económico en Estados Unidos, combinado con un aumento del desempleo y la inflación; y, por último, la adopción de tipos de cambios flexibles.<sup>100</sup>

El entonces Presidente de la central obrera George Meany justificó el nuevo enfoque de la siguiente forma en 1977, al contestar a una pregunta sobre sus afirmaciones de que la AFL-CIO ahora apoyaba el "comercio justo":

---

<sup>97</sup> I.M. Destler, *American Trade Politics. System Under Stress*, NY, Institute for International Economics-Twentieth Century Fund, 1986, p. 160.

<sup>98</sup> Declaración del Consejo de Política Económica de la AFL-CIO del 22 de febrero de 1970. Citado en *Ibid.*, p. 39.

<sup>99</sup> Véase *Ibid.*, p. 38.

<sup>100</sup> *Ibid.*, p. 40.

Nosotros creemos que la actual política comercial de nuestro país es una que, lenta pero inexorablemente, está convirtiendo a América en un país enfocado a la industria de servicios, por lo que existe la posibilidad de que perdamos nuestra posición como nación manufacturera en breve, no sólo frente a la competencia extranjera sino también a la de empresas americanas que producen en el exterior.

Creemos que esto es algo malo. Creemos que debe ser revertido. Estamos perdiendo muchos trabajos en esta área [...]<sup>101</sup>

En este sentido, continuó:

Personas del mundo académico [nos dicen] que tenemos que adoptar el libre comercio, ya que si no lo hacemos los consumidores van a perder ciertos beneficios. [Pero] no tenemos libre comercio hoy. Estábamos a favor del libre comercio. El movimiento sindical americano estaba tradicionalmente orientado al libre comercio, remontándose hasta los tiempos de los pactos Hull de comercio recíproco.

En la actualidad lo que tenemos es que estamos comerciando en un mundo donde prácticamente cada país tiene métodos para proteger a su propio pueblo ... y teóricamente somos los últimos en favor del libre comercio que quedan. Creemos que ha llegado el momento en que ya no deberíamos ver a la palabra "proteccionismo" como una mala palabra. Estamos buscando protección...

Estamos compitiendo con los japoneses que se han llevado nuestra tecnología y cuyas empresas están apoyadas por el gobierno. Estamos tratando con compañías que reciben subsidios. Estamos compitiendo con países que comercian deslealmente ... Estados Unidos se está quedando atrás [...] y diciendo "bueno, estamos por el libre comercio".<sup>102</sup>

Este creciente temor se manifestó también en otros temas relevantes. Por ejemplo, la AFL-CIO impulsó de manera constante el rechazo de ciertas leyes que percibía como negativas al fomento de la inversión dentro de Estados Unidos. Tal es el caso de su propuesta para que desapareciera la *Overseas Private Investment Corporation* (OPIC), organismo federal creado en 1971 principalmente dedicado a otorgar protección a los inversionistas estadounidenses en el exterior en caso de expropiaciones, al cual consideraba como un instrumento para la "exportación de trabajos, tecnología y capital americanos".<sup>103</sup>

En este mismo sentido, propuso la derogación del Título V de la Ley de Comercio de 1974, el cual estableció el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), mecanismo que consiste

---

<sup>101</sup> Citado en Robinson, *op. cit.*, p. 375.

<sup>102</sup> Citado en *Ibid.*, pp. 375-376.

<sup>103</sup> AFL-CIO, *The AFL-CIO Platform Proposals...*, p. 8.

en el otorgamiento de beneficios arancelarios a países subdesarrollados con el objetivo de apoyar su situación económica. Lo anterior debido a que, en su opinión, dicho mecanismo "otorga preferencias injustas para importaciones de países con bajos salarios" en donde, además, existe "la explotación de los trabajadores, violaciones de los derechos humanos y deplorables estándares laborales y de vida [...]". Asimismo, argumentó que cualquier ventaja resultante no era "transmitida a las personas trabajadoras de esas naciones".<sup>104</sup>

La AFL-CIO apoyó éstas y otras medidas para regular las importaciones hechas bajo "condiciones injustas".<sup>105</sup> Por ejemplo, se opuso a la firma de tratados comerciales y, gracias a la presión ejercida por esta central obrera (y otros sindicatos no afiliados), el gobierno de Estados Unidos promovió con ahínco durante estos años la adopción internacional de un sistema internacional de estándares laborales "justos". Esto se hizo tanto en foros internacionales (especialmente en la OIT) como en varias negociaciones comerciales bilaterales y multilaterales. Esta postura se fundamentó en la citada Ley Comercial de 1974, la cual incluyó (en buena medida debido a la presión de la AFL-CIO) una estipulación que ordenaba al Presidente a que tomara acciones a fin de lograr la adopción internacional de este tipo de estándares, así como para que éstos se insertaran en los procedimientos del GATT.<sup>106</sup>

---

<sup>104</sup> AFL-CIO, *Labor Looks at Congress, 1978.*, s.l., s.e, s.a, p. 58.

<sup>105</sup> *Loc. cit.*.

<sup>106</sup> Everett M. Kassalow, "U.S. Labor Standards and Conditions in International Perspective", en Ward Morehouse (ed.), *American Labor in a Changing World Economy*, NY, Praeger-Carnegie Endowment for International Peace, 1978, p. 167.

#### **1.4.2 Los efectos en su comportamiento internacional**

La aceptación de las nuevas realidades de la economía internacional y los efectos que podría tener la existencia de regímenes autoritarios que no respetaban los derechos sindicales ni la democracia en las organizaciones obreras (por ende manteniendo bajos los salarios) sobre el bienestar de los trabajadores estadounidenses, provocaría cambios significativos en el enfoque que habría de dar la AFL-CIO a las actividades desarrolladas por sus institutos internacionales. En particular en América Latina, empezó a promover un tipo de sindicalismo más combativo, sin prestar tanta atención a distinciones ideológicas. Ello se convirtió para el liderazgo de la AFL-CIO en una meta mucho más importante que su tradicional animadversión al nacionalismo económico y a la "amenaza comunista" que había percibido en América Latina con anterioridad.

Ello lo hizo porque

el incremento de los trabajadores sindicalizados y la militancia basada en conceptos de clase, unida con actividades sindicales dentro de marcos democráticos, podría disuadir a las compañías estadounidenses de invertir en el exterior o forzarlas a operar bajo condiciones similares a las existentes en Estados Unidos, equilibrando así la ecuación del mercado laboral internacional.<sup>107</sup>

De tal suerte, ante el peligro de pérdidas de empleos en Estados Unidos, esta orientación se percibió cada vez más como un paso esencial hacia la eliminación de los desequilibrios en el mercado del trabajo global que orientaban a las empresas —en su mayoría estadounidenses— hacia otros países en los que se podía encontrar mano de obra más barata. Al respecto, Paul Buchanan, señala:

[...] la perspectiva económica de la AFL-CIO ha cambiado. Las realidades de la competencia económica al final del siglo XX obligaron a una revisión de los principales principios del "Internacionalismo de Wall Street". La inversión extranjera de Estados Unidos ya no trae necesariamente consigo prosperidad económica. Al contrario, ha incentivado la fuga de capitales que conlleva la pérdida de empleos.<sup>108</sup>

---

<sup>107</sup> Buchanan, art. cit., p. 172.

<sup>108</sup> *Ibid.*, p. 168.

Es preciso señalar que lo anterior no implica que el énfasis anticomunista se hubiera desechado del todo; al contrario, persistió, aunque de manera más moderada. El discurso de los líderes obreros así lo demuestra. Por ejemplo, en 1978, al inaugurar el inicio de cursos en el Instituto Front Royal, George Meany afirmó lo siguiente: "aun cuando nosotros hemos avanzado un largo trecho, nuestro trabajo aún no ha terminado. Castro está muy ocupado en África actualmente, pero ello no significa que no volverá a centrar su atención en el hemisferio occidental".<sup>109</sup>

---

<sup>109</sup> Citado en Schoultz, *Human Rights and...*, p. 338.

## CAPÍTULO II. LA AFL-CIO Y LA POLÍTICA EXTERIOR DE ESTADOS UNIDOS DURANTE EL PERIODO PRESIDENCIAL DE RONALD REAGAN

### 2.1 RONALD REAGAN Y LA LUCHA POR LA RECOMPOSICIÓN DE LA HEGEMONÍA DE ESTADOS UNIDOS

Ronald Reagan arribó a la presidencia bajo una plataforma electoral que acusaba a las administraciones anteriores de seguir políticas que habían permitido que Estados Unidos debilitara su posición económica internacional y, en el ámbito político, cediera su lugar de preeminencia en el mundo en aras de alcanzar una coexistencia con su principal rival: la Unión Soviética. En su opinión, el único resultado de la *detente* había sido el fortalecimiento militar y económico de la URSS, el cual, a su vez, había resultado en un creciente expansionismo soviético. Al respecto, Reagan señaló:

El fracaso para mantener nuestra capacidad militar y nuestra fortaleza económica en el decenio de 1970 fue tan importante como ningún otro factor para fomentar el expansionismo soviético. Al recuperar ambas en el decenio de 1980, le negamos a nuestros adversarios oportunidades y disuadimos su agresión. Hacemos más fácil que otros países emprendan un crecimiento económico sostenido, construyan instituciones populares y contribuyan a la causa de la paz [...] el pueblo americano quiere una política exterior efectiva, que moldee los acontecimientos de acuerdo con nuestros ideales y no que reaccione, pasiva y tímidamente, a las acciones de otros.<sup>110</sup>

Así, el gobierno de Reagan procuró revertir casi todos los elementos subyacentes a la estrategia de seguridad del decenio de 1970 en aras de resguardar la hegemonía de Estados Unidos. En lo que constituyó un cierto alejamiento de los supuestos básicos de la política exterior estadounidense de los 30 años anteriores, la "Doctrina Reagan" enunció como su principal objetivo lograr el repliegue (*roll back*) —y ya no sólo la contención—, de la zona de influencia de la Unión Soviética, basándose en la creencia de que ejercer presión sobre los "clientes" soviéticos

---

<sup>110</sup> Citado en Kenneth A. Oye, "Constrained Confidence and the Evolution of Reagan's Foreign Policy", en Kenneth Oye, Robert J. Lieber, Ronald Rothchild (eds.), *Eagle Resurgent? The Reagan Era in American Foreign Policy*, Boston, Little Brown, 1987, p. 4.

podría resultar en los siguientes beneficios: aumentaría el costo para los soviéticos de mantener su esfera de influencia; podría inducir a los regímenes de izquierda a moderar su comportamiento internacional y disminuir sus vínculos con la URSS; y, como máximo, lograr el derrumbe de dichos regímenes.<sup>111</sup> Para ello se usarían todos los instrumentos económicos y políticos al alcance de Estados Unidos.

La política de derechos humanos seguida por el gobierno de Carter se hizo merecedora de una parte importante de las críticas reaganianas. En la opinión del nuevo Presidente, este tipo de “ingeniería social” sólo había resultado en el debilitamiento de Estados Unidos en beneficio de la Unión Soviética.

Al respecto, Reagan estuvo de acuerdo con la visión avanzada por Jeane Kirkpatrick en un famoso artículo titulado "Dictatorships and Double Standards", en el que la futura Embajadora ante la ONU e importante asesora del nuevo gobierno sostenía que la política de derechos humanos debería enfocarse de manera prioritaria a las violaciones en la Unión Soviética y no a debilitar a regímenes autoritarios afines, como, según ella, había sido el caso durante el gobierno de Carter. Como ejemplos de lo anterior, mencionó la caída de Anastasio Somoza y del Shah de Irán, los cuales habían sido sustituidos por regímenes altamente críticos de Estados Unidos.<sup>112</sup>

En consecuencia, en un primer momento el gobierno de Reagan renovó el apoyo a varios regímenes autoritarios a la derecha del espectro político, al tiempo que enfocó sus críticas a las violaciones de derechos humanos en los países dentro de la esfera de influencia de la Unión Soviética, lo que parecería ubicar en su justa dimensión la afirmación hecha por el Secretario de

---

<sup>111</sup> *Ibid.*, p. 24.

<sup>112</sup> Jeane Kirkpatrick, "Dictatorships and Double Standards", *Commentary*, 68 (1979), pp. 34-45.

Estado, Alexander Haig, de que "existe una simetría entre promover los intereses geopolíticos de Estados Unidos y promover los derechos humanos".<sup>113</sup> En suma, durante estos años, la política de derechos humanos de Estados Unidos consistió generalmente en la aplicación de una "doble moral", en la que los comunistas eran criticados, mientras que se restablecían las relaciones con los autoritarios "amigos".<sup>114</sup>

Al respecto, el Secretario Haig afirmó que la lucha contra el terrorismo sustituiría el lugar que ocupaba la defensa de los derechos humanos en la política exterior. No obstante, sostuvo reiteradamente que se seguiría tomando en consideración la situación de estos derechos en todo tipo de regímenes (incluso los políticamente cercanos), pero que en estos últimos casos las violaciones existentes se tratarían de subsanar por medio de la "diplomacia silenciosa" y no a través de las confrontaciones abiertas que llevó a cabo Carter.

La continuada inclusión de este tipo de consideraciones en la política exterior se fundamentó, en palabras de Haig, en que "queremos un mundo hospitalario a nuestra sociedad e ideales comunes." Esta postura, las más de las veces retórica, se utilizó para mantener buenas relaciones con los aliados "más estables y confiables, los cuales son las democracias", y para "lograr la cooperación internacional y derrotar a la propaganda antiamericana".<sup>115</sup>

Aun cuando Elliott Abrams, Director de la Oficina de Derechos Humanos del Departamento de Estado (más tarde Secretario Adjunto para Asuntos Interamericanos), afirmó que buscaría "distanciar a Estados Unidos de violaciones de los derechos humanos", ello no implicaba que se le permitiría interferir con la consecución del objetivo último del gobierno de

---

<sup>113</sup> Mower, *Human Rights and American Foreign Policy. The Carter and Reagan Experiences*, Westport (Conn.), Greenwood Press, 1987, p. 26.

<sup>114</sup> Forsythe, art. cit., p. 121.

<sup>115</sup> Citado en Mower, *op. cit.*, p. 42.

Reagan: el combate al comunismo. El mismo Abrams lo hizo explícito de la siguiente manera: "Estados Unidos en ocasiones se ve forzado a apoyar a regímenes que no respetan los derechos humanos porque pensamos que sus posibles reemplazos [regímenes izquierdistas] serían mucho peores para avanzar la causa de los derechos humanos".<sup>116</sup>

La definición misma de derechos humanos habría de cambiar. En particular, el gobierno de Reagan se opuso fuertemente al concepto mismo de "derechos económicos y sociales", favoreciendo a los derechos civiles y políticos. La opinión de los tomadores de decisiones era que si los segundos eran respetados, entonces los primeros se darían por sí solos.<sup>117</sup>

Subyacente a esta actitud se encontraba la creencia de que el sector privado era el responsable de impulsar el desarrollo económico y que, de alguna forma, ese tipo de "derechos" eran abusados por "regímenes represivos que sostienen que promueven los derechos humanos no obstante que le niegan a sus ciudadanos los derechos básicos [...] tales como los derechos civiles y políticos."<sup>118</sup> Asimismo, se argumentaba que la instrumentación plena de los derechos económicos eran difíciles de alcanzar en el corto plazo.

Este enfoque se extendió a la evaluación de los derechos laborales en otros países. Así, aun cuando el gobierno cumplió con las estipulaciones contenidas en el Capítulo V de la Ley de Tarifas y Comercio de 1984 —que ordenaban la inclusión de dicha información en los *Country*

---

<sup>116</sup> *Loc. cit.*, p. 42. Afirmaciones como ésta aparecen recurrentemente en el debate sobre la promoción de la democracia en Estados Unidos. Por ejemplo, el Presidente Kennedy expuso un punto de vista similar con respecto a la República Dominicana: "Hay tres posibilidades en orden descendente de preferencia: un régimen democrático decente, una continuación del régimen de Trujillo o un régimen castrista. Debemos aspirar al primero, pero no podemos efectivamente renunciar al segundo hasta que estemos seguros que podemos evitar el tercero". Citado en Sofia Gallardo, "Debate sobre la promoción de la democracia en Estados Unidos", Documento de Trabajo, México, CIDE, 1991, p. 20 (La traducción es de la autora).

<sup>117</sup> Mower, *op. cit.*, p. 39.

<sup>118</sup> U.S. Department of State, *Country Reports on Human Rights Practices, 1981*, p. 6. Citado en *loc. cit.*

*Reports for Human Rights Practices*<sup>119</sup>—, colocó a éstos dentro del apartado correspondiente a los derechos civiles.<sup>120</sup>

En realidad, al hacer hincapié en los derechos civiles y políticos, el gobierno de Reagan enfatizó la promoción de las instituciones y prácticas democráticas —a lo que el Presidente Reagan llegaría a llamar "fomentar la infraestructura de la democracia"—. Como se mencionó arriba, se argumentó que los objetivos humanitarios más amplios —incluyendo la defensa de los derechos laborales— podrían ser más efectivamente promovidos por medio de la difusión de instituciones políticas democráticas, lo cual, a su vez, tendría la ventaja —no explícitamente declarada— de afianzar más claramente la posición de Estados Unidos en la lucha contra el comunismo.

De tal suerte, la "cruzada por la democracia", que se anunció durante un discurso ante el Parlamento británico en 1982, estuvo claramente dirigida en un principio a debilitar a la Unión Soviética, no obstante la afirmación de que estaría enfocada a todo tipo de regímenes.<sup>121</sup>

### **2.1.1 La "Cruzada por la Democracia"**

Un elemento importante de la Doctrina Reagan consistió en entablar una "lucha política" (*political warfare*) a fin de explotar e incrementar las vulnerabilidades políticas y sociales dentro de la Unión Soviética, combatir su influencia ideológica, mermar su prestigio en el exterior y, finalmente, aislarla lo más posible políticamente.<sup>122</sup> Subyacente a esta postura se encontraba el

---

<sup>119</sup> Evaluaciones anuales hechas por el Ejecutivo y enviadas al Congreso para su análisis. Se empezaron a elaborar a iniciativa del Presidente Carter.

<sup>120</sup> Mower, *op. cit.*, p. 40.

<sup>121</sup> Forsythe, *art. cit.*, p. 121.

<sup>122</sup> Alexander Dallin y Gail W. Lapidus, "Reagan and the Russians: United States Policy Toward the Soviet Union

reconocimiento de que era posible desestabilizar a la Unión Soviética desde dentro.

Así, en tanto las administraciones previas habían buscado influir en el liderazgo soviético "desde arriba", la nueva política buscaría influenciar "desde abajo", lo cual era totalmente congruente con el deseo de restar legitimidad al principal rival. En gran medida, se buscaba emular las intensas campañas de propaganda política utilizadas a lo largo de los años por la URSS.<sup>123</sup>

En este sentido, esta lucha se ubicó claramente en el campo de las ideas. La Doctrina Reagan proclamó "un nuevo orden internacional en donde la legitimidad de los gobiernos ya no descansaría simplemente en su efectividad, sino en su apego al proceso democrático".<sup>124</sup> En lo que constituyó un cierto renacimiento del pensamiento wilsoniano, se afirmó que la democracia se promovería porque este tipo de regímenes "no le hacen la guerra a sus vecinos".<sup>125</sup>

Esta orientación, claramente enfocada a debilitar a la URSS, se basaría, en gran medida, en una campaña por exaltar las virtudes de la democracia estadounidense y sus instituciones. Así lo hizo explícito el Director de uno de los principales organismos encargados de poner en marcha dicha estrategia, la *United States Information Agency* (USIA). Charles Wick, al comparecer ante el Comité de Relaciones Exteriores del Senado para solicitar fondos para la instrumentación de este programa, afirmó:

---

and Eastern Europe", en Kenneth Oye, Robert J. Lieber y Donald Rothchild (eds.), *Eagle Defiant. United States Foreign Policy in the 1980s*, Boston, Little Brown, 1983, p. 218.

<sup>123</sup> En palabras de Phil Nicolaidis, Director Adjunto de Programación de "La Voz de América", el objetivo de dicha estación sería el de "...caracterizar a la Unión Soviética como el último gran imperio predador de la tierra que sin misericordia esclaviza a su población étnicamente diversa, aplastando las legítimas aspiraciones de sus naciones cautivas. Debemos de tratar de desestabilizar a la Unión Soviética y sus satélites promoviendo insatisfacción entre el pueblo y los gobernantes". Tom Bethell, "Propaganda Wars", *Harper's*, mayo 30, 1982. Citado en *Ibid.*, p. 220.

<sup>124</sup> Robert W. Tucker, "Reagan's Foreign Policy", *Foreign Affairs*, 1989, núm 1, p. 13.

<sup>125</sup> Ronald Reagan, "Address Before a Joint Session of Congress on the State of the Union", enero 25, 1984, en *Reagan Papers*, vol. 1, 1984, p. 92. Citado en Henry Kissinger, *op. cit.*, p. 772.

Hoy, como nunca antes, nos encontramos librando una feroz competencia en el campo de las ideas [...] esta competencia no es nueva, se ha estado librando desde el fin de la segunda guerra mundial. Nuestra estrategia, sin embargo, se ha mantenido virtualmente sin cambios. Por demasiado tiempo nos hemos puesto en la posición de reaccionar al otro lado [...] francamente nos encontramos retrasados en la competencia de las ideas.<sup>126</sup>

Esta orientación, a la que el presidente Reagan llegaría a llamar la “cruzada por la democracia” y que, dijimos, se planteó explícitamente por primera vez en 1982 durante un discurso ante el Parlamento británico, consistía, según el Presidente en:

[...] fortalecer la infraestructura de la democracia —el sistema de prensa libre, de sindicatos, partidos políticos, universidades— que permita reconciliar las diferencias y permitir a la gente elegir su propio camino, desarrollar su propia cultura, reconciliar sus propias diferencias a través de medios pacíficos. [...] Ha llegado el momento de comprometernos como nación —tanto los sectores público como el privado— para ayudar al desarrollo de la democracia.<sup>127</sup>

Asimismo, rechazó que esto constituyera "imperialismo cultural". Al respecto, señaló:

¿Quién escogería voluntariamente no tener el derecho a votar; decidiría adquirir propaganda gubernamental en lugar de periódicos independientes; *preferiría al gobierno que a sindicatos controlados por los trabajadores*; optaría por tierra poseída por el Estado en vez de por quienes la cultivan; quiénes quisieran la represión gubernamental en vez de libertad religiosa; un partido único en lugar de una elección libre; una ortodoxia cultural rígida en cambio de la tolerancia democrática y la diversidad?<sup>128</sup>

### **2.1.2 La “cruzada” y los actores no estatales**

Aun cuando durante el gobierno de Carter los programas de asistencia para el desarrollo político habían vuelto a resurgir,<sup>129</sup> es durante el gobierno de Reagan cuando cobran una importancia renovada, al tiempo que se fortalece la participación de las organizaciones privadas en su

---

<sup>126</sup> "Statement by the Director of the USIA (Wick) Before the Senate Foreign Relations Committee", en Department of State. *American Foreign Policy Current Documents, 1983*, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 1985, p. 359 (De ahora en adelante: "Statement by the Director...").

<sup>127</sup> "To Foster the Infrastructure of Democracy", discurso del presidente Reagan ante el Parlamento británico, 8 de junio de 1982, en *President Ronald Reagan: The Quest for Peace, the Cause of Freedom. Selected Speeches on the United States and the World*, Washington, D.C., United States Information Agency, 1988, p. 198.

<sup>128</sup> *Ibid.*, p. 199 (El énfasis es mío).

<sup>129</sup> Por ejemplo, en 1978 se volvió a adicionar la sección 116(e) de la Ley de Asistencia Exterior a fin de permitir que la AID llevara a cabo programas para promover más activamente los derechos políticos y civiles en el exterior.

instrumentación.

El gobierno de Reagan reconocía que "convocar a una cruzada democrática mundial requería de pragmatismo, a fin de garantizar la ejecución cuidadosa de proyectos adaptados a las diferentes culturas y necesidades nacionales".<sup>130</sup> Es por ello que la estrategia para la puesta en marcha de este proyecto buscó lograr un proceso de institucionalización de la maquinaria gubernamental que llevaría a cabo este programa, con el objetivo de "llenar los vacíos burocráticos y, de esta manera, tratar de subsanar las inconsistencias e incoherencias que caracterizaron los esfuerzos anteriores en Estados Unidos destinados a la promoción de la democracia".<sup>131</sup>

El debate en torno a la mejor forma de llevar a cabo esta encomienda se caracterizó por dos propuestas específicas; ambas proponían una revitalización del papel del sector privado en la promoción de los valores e instituciones estadounidenses en el mundo. Por un lado, Frank Carlucci, Presidente de la Comisión sobre Seguridad y Asistencia Económica (quien más tarde se convertiría en Presidente del Consejo de Seguridad Nacional), propuso incluir más activamente a este sector en los programas de asistencia exterior;<sup>132</sup> por el otro, la Fundación Americana de Política planteó la formación de un grupo de estudio llamado "Proyecto Democracia", el cual coordinaría una serie de actividades de promoción de la democracia desde la USIA.

El Ejecutivo estadounidense decidió apoyar este último proyecto debido a que lo percibió como la mejor forma para reexaminar y dotar de nuevo vigor a las actividades de "diplomacia pública" que buscaba llevar a cabo en este momento. Este objetivo surgió, a su vez, de una

---

<sup>130</sup> Gallardo, *op. cit.*, p. 33.

<sup>131</sup> Rosalva A. Ruiz Paniagua, "Las contradicciones inherentes a la promoción de la democracia", Documento de Trabajo, México, CIDE, 1993, p. 30.

<sup>132</sup> *Ibid.*, pp. 30-31.

recomendación hecha por el Consejo de Seguridad Nacional, el cual "consideraba a la 'diplomacia pública', así como a los esfuerzos gubernamentales para apoyar la participación privada en la promoción de la democracia, como ingredientes esenciales en la instrumentación de la Doctrina Reagan."<sup>133</sup>

Esta orientación se cristalizó formalmente en la *National Security Decision Directive 77* (NSDD 77), firmada por el presidente Reagan en enero de 1983. En ella se definía a la "diplomacia pública" como "aquellas acciones del gobierno de Estados Unidos diseñadas para generar apoyo a nuestros objetivos de seguridad", al tiempo que creaba cuatro comités intersecretariales para coordinar la instrumentación de estos programas. A uno de estos grupos, el Comité de Política Internacional —que tendría como su presidente el Secretario de Estado Adjunto—, se le encomendó "aumentar la capacidad del gobierno de Estados Unidos para promover la democracia, tal y como se enunció en el discurso del Presidente en Londres el 8 de junio de 1982".<sup>134</sup>

Una de las principales características del "Proyecto Democracia" radicó en que establecía la participación del gobierno, los dos partidos principales de Estados Unidos, así como de organizaciones privadas en la instrumentación de sus programas. Lo anterior, según Charles Wick, debido a que

Los partidos políticos, sindicatos, gobiernos estatales y locales, los medios de comunicación, grupos feministas, organizaciones éticas y religiosas trabajando con sus contrapartes en el extranjero pueden resultar ser los medios más efectivos para fortalecer la democracia y promover la amistad y la cooperación con otras naciones.<sup>135</sup>

---

<sup>133</sup> Tom Barry & Deb Preusch, *AIFLD in Central America. Agents as Organizers*, Albuquerque, The Inter-Hemispheric Education Resource Center, 1990, p. 48.

<sup>134</sup> Citado en John Kelly, "National Endowment for Reagan's 'Democracies'", *The National Reporter*, 1986, núm 5, p. 45.

<sup>135</sup> En "Statement by the Director...", p. 360.

## 2.2 EL FONDO NACIONAL PARA LA DEMOCRACIA

En febrero de 1983 el Ejecutivo presentó a la consideración del Congreso su propuesta para el establecimiento del "Proyecto Democracia", el cual consistía en un programa de asistencia democrática global que contaría inicialmente con un presupuesto de 65 millones de dólares, que serían canalizados por medio de la USIA, la AID, el Departamento de Estado y la AFL-CIO. Varios miembros del Congreso, sin embargo, no se mostraron muy convencidos; en particular, les "parecía un esfuerzo simplista para convencer a los extranjeros de los males del comunismo y las virtudes de la democracia americana [...] temían que la iniciativa no fuera más que 'un esfuerzo de propaganda americana multimillonario'",<sup>136</sup> por lo que lo rechazaron en su mayoría.

Ante este resultado, la Fundación Americana de Política publicó un reporte titulado "El compromiso con la democracia: un enfoque bipartidista", en el cual se proponía el establecimiento de una organización privada, sin fines de lucro, que incorporaría a los dos principales partidos políticos, así como al sindicalismo y a la empresa privada, con el objetivo de promover el desarrollo de regímenes democráticos en el mundo, el cual se llamaría Fondo Nacional para la Democracia. Se buscaba que el nuevo instituto, que sería financiado en su mayor parte por el gobierno —pero que operaría como una institución no gubernamental—, tuviera una estructura equilibrada que incorporara a nuevos actores, para así lograr la aprobación congresional al proyecto.<sup>137</sup>

El Congreso se inclinó más por este esquema, debido a su carácter pluripartidista, así como porque el NED, "estando separado del Poder Ejecutivo, estaría más sujeto a la influencia

---

<sup>136</sup> Thomas Carothers, *In the Name of Democracy. U.S. Policy Toward Latin America in the Reagan Years*, Berkeley (CA), University of California Press, 1991, p. 203 (De ahora en adelante: *In the Name...*).

<sup>137</sup> *Loc. cit.*

del Congreso que el "Proyecto Democracia".<sup>138</sup> De tal suerte, de este último sólo aprobó algunos de sus programas,<sup>139</sup> mientras que le asignó al NED 18 millones de dólares para iniciar sus operaciones en 1984.<sup>140</sup>

Los fondos otorgados por este organismo se canalizarían por medio de cuatro "concesionarios principales": representantes del sindicalismo (la AFL-CIO), la empresa privada (por medio de la Cámara Americana de Comercio) y el Partido Demócrata y Republicano. Estos fueron, respectivamente: el *Free Trade Union Institute*, el *International Democratic Institute*, el *National Republican Institute for International Affairs* y el *Center for International Private Enterprise*.

En este momento, la única organización que ya tenía establecido su instituto era la AFL-CIO, la que en 1977 fundó el *Free Trade Unión Institute* (FTUI) con el objetivo de apoyar a sindicatos extranjeros, en especial en Portugal y España (siguiendo el modelo de las *Stiftungen*<sup>141</sup> que participaron activamente e influyeron en las democratizaciones de ambos países). Los otros participantes se crearon *ex profeso* para participar en el NED.

Al establecer el Fondo Nacional para la Democracia, el Congreso definió claramente sus objetivos, entre los que destacan los siguientes: facilitar intercambios entre grupos del sector

---

<sup>138</sup> *Ibid.*, p. 204.

<sup>139</sup> Uno en especial que vale la pena resaltar es la autorización para crear una oficina encargada de "diplomacia pública" en el Departamento de Estado, la cual, sin embargo, en opinión de Carothers, "se gastó la mayor parte de su tiempo y recursos orquestando la amplia campaña publicitaria antisandinista". *Ibid.*, p. 205.

<sup>140</sup> Es preciso señalar que, a la par de esta nueva organización, se pusieron en marcha otros proyectos de asistencia democrática, los cuales se empezaron a diseñar en la segunda mitad del primer periodo de Reagan y a instrumentar en el segundo. Estos programas —que se dividieron en tres rubros: derechos humanos, participación democrática y asistencia judicial— no estaban coordinados por una sola agencia o comité ni financiados por un presupuesto central, e involucraron a la USIA, la AID y al Departamento de Justicia.

<sup>141</sup> Fundaciones políticas alemanas ligadas a los principales partidos políticos. Para realizar sus operaciones —la mayoría de las cuales se realizan en el exterior y se enfocan a la asistencia para el desarrollo— reciben fondos públicos.

privado (empresarios y sindicatos) de Estados Unidos y grupos democráticos en el exterior; promover la participación de organizaciones estadounidenses no gubernamentales en programas de entrenamiento democrático y creación de instituciones democráticas en el exterior, especialmente de los dos principales partidos políticos, los sindicatos y los empresarios, así como de otros grupos del sector privado; apoyar la participación de los sindicatos, empresarios y agrupaciones del sector privado en el fomento de la cooperación con aquellos grupos en el exterior comprometidos con los valores culturales, instituciones y organizaciones del pluralismo democrático; y fomentar el establecimiento y consolidación del desarrollo democrático de una manera consistente con las preocupaciones amplias de los intereses nacionales de Estados Unidos y con las necesidades específicas de los grupos democráticos en otros países que son ayudados por los programas financiados por el Fondo.<sup>142</sup>

En general, se puede afirmar que una de las principales encomiendas del NED y sus organizaciones afiliadas fue difundir en el exterior los valores que constituyen el consenso básico en Estados Unidos: libre empresa y democracia liberal, lo cual era considerado consistente con los intereses nacionales más amplios de ese país.<sup>143</sup>

En la consecución de este objetivo, el NED hizo especial hincapié en la creación de grupos organizados independientes de la sociedad que instrumentaran sus proyectos en los países en que enfocaba sus actividades, ya que se pensó que este tipo de pluralismo era condición necesaria para la consolidación de la democracia, dado que "ellos propician una competencia libre y justa por el poder, el control de la autoridad gubernamental, además de operar como

---

<sup>142</sup> Citado en Goldman, "The Democratic...", p. 23.

<sup>143</sup> National Endowment for Democracy, "Strengthening Democracy Abroad: The Role of The National Endowment for Democracy", 1989, pp. 2-3. Citado en Gallardo, *op. cit.*, p. 36-37.

'escuelas de la democracia'".<sup>144</sup> En especial, el NED buscó promover, además de partidos políticos moderados, dos tipos de instituciones en el ámbito económico: sindicatos "libres e independientes" (mediante el *Free Trade Union Institute* y, a través de éste, por los otros institutos internacionales de la AFL-CIO) y asociaciones empresariales autónomas (por medio del *Center for International Private Enterprise*).

Así, se retoma la tradición de incorporar a organismos privados a fin de avanzar los intereses de Estados Unidos. En lo que constituyó un renovado proceso de institucionalización de la política promotora de la democracia,

[...] se formalizan de manera abierta, pública, oficial y con el aval del Congreso, instrumentos informales que servían para éstos y otros objetivos de la política exterior estadounidense. Por medio del NED, las instituciones que lo configuran y los organismos privados se convierten en los nuevos brazos ejecutores de la política exterior en lo que podría denominarse como una tendencia hacia la parcial privatización de la misma. En otros términos, la sociedad civil estadounidense compuesta por los partidos políticos, el sindicalismo y la empresa privada, se activa y organiza para extender sus actividades políticas a los países que son objetivo de su propósito democratizador.<sup>145</sup>

### **2.2.1 El NED y la "diplomacia pública"**

El esquema del NED tenía propósitos políticos bien definidos. Los promotores del proyecto buscaron que los principales funcionarios gubernamentales aceptaran la idea de que Estados Unidos estaba perdiendo una oportunidad valiosísima para fortalecer su política exterior al no emular lo alcanzado por modelos tales como el de las *Stiftungen* alemanas o los institutos internacionales de la AFL-CIO (la cual era una de las organizaciones privadas de Estados Unidos que había adoptado un enfoque transnacional de este tipo con más éxito). En especial, afirmaron que un programa para promover las instituciones "libres" que incorporara más decisivamente a

---

<sup>144</sup> *Ibid.*, p. 38.

<sup>145</sup> Lilia Bermúdez y Rosalva Ruiz, "Los dineros de Estados Unidos", *Este País*, agosto de 1991, p. 45.

grupos privados de la sociedad constituiría un “complemento útil de la diplomacia oficial”.<sup>146</sup>

De tal suerte, el Fondo fue ideado no sólo como un medio para revitalizar y mejorar los programas de asistencia política, sino también como una forma para estimular un sistema transnacional de alianzas entre partidos políticos, sindicatos y empresarios que se consideraba que hasta el momento (salvo por los segundos) no se había desarrollado plenamente por parte de Estados Unidos, y que, sin embargo, era un ámbito en el que la URSS históricamente se había desempeñado con bastante éxito. Así lo hizo explícito el Presidente Reagan durante la inauguración del Fondo Nacional para la Democracia:

[...] A lo largo de mi vida, mi vida adulta, el mundo ha estado acosado por "ismos". Y nosotros recordamos uno de esos "ismos" que nos lanzó a una guerra. Y de repente me di cuenta de que nosotros, con este sistema que aparentemente funciona y es exitoso, sólo asumimos que los pueblos lo verían y se darían cuenta que era el camino a seguir. Entonces comprendí que todos esos "ismos" también son misioneros de su causa y que están en todo el mundo tratando de venderlo. Y yo acabo de decidir que esta nación, con su herencia de comerciantes "yankees", debería también de vender un poco los principios de la democracia.<sup>147</sup>

Al respecto, en el caso de los partidos políticos, un ejemplo que estuvo muy presente en la mente del gabinete de Reagan era el de la Internacional Comunista, así como el de organizaciones más contemporáneas, tales como la Internacional Demócrata-Cristiana, la Internacional Socialista, la Unión Democrática Internacional, y demás iniciativas de colaboración entre partidos, grupos e individuos con ideas comunes compartidas.<sup>148</sup>

El atractivo del modelo de las *Stiftungen* para los tomadores de decisiones estadounidenses radicaba en el valioso papel desempeñado por éstas en las transiciones democráticas de España y

---

<sup>146</sup> William A. Douglas, “Democracy Promotion and Government-to-Government Diplomacy”, en Goldman y Douglas, *op. cit.*, p. 245.

<sup>147</sup> “Statement by President Reagan, December 6, 1983. Establishment of the National Endowment for Democracy”, en U.S. Department of State, *op. cit.*, p. 367.

<sup>148</sup> Para un análisis completo de esta iniciativa, véase Ralph M. Goldman, “Transnational Parties as Multilateral Civic Educators”, en Goldman y Douglas, *op. cit.*, pp. 97-117 (De ahora en adelante: “Transnational Parties...”).

Portugal a mediados del decenio de 1970, al igual que en otras regiones del mundo.<sup>149</sup> En este sentido, se enfatizó el hecho de que "las *Stiftungen* le permiten a Alemania Occidental 'intervenir' en la política interna de otros países en un nivel no gubernamental y sin interferir en las relaciones entre los gobiernos".<sup>150</sup> En el caso de los sindicatos, se hizo referencia al ejemplo de la *Friedrich Ebert Stiftung*, la cual, además de las otras funciones que desarrolla, "está íntimamente involucrada en la capacitación del liderazgo obrero tanto en Alemania como en el exterior",<sup>151</sup> así como al caso de la AFL-CIO y la experiencia alcanzada por esta organización obrera a través de sus institutos internacionales.

El objetivo implícito del gabinete de Reagan era afianzar más claramente una división de las labores diplomáticas entre el gobierno y los organismos privados (la llamada "diplomacia pública"). En este sentido, una de las ventajas que más se mencionó de este esquema, y que se hacía urgente debido a la ola democratizadora que ya empezaba a perfilarse en el mundo —y ante la cual Estados Unidos en ocasiones había sido incapaz de reaccionar adecuadamente—, radicaba en que permitiría a Estados Unidos mantener relaciones tanto con los gobiernos en el poder como con los partidos opositores en el mismo país, asegurando, por ende, que Estados Unidos siempre conservaría, de alguna u otra forma, vínculos con los partidos gobernantes.

Con respecto a lo anterior, quienes idearon este esquema volvieron a hacer referencia al caso de la AFL-CIO,<sup>152</sup> cuyas actividades transnacionales en muy pocas ocasiones habían

---

<sup>149</sup> Para una elaboración detallada sobre estas fundaciones, en especial la forma en que se relacionan con el gobierno alemán y los programas internacionales que ha establecido, véase Michael Pinto-Duschinsky, art. cit., pp. 33-47.

<sup>150</sup> Goldman, "Transnational Parties...", p. 110.

<sup>151</sup> *Ibid.*, p. 111.

<sup>152</sup> Al respecto, véase el artículo de Ray Godson, "Labor's Role in Building Democracy", en Goldman y Douglas, *op. cit.*, pp. 119-138. Este autor trabajó en el AIFLD, así como en el equipo de transición de Reagan que se encargó de elaborar propuestas sobre políticas de inteligencia para el nuevo gobierno. Beth Sims, *op. cit.*, p. 45.

perjudicado las relaciones entre gobiernos (salvo en los casos de Perú en 1971, El Salvador en 1973 y Nicaragua en 1980, cuando integrantes del AIFLD fueron expulsados de dichos países).

Es en este momento cuando se reconoce plenamente la utilidad de la central obrera para desarrollar el nuevo esquema. Como hemos visto, la AFL-CIO había desempeñado este papel con anterioridad (aunque de una forma menos institucionalizada y abierta a la planteada por este proyecto). Y no sólo la central estadounidense, sino también un buen número de países. Como afirma un ex Director de Investigaciones del Departamento de Asuntos Internacionales del Sindicato de Trabajadores de la Industria Automotriz (UAW, por sus siglas en inglés),<sup>153</sup> esta orientación se ha constituido en una verdadera tendencia mundial:

Los gobiernos y los partidos políticos han usado al movimiento obrero internacional como uno de los principales instrumentos para llevar a cabo interacciones encubiertas con los gobiernos y partidos políticos del exterior. El movimiento sindical internacional ha sido, y continúa siendo, un instrumento vital para moldear los destinos políticos de los estados y partidos políticos extranjeros y es un componente importante de los sistemas de política exterior de la mayoría de las naciones.<sup>154</sup>

Asimismo, en un estudio elaborado con anterioridad a la fundación del NED por un grupo de personas que participaron en el diseño del Fondo,<sup>155</sup> se señaló que los grupos privados tendrían mejor capacidad de establecer relaciones con las organizaciones civiles que los canales diplomáticos a disposición del gobierno, con la ventaja adicional de que servirían como un medio para distanciar al gobierno de apoyos directos a partidos de oposición, por ende perjudicando las relaciones con el gobierno en turno, el cual podría esgrimir argumentos de violación de soberanía. Se reconoció así un fenómeno que ha cobrado especial relevancia a

---

<sup>153</sup> Este sindicato dejó de pertenecer por un tiempo a la AFL-CIO debido, principalmente, a diferencias sobre la guerra de Vietnam.

<sup>154</sup> Citado en Sims, *op. cit.*, p. 6.

<sup>155</sup> El libro es el de Goldman y Douglas, *op. cit.*

últimas fechas. En palabras de Blanca Torres:

[...] en los casos de ONG interesadas en promover el desarrollo, organismos internacionales y gobiernos consideran útil aprovechar su experiencia directa y su flexibilidad para reducir los costos y aumentar la eficacia. En otros casos, la conveniencia se deriva de que las ONG pueden promover cambios de comportamiento en determinados Estados, tarea que, al menos hasta hace poco, se consideraba políticamente costosa para un gobierno extranjero o para una institución multilateral, porque cuestiones de soberanía estaban involucradas. Aunque esto comienza a cambiar por el impulso a nociones como la de "injerencia humanitaria", "bienes comunes" o "problemas globales", el recurso anterior sigue siendo útil ya que ayuda a neutralizar o suavizar las reacciones nacionalistas.<sup>156</sup>

En el caso de la AFL-CIO, otra ventaja residía en que sus institutos internacionales, a pesar de que, como hemos visto, recibían la mayor parte de sus fondos del gobierno, se encontraban registrados como organizaciones privadas y, por ende, no están sujetos al escrutinio del Congreso ni a la Ley de Libertad de Información (*Freedom of Information Act*).<sup>157</sup>

Con respecto a los regímenes autoritarios cuya alianza aún se consideraba vital en este momento para los intereses estratégicos de Estados Unidos, instituciones como el NED permitirían apoyar a la oposición democrática, enviando señales a la opinión pública del interés de Estados Unidos por la democracia, al tiempo que los canales oficiales reiteraban su apoyo al gobierno en turno, así como a su lucha en contra de la subversión comunista (en caso que existiera). Adicionalmente, en dichas situaciones, el gobierno de Estados Unidos podría imponer la condición —como ya lo había logrado para que se permitiera a la AFL-CIO desarrollar sus labores en otros países— de que se aceptaran programas de asistencia política a cambio de su apoyo.<sup>158</sup> Asimismo, el NED constituiría un medio para crear la infraestructura política (partidos

---

<sup>156</sup> "La participación de actores nuevos y tradicionales en las relaciones internacionales de México", en varios autores, *La política exterior de México. Enfoques para su análisis*, México, IMRED-Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México, 1997, pp. 136s.

<sup>157</sup> Ello explica la dificultad a la que se han enfrentado varios investigadores para recopilar información sobre muchos de los programas de los institutos internacionales de la AFL-CIO.

<sup>158</sup> Véase Douglas, art. cit. p. 249ss.

políticos bien organizados y grupos de interés democráticos) que aseguraran la estabilidad política y económica en el largo plazo. En este sentido, quienes diseñaron el esquema del NED afirmaban que, de haberse hecho en los decenios de 1960 y 1970, Estados Unidos hubiera estado mejor preparado —e incluso evitado—, crisis como la de Nicaragua.

### ***2.2.1.1 La autonomía del NED***

En aras de analizar la forma en que la AFL-CIO se insertó dentro del esquema de "promoción de la democracia" y determinar si se encontró acorde con los supuestos subyacentes de quienes lo diseñaron, sin duda es necesario ahondar en la relación que el Fondo ha mantenido con el gobierno estadounidense y la forma que interactúan entre sí.

Con posterioridad a la creación del NED surgieron varias críticas, especialmente de algunos miembros del Congreso con respecto al apoyo que había brindado a partidos políticos con dudosas credenciales democráticas (especialmente en Francia y Panamá). Asimismo, se acusó al NED de ser un instrumento del gobierno de Estados Unidos para avanzar sus objetivos de política exterior.

Thomas Carothers, quien sirvió durante el gobierno de Reagan como funcionario del Departamento de Estado en Centroamérica, refuta estas afirmaciones. Al respecto, señala que, aun cuando la mayoría de los fondos que recibe el Fondo son públicos, éste toma decisiones autónomas sobre programas a seguir, métodos y el personal que contrata. En su opinión, no obstante que el Fondo tiene que presentar sus proyectos para autorización al Departamento de Estado, ello no representa más que un formalismo burocrático para que las embajadas de los países en donde realiza operaciones estén enteradas. Asimismo, acepta que el personal del Fondo (incluyendo al de las instituciones que lo componen) también consulta de vez en cuando con el Departamento de Estado, la AID y la USIA sobre la instrumentación de los programas, lo cual,

sin embargo, no significa que dichos intercambios de ideas “constituyan directivas del gobierno al Fondo”.<sup>159</sup>

Alega que sólo ha existido “una concordancia informal’ entre las actividades del Fondo y la política exterior de Estados Unidos, particularmente en lo referente “a las áreas geográficas en las que ponen énfasis, los conceptos con los que se analizan los desarrollos políticos y la concepción general del papel que desempeña Estados Unidos en el exterior”.<sup>160</sup> Esta concordancia se explicaría

[...] no tanto por métodos directos de injerencia gubernamental, sino por el hecho de que el NED es una organización *mainstream* de Washington, cuyos directores y personal pertenecen al mismo ambiente sociopolítico al de los tomadores de decisiones del gobierno, por lo que comparten las mismas creencias con respecto a los intereses de Estados Unidos en el exterior y la naturaleza de la influencia política de E.U. en otros países.<sup>161</sup>

En efecto, sirva mencionar, como muestra, el caso del primer Director de la NED, Carl Gershman, quien sirvió como Asesor de Jeane Kirkpatrick y Consultor Principal de la Comisión Presidencial Bipartidista para América Latina (Comisión Kissinger). Asimismo, un somero repaso de algunos de los integrantes de la Junta de Directores del Fondo nos permitirá apreciar que fueron personas que, en general, compartían varios de los mismos supuestos sobre la política exterior de Estados Unidos: Lane Kirkland (Presidente de la AFL-CIO —desde 1979, en sustitución de George Meany—, quien también participó en la Comisión Kissinger),<sup>162</sup> Orrin G.

---

<sup>159</sup> Véase Carothers, *In the Name ...*, pp. 232-33.

<sup>160</sup> *Loc. cit*

<sup>161</sup> Carothers, “The NED...”, p. 130.

<sup>162</sup> Al respecto, parece pertinente hacer referencia a algunas de las recomendaciones hechas por esta Comisión relativas a las actividades internacionales de los sindicatos estadounidenses, las cuales demuestran la influencia de la AFL-CIO en su seno: “Estados Unidos deberían incentivar el desarrollo de procesos e instituciones democráticas (...) incluyendo a sindicatos libres y democráticos. La importancia de los sindicatos en la región, los cuales representan a millones de trabajadores rurales y urbanos, ha quedado firmemente asentada. No sólo cuentan con fuerza económica, sino también política. Al oponerse al poder autoritario y promover los valores democráticos, los sindicatos seguirán desempeñando un papel importante en el desarrollo político, así como en mejorar el bienestar social y económico de

Hatch (Senador republicano por Nevada), Zbigniew Brzezinski (ex Consejero de Seguridad Nacional durante el gobierno de Carter), Albert Shanker (Federación Americana de Maestros) y William E. Brock, III (Representante Comercial de Estados Unidos de 1981 a 1985 y, posteriormente, Secretario del Trabajo), entre otros.

De tal suerte, se puede afirmar que “las máximas autoridades del Fondo, así como los 'concesionarios principales' están repletos de ex oficiales gubernamentales de alto rango y otros *insiders del establishment* que mantienen puntos de vista convencionales –tal vez demasiado convencionales—del papel de Estados Unidos en el mundo”.<sup>163</sup>

Además afirma Carothers que el NED está mucho más influido por el Congreso que por el Ejecutivo, debido a que la mayor parte de sus fondos proviene de apropiaciones hechas por el Poder Legislativo. Ello ha resultado en que, “cuando el Congreso cree que Estados Unidos debería promover la democracia de manera activa en un país en específico y que el Poder Ejecutivo no está haciendo o no puede hacer nada al respecto, [...] se apoya en el NED”.<sup>164</sup> Este fue el caso en el financiamiento adicional que otorgó al Fondo para la realización del plebiscito en Chile (1988) y las elecciones en Nicaragua (1990).

Debido a la prioridad que progresivamente le dieron tanto el Congreso y el gobierno de Reagan a la promoción de la democracia en el exterior, las actividades del NED han sido por lo

---

los hombres y mujeres. Asegurar una distribución equitativa de los beneficios económicos necesitará tanto de estrategias de desarrollo orientado a la creación de empleos, así como de sindicatos que protejan los derechos laborales”. Asimismo, recomienda “que Estados Unidos amplíe la asistencia económica para las instituciones democráticas y el entrenamiento de líderes”. Al respecto, señala que “el Programa de Visitantes de la USIA y del Instituto George Meany de la AFL-CIO son ambos ejemplos de programas efectivos que permiten a líderes de América Central, así como de otras regiones, visitar a Estados Unidos para programas de entrenamiento”. Véase National Bipartisan Commission on Central America, *The Report of the President's National Bipartisan Commission on Central America*, NY, Macmillan, 1983, pp. 60 y 64.

<sup>163</sup> Thomas Carothers, “The Ned at 10”, *Foreign Policy*, 1994, núm. 95, p. 129 (De ahora en adelante: “The NED...”).

<sup>164</sup> Carothers. *In the Name...*, p. 233.

menos generalmente consistentes con la política exterior de Estados Unidos, aun cuando “inconsistencias entre las actividades del NED y las políticas del gobierno de E.U. pueden presentarse”.<sup>165</sup>

En resumen, como el propio Carothers admite, podemos afirmar que la crítica de que el NED es una entidad que realiza la política exterior de Estados Unidos “es incorrecta en principio, pero a veces cierta en la práctica”.<sup>166</sup> Es inescapable el hecho de que la libertad de los “concesionarios principales” se encuentra limitada. Así lo acepta Carothers al afirmar lo siguiente: “si el Departamento de Estado se encuentra fuertemente opuesto a un programa del NED, puede pedirle al Fondo que lo termine”.<sup>167</sup>

### 2.3 LA RELACIÓN DE LA AFL-CIO CON EL GOBIERNO EN EL ÁMBITO INTERNO

En lo que constituyó una cruel ironía, el primer líder sindical que accedió a la Presidencia de Estados Unidos fue el ex Presidente de la Asociación de Actores Cinematográficos, Ronald Reagan, un político conservador que antagonizó al sindicalismo organizado como pocas veces antes.

En efecto, producto de la “revolución conservadora” que encabezó, durante su gobierno la situación de los sindicatos decayó de manera considerable en varios frentes: el porcentaje de trabajadores sindicalizados se redujo de manera dramática (de 35 % en 1954, a menos de 20 % en 1984); el desempleo aumentó; muchos sindicatos perdieron su registro, y la opinión pública gradualmente se convenció de que estas organizaciones estaban demasiado apegadas a las

---

<sup>165</sup> *Ibid.*, p. 236

<sup>166</sup> Carothers, “The NED...”, p. 129

<sup>167</sup> *Ibid.*, p. 130.

políticas del "Nuevo Trato" —con su énfasis en la regulación de las empresas, la intervención gubernamental de la economía y su interferencia en el libre desarrollo de las fuerzas del mercado— y que eran corruptas e ineficientes, lo cual desincentivaba la productividad en el nuevo entorno internacional competitivo. Todo ello a la par de una economía que se enfocaba cada vez más a los servicios.

Este ambiente poco propicio para el desarrollo de la AFL-CIO se exacerbó por el nombramiento de personas con un claro perfil proempresarial en dependencias federales clave para los sindicatos, tales como la *National Labor Relations Board* (NLRB) y la *Occupational Health and Safety Administration* (OHSA), las cuales tomaron decisiones adversas al sindicalismo organizado casi como una regla. Asimismo, el gobierno de Reagan no se mostró dispuesto a apoyar las huelgas que se suscitaron, como lo demuestra su agresiva postura en contra del paro realizado por el sindicato federal de controladores de tráfico aéreo en 1981.

La AFL-CIO trató de oponer resistencia a esta tendencia conservadora. Recordemos que en asuntos internos —en oposición a su postura internacional— esta organización tradicionalmente ha sido considerada como "liberal" (que en Estados Unidos significa "progresista"), lo que ha resultado en que se encuentre políticamente más cercana al Partido Demócrata. De tal suerte, rechazó la privatización de empresas públicas (como en el caso de la ferrocarrilera Conrail), y continuó apoyando la disminución de impuestos y la construcción de viviendas de bajo costo para los estratos de menores ingresos, entre otras acciones. Todo ello a la par de un apoyo más decidido a las campañas de los Demócratas.

Empero, en la elección de 1984, ante el triunfo avasallador de Reagan sobre Walter Mondale (candidato demócrata al cual, por primera vez en la historia de la AFL-CIO, la central obrera le declaró públicamente su apoyo aún antes de las elecciones primarias), la fuerza política

interna de los sindicatos parecía haber desaparecido. Algún comentarista incluso llegó a afirmar que "existe la posibilidad de que Estados Unidos se convierta en el primer país del mundo occidental libre de sindicatos".<sup>168</sup> Esta disminución de influencia, a su vez, "facilitó la adopción de una serie de políticas económicas altamente benéficas para el sector empresarial y los estratos más altos de la sociedad".<sup>169</sup>

La decadencia del sindicalismo organizado se podía apreciar, además, en el deterioro de las zonas industriales de Estados Unidos. Para los líderes sindicales esto se explicaba, en gran medida, por la competencia japonesa y de otras economías, así como por la reubicación de empresas a los países con mano de obra barata de Asia y América Latina.

#### 2.4 LA OPOSICIÓN EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL

Debido a esta desfavorable situación en el ámbito interno, así como al empeoramiento de la posición comercial de Estados Unidos (en estos momentos el déficit comercial aumentó muy significativamente), durante el periodo de Reagan la AFL-CIO exacerbó su oposición a varios aspectos de la política exterior de Estados Unidos. En el ámbito comercial, por ejemplo, rechazó la continuación del Sistema Generalizado de Preferencias, para lo cual intentó infructuosamente que se derogara la Ley de Comercio de 1984.<sup>170</sup> Asimismo, se opuso a las inversiones de Estados Unidos en el exterior, argumentando que explotaban y limitaban los derechos obreros, lo cual se manifestó claramente en la continuación de su ya tradicional oposición a la OPIC. Con respecto a esta última organización, señaló: "la asistencia especial a países necesitados debería continuar,

---

<sup>168</sup> Citado en Robert H. Zieger, *American Workers, American Unions, 1920-1985*, Baltimore (MA), The Johns Hopkins University Press, 1986, p. 193.

<sup>169</sup> Citado en *Ibid.*, p. 197.

<sup>170</sup> Destler, *op. cit.*, p. 78

poniendo énfasis en el desarrollo de mercados dentro de esos países; sin embargo, las preferencias a las importaciones de aquéllos países deben ser rechazadas".<sup>171</sup>

Un caso que cobró especial relevancia fue el de las maquiladoras que se habían empezado a establecer en grandes números en el norte de México. La AFL-CIO criticó con ímpetu este esquema de producción, aduciendo que utilizaba trabajadores, en su mayoría del sexo femenino, que no estaban organizados sindicalmente y que vivían en condiciones de pobreza que los forzaban a aceptar salarios con los que los sindicatos estadounidenses no podían competir. En este sentido, en 1987 un documento de la AFL-CIO sostuvo lo siguiente:

Una estrategia sincera de largo plazo que busque asegurar los empleos de los americanos no incluye "huir" a un país extranjero a aprovechar las ventajas de la mano de obra barata. No pueden existir atajos "a la competitividad" por medio del empleo de mano de obra barata en trabajos que logran perpetuar, más que aliviar, la pobreza, debido a los salarios penosamente bajos. Producir para exportar en México no hace nada que permita elevar los estándares de vida.<sup>172</sup>

Asimismo, se opuso con vehemencia a las "asociaciones de trabajadores" creadas por las compañías transnacionales (sobre todo en Centroamérica), así como a los "sindicatos alternativos" (organizaciones diseñadas bajo el principio del "solidarismo", las cuales suponen la cesión por parte del trabajador de su derecho a irse a la huelga a cambio de algunos beneficios salariales mayores),<sup>173</sup> al tiempo que empezó a promover la adopción en los países subdesarrollados de mecanismos para que los empleados de las empresas pudieran convertirse en accionistas de las mismas.<sup>174</sup>

---

<sup>171</sup> AFL-CIO, *Labor Looks at Congress, 1982*, s.l., s.e, s.a., p. 24.

<sup>172</sup> AFL-CIO, *Policy Resolutions, 1987*, pp. 45-46. Citado en Buchanan, art. cit., p. 169.

<sup>173</sup> Los empresarios y el gobierno de Estados Unidos, mientras tanto, se mostraban favorables a estos esquemas de organización, debido a su naturaleza anticomunista y proempresarial. Buchanan, art. cit., p. 169.

<sup>174</sup> Llamados "Planes de Opciones Accionarias para Empleados" (*Employee Stock Option Plans*). Este tipo de mecanismo se pensó ayudaría a mantener el empleo, incrementar la productividad y aumentar los beneficios para los trabajadores. *Ibid.*, pp. 169-170.

También criticó los programas de estabilización económica promovidos por el gobierno de Estados Unidos y el Fondo Monetario Internacional (FMI) cuya instrumentación se acentuó en este período, debido a que, en su opinión, "ponen la principal carga en los hombros de los más desposeídos"<sup>175</sup>. En este sentido, señaló:

El FMI ha prescrito ciertas medidas draconianas a los países subdesarrollados como un requisito para continuar otorgando la asistencia para enfrentar sus problemas de deuda. Estas medidas han resultado en aún más desempleo conforme las empresas paraestatales son privatizadas y las burocracias gubernamentales despiden o dejan de contratar trabajadores [...] Movimientos sindicales [...] han tomado la iniciativa para contrarrestar los efectos de estas medidas, ya sea por medio de programas de creación de empleos, el desarrollo de cooperativas y uniones de crédito o asumiendo la responsabilidad de ciertas empresas".<sup>176</sup>

Esta oposición a la orientación internacional del gobierno de Reagan se extendió a otros aspectos de la política exterior de Estados Unidos. En especial, hubo ciertas discrepancias con respecto al acercamiento que llevó a cabo el gobierno con algunos gobiernos autoritarios de derecha que, a su vez, implicaron el otorgamiento de ciertos privilegios comerciales, sobre todo en el primer período presidencial de Reagan. El caso de Chile y Haití son dos claros ejemplos de esta actitud. Con respecto al segundo (el primero será tratado en amplitud en el tercer capítulo), la AFL-CIO se opuso al apoyo brindado al régimen de Duvalier por el gobierno de Reagan<sup>177</sup> (el

---

<sup>175</sup> AIFLD, *Twenty-Five Years of Solidarity with Latin American Workers*, Washington, D.C., AIFLD, 1987, p. 19.

<sup>176</sup> African-American Labor Center, *1988 Annual Report*, 31 de marzo, 1989. Citado en Sims, *op. cit.*, p. 80.

<sup>177</sup> Mower, *op. cit.*, p. 65. No obstante esta posición, para 1986, cuando el gobierno Reagan percibió como inminente la caída de Duvalier, se filtró a la prensa un documento interno de la Casa Blanca en la que solicitaba el apoyo del AIFLD en Haití, "debido a la presencia de sindicatos radicales y el alto riesgo existente de que otros sindicatos también se radicalizaran". Hobart Spalding, "Unions Look...", p. 14. Más adelante, dicho documento afirmaba lo siguiente: "el objetivo del gobierno con respecto al AIFLD es hacer disponible a los trabajadores interesados una federación sindical moderada en Haití. Este esfuerzo reconoce la necesidad de canalizar el descontento laboral, el desarrollo espontáneo de sindicatos que está ocurriendo y los peligros que plantean los grupos politizados. El gobierno de Estados Unidos apoya el trabajo del AIFLD con la Federación de Trabajadores Sindicalizados [organización obrera moderada de Haití con ligas estrechas a la AFL-CIO] que presupone el carácter pragmático y apolítico de dicha federación. Debido a esta característica, la Federación puede contribuir a la estabilidad y el desarrollo político de Haití". Citado en Hobart Spalding, "AIFLD Amok", *NACLA Report on the Americas*, 1988, núm. 3, pp.25-26 (De ahora en adelante: "AIFLD...").

cual duró hasta aproximadamente 1986, cuando la situación interna ya hacía insostenible su permanencia). Particularmente, se disgustó por permitir a dicha isla acceder al SGP en 1985, no obstante las afirmaciones de la central obrera de que el régimen de Duvalier había violado los estándares laborales que establece el Capítulo V de la Ley de Tarifas y Comercio de 1984.

Como respuesta al panorama económico internacional desfavorable, el liderazgo de la AFL-CIO buscó utilizar a los institutos internacionales que tenía establecidos para incentivar a sindicatos más combativos en América Latina. No obstante que, como ya hemos visto, estos organismos siguieron percibiendo al comunismo como una de las principales amenazas a su posición internacional,<sup>178</sup> enfatizaron aún más la tendencia iniciada en la década pasada de establecer alianzas con sindicatos representativos sin importar tanto su tendencia ideológica, así como de presionar a los gobiernos latinoamericanos para que protegieran más activamente los derechos sindicales. Se pensó que con esta actitud se podría promover el mejoramiento de los estándares laborales en aquellos países y, por ende, hacer menos atractivo para las empresas transnacionales estadounidenses reubicarse en esas zonas.

De tal suerte, durante el decenio de 1980 la orientación de las labores del AIFLD en América Latina estuvo relativamente menos dominada por preocupaciones anticomunistas si la comparamos con su posición anterior "y más claramente enfocada a apoyar la democracia por la democracia misma".<sup>179</sup> No obstante, éste no fue siempre el caso, sobre todo en Centroamérica, en donde el ataque a los sindicatos considerados como "comunistas" no cesó.

---

<sup>178</sup> Por ejemplo, todavía era muy común escuchar afirmaciones como la siguiente, hecha por el Presidente Lane Kirkland en 1982: "el principal problema que enfrenta América Latina son los extremistas que buscan debilitar el sindicalismo libre al vincularlo a la cuestión de quién es el dueño de los medios de producción", los cuales, a su vez, se fundamentan en "teorías esotéricas acerca de la organización social". *The Guardian*, marzo 24, 1982. Citado en Hobart Spalding, "AIFLD in Action", *NACLA Report on the Americas*, 1988, núm. 3, p. 23 (De ahora en adelante: "AIFLD in...").

<sup>179</sup> Carothers, *In the Name...*, p. 54.

Existieron otras motivaciones para adoptar esta actitud además de las nuevas realidades de la economía internacional (la cual, sin embargo, sin duda fue la decisiva): la disminución de la supuesta amenaza comunista en otras regiones de América, un cambio generacional que distanció al liderazgo del tradicional enfoque de guerra fría de la AFL-CIO,<sup>180</sup> así como la presión proveniente de las bases obreras.

En efecto, fue de suma importancia el hecho de que, por primera vez en la historia de la central obrera, los trabajadores de base cuestionaron abiertamente el enfoque de las actividades internacionales promovidas por el Comité Ejecutivo.<sup>181</sup> Así sucedió en la convención nacional de 1985 y, posteriormente, en la de 1987. Esta inconformidad se canalizó especialmente hacia el apoyo brindado por la AFL-CIO a la política seguida por Estados Unidos en Centroamérica y, aunque en menor medida, en Sudáfrica. En 1985, aun cuando se logró evitar que dicho descontento se reflejara en las resoluciones finales de la asamblea, por primera ocasión se ventilaron públicamente opiniones contrarias al enfoque internacional de la central obrera durante un evento de esta naturaleza. En 1987 la oposición alcanzó proporciones mayores, llegándose incluso a manifestar por medio de un voto de censura de la mayoría de los miembros en contra de la plataforma de la AFL-CIO con respecto a la política centroamericana. En dicha ocasión, se adoptó la siguiente declaración que hacía alusión al escándalo de venta de armas a Irán para proveer de armas a la guerrilla nicaragüense:

---

<sup>180</sup> Carothers, "The NED...", p. 229.

<sup>181</sup> Al respecto, véase Spalding, "The Two Latin...", pp. 421-439. Anteriormente sí existió oposición por parte de mandos medios y trabajadores de base de la central obrera a las actividades internacionales de la AFL-CIO, especialmente con respecto a su apoyo a la guerra de Vietnam; estas discrepancias, sin embargo, nunca se manifestaron abiertamente durante una convención nacional

La lucha por la democracia en el exterior no se fortalece al subvertir la democracia en casa. La AFL-CIO se encuentra alarmada por las acciones de algunos funcionarios del gobierno de Reagan para incumplir la ley y mentir al Congreso al tratar de financiar a los "contras" nicaragüenses ... Urgimos al gobierno de Reagan a que busque en buena fe una solución diplomática y no militar al conflicto [...] y que ponga fin a la ayuda militar a todos los grupos armados de oposición.<sup>182</sup>

Un grupo que desempeñó un papel importante para alcanzar este resultado fue el Comité Nacional Sindical en apoyo de la Democracia y los Derechos Humanos en El Salvador (NLC, por su abreviatura en inglés), el cual se creó en 1985 con el objetivo declarado de enfrentarse a la política reaganiana en Centroamérica. Su visión contestataria sobre la política exterior del gobierno de Estados Unidos, así como hacia el apoyo brindado por la AFL-CIO a ésta, se expresó de la siguiente forma: "El factor fundamental en Nicaragua, al igual que en el resto de América Central, es la pobreza, no el comunismo. La búsqueda del gobierno de Reagan por encontrar una fuente externa para explicar la tensión en la región demuestra ya sea ignorancia o ceguera ideológica".<sup>183</sup> En este mismo sentido se encontró la crítica hecha por Ed Asner, Presidente de la Asociación de Actores Cinematográficos, a las actividades del AIFLD: "Yo no quiero que se use al movimiento obrero para hacer el trabajo sucio del presidente Reagan o de nuestras grandes corporaciones multinacionales [...] y tampoco quiero el dinero sucio del Fondo Nacional para la Democracia".<sup>184</sup>

De suma importancia es el hecho de que este grupo estaba compuesto por varios líderes sindicales de relevancia dentro de la misma AFL-CIO. Por ejemplo, 10 de los 33 miembros del Consejo Ejecutivo pertenecían a este grupo disidente. Entre éstos, es preciso destacar la participación de John Sweeney, en ese entonces Presidente del Sindicato Internacional de

---

<sup>182</sup> AFL-CIO, *Policy Resolutions Adopted October 1987 by the Seventeenth Constitutional Convention*, Washington, D.C., enero, 1988, p. 113. Citado en Buchanan, art. cit., p. 165.

<sup>183</sup> National Labor Committee for Democracy and Human Rights in El Salvador, *The Search For Peace in Central America*, s.l., s.e., 1985, p. 15. Citado en Barry & Preusch, *op. cit.*, p. 60.

<sup>184</sup> Citado en Slaney, "Solidarity and Self-Interest", *NACLA Report on the Americas*, 1988, núm. 3, p. 33.

Empleados de la Industria de Servicios y actualmente máximo dirigente de la central obrera. Para 1983, 12 sindicatos internacionales afiliados a la AFL-CIO se unieron al NLC, cifra que habría de aumentar a 20 dos años más tarde.<sup>185</sup> Asimismo, otra muestra de la fuerza que adquirió se hace evidente por el hecho de que llegó a representar en los años subsecuentes a la mayoría de los sindicalistas afiliados a la AFL-CIO.<sup>186</sup>

Durante estos años, también se revitalizó la Liga para la Democracia Industrial (LID, por sus siglas en inglés), creada en 1905, la cual, aun cuando incluyó a varios de los tradicionales arquitectos del enfoque internacional de la AFL-CIO en la década de los ochenta, también incorporó a personas con una visión divergente a la sostenida por la jerarquía obrera, como es el caso del ya mencionado John Sweeney. Las actividades del LID en este momento se enfocaron primordialmente, como afirma la especificación de un programa desarrollado con fondos del NED en 1985, a "estudiar las relaciones existentes entre los sindicatos democráticos y los partidos políticos, poniendo especial énfasis en los partidos socialistas y socialdemócratas, a fin de examinar sus actitudes hacia el sindicalismo de Estados Unidos, su política exterior [y] los asuntos económicos".<sup>187</sup>

Estas tendencias contestatarias fueron otro de los varios factores que desempeñaron un papel importante para que la central obrera estadounidense promoviera los derechos sindicales y la democracia en América Latina. Lo anterior, a su vez, terminó por coincidir con el interés creciente del gobierno de Estados Unidos en el establecimiento de regímenes democráticos en la región.

---

<sup>185</sup> Spalding, "The Two Latin...", p. 432.

<sup>186</sup> Barry & Preusch, *op. cit.*, p. 60.

<sup>187</sup> National Endowment for Democracy, *Annual Report, 1985*, mimeo., p. 56.

## 2.5 EL VIRAJE EN LA POLÍTICA EXTERIOR DE ESTADOS UNIDOS CON RESPECTO A LA PROMOCIÓN DE LA DEMOCRACIA

En efecto, aproximadamente al inicio del segundo periodo presidencial de Reagan se presentó un cambio con respecto a la defensa casi incondicional de los regímenes autoritarios de derecha que había llevado a cabo el gobierno de Estados Unidos. El acento que puso el gobierno de Reagan en promover la democracia fue cada vez mayor. El entonces Secretario Adjunto de Estado para Asuntos Interamericanos, Elliott Abrams, incluso llegaría a afirmar en 1988 que “la democracia se convirtió en el principio organizador de nuestra política. Englobaba los diversos intereses de este país en un marco unificador y coherente”.<sup>188</sup>

No obstante la clara exageración de esta declaración, sí existió un cambio real de la política seguida. Éste se debió a múltiples factores y no fue totalmente consistente en todos los casos. Asimismo, en ocasiones esta postura se utilizó como simple retórica para ganar apoyo en favor de movimientos armados (como en el caso de los "contras").

Una de las principales razones de este viraje radica en la sustitución de algunos funcionarios caracterizados como de "línea dura" por otros más flexibles, los cuales —en especial el nuevo Secretario de Estado George Schultz— decidieron que en varios países los regímenes autoritarios eran contrarios a los intereses de largo plazo de Estados Unidos, debido a que ya no se pensaba que pudieran garantizar la tan deseada estabilidad.<sup>189</sup> Por ejemplo, en el

---

<sup>188</sup> Citado en Carothers, *In the Name...*, p. 4.

<sup>189</sup> Al respecto, Lars Schoultz afirma lo siguiente: "El concepto de estabilidad, por largo tiempo considerado como el medio principal para asegurar la seguridad de Estados Unidos en América Latina, está siendo sometido a una revaloración profunda [...] La historia reciente demuestra que los regímenes autoritarios no pueden mantener la estabilidad por siempre; *invariablemente* se colapsan, y cuando lo hacen tienden a ser sustituidos por nuevos regímenes cuyos líderes no están inclinados a olvidar los años de apoyo de Estados Unidos a la tiranía [...] Pero la decisión del gobierno Reagan de distanciarse del autoritarismo de Duvalier en Haití y el de Marcos en Filipinas indica lo ampliamente que esta creencia ha permeado el proceso de toma de decisiones. Lars Schoultz, *National*

caso de Filipinas se llegó al convencimiento de que si Ferdinand Marcos permanecía en el poder se corría el riesgo de que dicho país se convirtiera en "otro Irán", mientras que en Chile la permanencia de Pinochet podría implicar el riesgo de un resurgimiento de la izquierda radical. En suma, cada vez más se percibió que los "aliados leales" no necesariamente eran la mejor carta para mantener la estabilidad. Se puede entonces afirmar que este cambio no se debió a un incremento del interés por los derechos humanos sobre otras preocupaciones, sino, más bien, en opinión de Forsythe, a "una nueva evaluación de los intereses de seguridad de largo plazo de Estados Unidos; los derechos humanos seguían siendo de una importancia secundaria para la política estratégica".<sup>190</sup>

Naturalmente existen otras motivaciones derivadas de nuevas circunstancias nacionales, regionales y mundiales (que por razones de espacio no se podrán analizar a profundidad), siendo las principales: 1) la guerra de las Malvinas, la cual acentuó aún más el deterioro del sistema interamericano y reforzó las dudas acerca de la confiabilidad de las dictaduras militares para mantener la estabilidad en la región; 2) las medidas originalmente adoptadas por el gobierno hacia algunas dictaduras del Cono Sur, particularmente en el caso de Chile, se percibían como contraproducentes porque aumentaban la represión y le restaban credibilidad a Estados Unidos entre importantes sectores de la oposición democrática;<sup>191</sup> 3) los incipientes procesos latinoamericanos de apertura democrática en marcha desde comienzos del decenio de 1980 se aceleraban sin que Estados Unidos hiciera nada por estimularlos ni acentuarlos<sup>192</sup> —a pesar de

---

*Security and U.S. Policy Toward Latin America*, Princeton (NJ), Princeton University Press, 1987, pp. 321-322 (El énfasis está en el original).

<sup>190</sup> Forsythe. art. cit., p. 123.

<sup>191</sup> Al respecto, véase Mower. *op. cit.*, p. 68.

<sup>192</sup> Marcelo García Silva, "Estados Unidos. América Latina y la promoción de la democracia", Documento de

que ideológicamente se enfatizaba una guerra ideológica entre dos sistemas de gobierno—; 4) la percepción de que el cambio permitiría lograr mayores apoyos en el Congreso y entre la opinión pública a las políticas militaristas en lugares como Guatemala, El Salvador, Honduras y, sobre todo, Nicaragua; 5) existía legislación que obligaba al gobierno a promover el desarrollo político y la vigilancia de los derechos humanos, y, 6) lo que se convirtió a la larga en un determinante vital: el progresivo deshielo de las relaciones con la Unión Soviética. Todas estas consideraciones influyeron en un momento u otro sin que una sola lo explique por sí sola. Asimismo, se debe destacar que el cambio de dirección se fundamentó en motivaciones y supuestos distintos para cada país.

La reorientación se acopló a los objetivos de la AFL-CIO, por lo que la central se sumó a este esfuerzo utilizando los mecanismos creados por el gobierno estadounidense para tal efecto (en especial el NED). De tal suerte, se creó una relación mutuamente ventajosa: por un lado, la AFL-CIO buscó utilizar dichos mecanismos y el apoyo financiero otorgado por el gobierno de Reagan para promover una mejoría de las condiciones laborales y hacerse de aliados en el exterior, mientras que, por el otro, el gobierno estadounidense obtenía la colaboración de un socio relativamente moderado en la consecución de un elemento importante de su política exterior.

## **2.6 LA AFL-CIO Y EL NED**

La AFL-CIO había aceptado con beneplácito la creación del NED, de la cual había sido de alguna forma promotora. Hemos ya señalado algunos esquemas tripartitas entre el gobierno los sindicatos y los empresarios, destacando los programas de la Alianza para el Progreso<sup>193</sup> y el

---

Trabajo, México, CIDE, 1991, pp. 28-29.

<sup>193</sup> Sims, *op. cit.*, p. 42.

hecho de que todavía hasta 1981<sup>194</sup> prominentes empresarios habían participado en la Junta de Directores del AIFLD.

Esta colaboración con los dueños del capital, a su vez, se fundamentaba en la creencia expresada por uno de los fundadores del AIFLD, Joseph A. Beirne:

si vamos a exportar los conceptos de nuestra sociedad, entonces todos los elementos de esa sociedad deben estar representados. El instituto, por lo tanto, tuvo que encontrar apoyo no sólo en el sindicalismo, sino también en el gobierno federal, los empresarios, así como en los profesionistas".<sup>195</sup>

Los dirigentes de la AFL-CIO se habían encontrado entre los principales proponentes de que se creara una institución con las características del NED. Su presidente Lane Kirkland,<sup>196</sup> había colaborado personalmente en la elaboración de una propuesta en este sentido desde mediados del decenio de 1970, por medio de su participación en un grupo informal compuesto por Dante Fascell (Congresista del Partido Demócrata), William Brock (Presidente del Comité Nacional Republicano), Charles Manatt (Presidente del Comité Nacional del Partido Demócrata), Michael Samuels (Cámara de Comercio de Estados Unidos), George Agree y Allen Weinstein (profesores universitarios), entre otros. Todos ellos compartían la creencia de que la promoción de las instituciones estadounidenses debería ser un elemento fundamental de la política exterior estadounidense y que, dadas las susceptibilidades de muchos países ante cualquier acción que

---

<sup>194</sup> Se retiraron de dicho órgano directivo debido a críticas que sostenían que su participación le daba mala imagen a la AFL-CIO, ya que ponía en duda la independencia del AIFLD. Entre sus integrantes se encontraron representantes de empresas transnacionales, tales como la Standard Fruit, Pan American Airways, Anaconda, etc. Asimismo, recibió aportaciones financieras de la United Fruit, la ITT, entre otras. Barry & Preusch, *op. cit.*, p. 7

<sup>195</sup> Citado en Spalding, "Unions Look...", p. 18.

<sup>196</sup> Kirkland participó activamente en varias comisiones presidenciales tanto en administraciones republicanas como demócratas y como integrante de la Fundación Americana de Política y dentro de la Junta de Directores del NED. Dentro de la estructura internacional de la AFL-CIO fue Presidente del AIFLD, del *Asian-American Free Labor Institute* y del *African-American Labor Center*. Asimismo, formó parte del influyente Consejo de Relaciones Exteriores, del Consejo Atlántico, fue miembro de la Junta de Directores de "Radio Europa Libre", y fundador del conservador Comité del Peligro Presente.

podiera provenir del gobierno de Estados Unidos, dichas labores podrían ser mejor realizadas por una organización que no formara parte de éste.

La AFL-CIO abiertamente fundamentaba su interés en una institución de este tipo en que podía constituirse en "una fuente potencial de recursos para sus actividades internacionales de formación de sindicatos, y sustituiría el financiamiento encubierto que había recibido en los decenios de 1950 y 1960 pero que había cesado en el decenio de 1970".<sup>197</sup> Esto último se había debido principalmente al recorte financiero a las operaciones encubiertas ocasionado por el descubrimiento de la participación de Estados Unidos en el derrocamiento de Salvador Allende, así como por el escándalo de Watergate.

Así, cuando el NED se hizo realidad, Lane Kirkland lo justificó de la siguiente forma:

la creación de instituciones democráticas no es la misión adecuada para la CIA, aun cuando estuviera capacitada para tal encomienda. La promoción de instituciones democráticas no debería de ser una operación encubierta, debería de ser un objetivo orgullosamente proclamado de la política exterior americana. El Fondo Nacional para la Democracia ayudará significativamente a estimular dichos esfuerzos.<sup>198</sup>

Asimismo, expresaba su convicción de que la nueva organización "reforzaría considerablemente los programas internacionales del movimiento obrero americano". En este sentido, catalogó como una medida acertada otorgar al sindicalismo estadounidense un lugar preponderante en el NED, ya que "de las cuatro organizaciones que lo integran, el sindicalismo tiene los antecedentes más largos en el ámbito internacional, así como la visión filosófica más clara en lo concerniente a las libertades democráticas."<sup>199</sup>

---

<sup>197</sup> Carothers, "The NED...", p. 125.

<sup>198</sup> AFL-CIO. *Free Trade Union News*, sept. 1984, p. 22. Citado en Barry & Preusch, *op. cit.*, p. 48.

<sup>199</sup> *Loc. cit.*

Tal parece que así también lo reconoció el Congreso estadounidense al aprobar la creación del NED. En efecto, específicamente acordó privilegiar al FTUI —seguido del CIPE— en el otorgamiento de los recursos que autoriza anualmente para las labores del NED.<sup>200</sup>

El razonamiento detrás de otorgarle un lugar tan preponderante se encontraba en que

Los sindicatos libres e independientes desempeñan un papel indispensable en el proceso de democratización. Además de proteger los derechos relacionados al empleo de trabajadores individuales, los sindicatos constituyen una fuerza organizada para representar los intereses del ciudadano común en los ámbitos político, económico y social de un país. Al conceder representatividad democrática a las personas trabajadoras y asegurar su inclusión en los procesos por medio de los cuales se toman las decisiones y el poder es distribuido, los sindicatos ayudan a las sociedades en desarrollo a evitar la polarización que alimenta el extremismo político y que permite a los grupos antidemocráticos explotar las vicisitudes de los trabajadores. Los sindicatos también representan un medio para la democratización pacífica de las sociedades totalitarias.<sup>201</sup>

## 2.7 EL FTUI Y EL AIFLD DURANTE EL DECENIO DE 1980

Con posterioridad a la creación del NED, y a que se convirtiera en uno de sus "concesionarios principales", el FTUI amplió de manera importante sus áreas de interés, canalizando una significativa porción de los fondos otorgados por el NED, la AID y la USIA<sup>202</sup> a los otros institutos regionales de la AFL-CIO.

Conforme con la directiva del Congreso, desde la fundación del NED, el FTUI ha recibido la proporción más alta de los fondos canalizados a los cuatro "concesionarios principales". Así, en los primeros dos años de operación recibió el 68 % en promedio (75 % tan sólo en 1985),<sup>203</sup>

---

<sup>200</sup> National Endowment for Democracy, *Annual Report, 1984*, mimeo., p. 15.

<sup>201</sup> *Loc. cit.*

<sup>202</sup> El FTUI, además de canalizar los recursos del NED a los otros institutos internacionales de la AFL-CIO, era el instituto regional para Europa Central y del Este, así como para los países de la ex Unión Soviética.

<sup>203</sup> La importante cantidad registrada en 1984 y 1986 también se debió al hecho de que el Congreso no otorgó financiamiento a los institutos de los partidos políticos en esos dos años, debido a un debate en dicho órgano legislativo en torno a la posible utilización del NED para fines partidistas.

monto que disminuyó a cerca de 40 % en 1986, volviendo a incrementarse de nueva cuenta a finales de la década<sup>204</sup> (véase Cuadro 2).

**Cuadro 2**  
**Financiamiento del Fondo Nacional para la Democracia al Instituto del Sindicalismo Libre, 1984-1989**  
**(millones de dólares)**

1984	\$11.0
1985	\$13.8
1986	\$4.3
1987	\$4.8
1988	\$6.8
1989	\$6.1
1990	\$7.8

Fuente: Free Trade Union Institute, "Defending Freedom of Association: Private Work in the Public Interest: The AFL-CIO and the National Endowment for Democracy", 1987, en Beth Sims, *op. cit.*, p. 24.

A esta cantidad hay que añadir el financiamiento adicional que recibe de la AID y la USIA, así como de programas especiales financiados por el Congreso. De tal suerte, tomando como ejemplo el año de 1987, el 98 % de los fondos que recibió provinieron de alguna u otra forma del gobierno de Estados Unidos.<sup>205</sup>

Una muestra de la importancia que cobró América Latina para las actividades del FTUI lo constituye el hecho de que en 1988 fue la región a la que se canalizó la mayor parte del financiamiento que este instituto recibió del NED. Los demás concesionarios principales del Fondo, así como los recursos discrecionales otorgados por el Congreso, también privilegiaron a dicha zona geográfica (véase Cuadro 3).

<sup>204</sup> Véase National Endowment for Democracy, *Annual Report, 1985*, mimeo., pp. 25-25 y Carothers, "The NED...", p. 133.

<sup>205</sup> Según la legislación estadounidense, para que una organización sea registrada como privada debe recibir no más del 80 % de sus fondos del gobierno. En este caso se hizo una excepción, debido a que el FTUI, al igual que los demás institutos internacionales de la AFL-CIO, eran considerados como "intermediarios para llevar a cabo los programas de AID". Cfr. *Report of American Voluntary Agencies Engaged in Overseas Relief and Development Registered with the Agency for International Development, Bureau for Food for Peace and Voluntary Assistance, Voluntary Foreign Aid Programs 1983-1984*, Washington, AID, 1984. Citado en Sims, *op. cit.*, pp. 22-23.

**Cuadro 3**  
**Financiamiento del Fondo Nacional para la Democracia, por continente (1988)**  
**(porcentaje de gasto total)**

	FTUI	CIPE	NDI	NRIIA	Financiamiento discrecional	TOTAL
América Latina	31	45	36	92	43	45
Asia	28	16	16	—	12	15
África	18	—	12	—	1	7
Europa Occidental	14	—	12	—	—	5
URSS/Europa del Este	9	—	—	—	40	21
Multiregional	1	39	24	8	5	8
Total	100	100	100	100	100	100

Excluye costos administrativos, excepto la última columna que incluye los correspondientes al financiamiento especial otorgado por el Congreso y la AID para Polonia y Chile.

Fuente: Michael Pinto-Duschinsky, art. cit., p. 50.

Las erogaciones del AIFLD también se concentraron principalmente en América Latina, al tiempo que se incrementaron notablemente durante el decenio de 1980. Asimismo, aumentaron los gastos hechos por los otros institutos regionales, aunque en mucho menor medida (véase Cuadro 4). Este comportamiento es una muestra de que la AFL-CIO le continuó otorgando un lugar primordial a América Latina para sus actividades internacionales.

**Cuadro 4**  
**Erogaciones de los institutos internacionales de la AFL-CIO, 1962-1988**  
**(millones de dólares)**

	Instituto Americano del Sindicalismo Libre	Centro Africano-Americano	Sindical Instituto Americano del Sindicalismo Libre	TOTAL
1962	0.4	—	—	0.4
1965	3.7	0.2	—	3.9
1970	5.9	1.7	0.9	8.5
1975	5.7	2.4	2.8	10.9
1980	9.9	3.8	4.0	17.7
1985	17.1	7.1	9.1	33.3
1986	17.0	6.8	6.7	30.5
1987	15.8	6.7	6.0	28.5
1988	15.6	6.4	5.0	27.0

Fuente: Michael Pinto-Duschinsky, art. cit., p. 52.

Las cifras indican que la dependencia anteriormente mencionada del financiamiento federal (que se canaliza principalmente por medio de la AID) por parte del AIFLD no sólo se mantuvo, sino que hasta aumentó. Por ejemplo, el presupuesto de este instituto en 1987 fue de \$15.8 millones de dólares con las siguientes fuentes: 13.3 millones de contratos con la AID y \$1.3 millones de NED (98 % del total), mientras que la AFL-CIO sólo otorgó \$230,000, lo que representa el 1.54% del total.<sup>206</sup> Lo anterior no implica, sin embargo, que la central obrera no dedicara recursos propios a sus actividades internacionales. Al contrario, una importante cantidad de su presupuesto se dirigió a este rubro. Por ejemplo, en 1985 el porcentaje correspondiente a este tipo de actividades fue de \$43'000,000, mientras que el destinado a sus actividades internas se ubicó en 45'000,000.<sup>207</sup> Digno de resaltar es el hecho de que a finales de la década anterior esta cantidad se ubicaba sólo en 20%.<sup>208</sup>

No obstante, es preciso señalar que durante el gobierno del presidente Reagan las organizaciones internacionales afiliadas a la AFL-CIO se convirtieron en unas de las entidades privadas que recibieron la mayor cantidad de recursos gubernamentales. Ello, a pesar de que el financiamiento federal otorgado a Organizaciones Voluntarias Privadas (PVO's, por sus siglas en inglés) para actividades internacionales mostró una tendencia a la baja para casi todos los beneficiarios (cerca de 100). Éste no fue el caso, sin embargo, de los recursos proporcionados a los institutos internacionales de la central obrera estadounidense; al contrario, el porcentaje para los institutos africano y americano se mantuvo prácticamente constante o hasta aumentó (en el caso de su instituto asiático y del FTUI, la disminución en el porcentaje sólo se hizo evidente

---

<sup>206</sup> Spalding, "The Two Latin...", p. 424.

<sup>207</sup> Aaron Bernstein, "Is Big Labor Playing Global Vigilante?", *Business Week*, nov. 4, 1985, p. 45. Citado en Dave Slaney, art. cit., nota 5.

<sup>208</sup> Wilson, *op. cit.*, p. 128.

hasta el inicio del decenio de 1990).<sup>209</sup> Así lo demuestra un estudio realizado por la *General Accounting Office* del Congreso de Estados Unidos:

**Cuadro 5**  
**Financiamiento federal como porcentaje del presupuesto total de los institutos internacionales de la AFL-CIO, 1982 y 1992**  
**(dólares de 1992)**

	1982			1992		
	Total financiamiento	Financiamiento federal	Porcentaje Financiamiento Federal	Total financiamiento	Financiamiento federal	Porcentaje Financiamiento Federal
AIFLD	14'221,900	13'636,300	95.9	15'544,500	14'286,100	91.9
AALC	5'368,700	5'058,000	94.2	6'341,100	6'113,000	96.4
AAFLI	5'824,600	5'648,300	97.0	4'056,100	2'625,400	64.7
FTUI	N/D	N/D	N/D	12'267,300	3'023,900	24.7

Fuente: United States General Accounting Office, *Foreign Assistance. Private Voluntary Organization's Contributions and Limitations*, Washington, D.C., diciembre, 1995.

Dentro de la principal zona de atención de la AFL-CIO, América Latina, las actividades tanto del FTUI como del AIFLD se concentraron principalmente en Centroamérica y el Caribe (adonde se dirigió más de una tercera parte de su presupuesto), y, dentro de estas regiones, especialmente a El Salvador y Haití.<sup>210</sup> Chile también fue considerado como una zona de suma importancia para la AFL-CIO, sobre todo entre 1985 y 1989, cuando ocupó el tercer lugar en cuanto al monto canalizado.<sup>211</sup>

Las actividades de los institutos internacionales de la AFL-CIO en América Latina, la mayoría de las cuales fueron llevados a cabo por el AIFLD,<sup>212</sup> oficialmente se caracterizaron

<sup>209</sup> Con respecto al FTUI, este decremento es específicamente atribuible a una decisión del Congreso de Estados Unidos que obligó al NED a disminuir los recursos que le otorgaba. Esta medida, a su vez, surgió como resultado de algunas críticas dentro de ese órgano legislativo hacia las actividades de dicho instituto.

<sup>210</sup> *Ibid.*, p. 425.

<sup>211</sup> Barry & Preusch. *op. cit.*, p. 28.

<sup>212</sup> Durante el periodo del presidente Reagan este instituto operaba en la mayoría de los países latinoamericanos

como proyectos para fomentar la creación de sindicatos y el fortalecimiento de las infraestructuras sindicales, no obstante que Eugenia Kemble, primera Directora Ejecutiva del FTUI, afirmó que enfocaría sus actividades a "crear grupos de interés capaces de moldear las políticas públicas en otros países".<sup>213</sup>

Al mismo tiempo persistieron los ya tradicionales programas de educación enfocados al análisis del papel que desempeñan las organizaciones obreras en las sociedades democráticas.<sup>214</sup> Estos cursos continuaron haciendo énfasis (aunque de manera más moderada) en la necesidad de contrarrestar las tendencias radicales. Por ejemplo, sirva mencionar la especificación de la AID para un programa realizado en 1986 por dicho instituto:

proporcionar apoyo a un programa diseñado para fortalecer el movimiento sindical en Uruguay y proveer una alternativa a la dominación comunista. El programa incluye entrenamiento en técnicas organizacionales, educación en la escuela obrera de la Confederación Venezolana de Trabajadores, y asistencia profesional a nuevos sindicatos o a aquéllos en funcionamiento.<sup>215</sup>

Asimismo, el AIFLD prestó gran atención a labores de recopilación de documentos referentes a cuestiones sindicales y de derechos humanos, a fin de apoyar campañas para hacer

---

(salvo Cuba, Nicaragua, Surinam, Panamá y Colombia) y tenía empleadas a 175 personas. Cfr. *Ibid.*, p. 11.

<sup>213</sup> Citado en Sims, *op. cit.*, p. 120.

<sup>214</sup> De 1962 a 1988, el AIFLD entrenó a 601,484 sindicalistas de América Latina, el Caribe y Estados Unidos. De éstos, 597,445 asistieron a cursos en sus propios países; 4,834 se graduaron de cursos avanzados impartidos en el Instituto "Front Royal" o en el Centro de Estudios Sindicales George Meany —ambos pertenecientes a la AFL-CIO (el segundo sustituyó al primero en 1980)—, y 105 fueron entrenados como economistas sindicales en las universidades estadounidenses que participan en este programa (Universidad de Loyola, Georgetown, entre otras). El mayor número de estudiantes provino de Colombia (71,839), seguido de Brasil (67,361), República Dominicana (63,500), Ecuador (62,291), Perú (56,880), Honduras (41,044), Bolivia (36,440) Guatemala (33 941), Chile (27,952), el Caribe (23,450.) y Uruguay (22,164). Trabajadores del resto de los países latinoamericanos (salvo Cuba y Surinam, que no participan en el programa) se inscribieron en una proporción menor a los 20,000, pero mayor a los 1,000. AIFLD, *Annual Progress Report, 1962-1988*, pp. 1-2. Citado en Buchanan, *art. cit.*, nota 58

<sup>215</sup> Carothers, *In the Name...*, p. 229. Esta orientación también continuó en los cursos que impartió el AIFLD en el Instituto George Meany, entre los cuales se encontraban los siguientes: "La sociedad abierta y la sociedad cerrada", "El reto extremista en América Latina", "Protegiendo el movimiento sindical democrático", "Reconocimiento y análisis de propaganda extremista", "Reconocimiento y defensa en contra de la infiltración", entre otros. Véase anónimo, "AIFLD Graduate Discusses Front Royal Course", s.l., s.e., s.a., p. 1.

públicas las violaciones de derechos sindicales por parte de regímenes autoritarios, así como a los casos que a este respecto se sometieron a la consideración de la OIT. En la consecución de este objetivo, su involucramiento (por medio del AIFLD) en el Comité Interamericano de Derechos Humanos y Sindicales (establecido en mayo de 1985), cobró gran relevancia.<sup>216</sup>

---

<sup>216</sup> Entre los dirigentes de este Comité se encontraban varios líderes sindicales latinoamericanos con ligas con la AFL-CIO. Uno de los principales proyectos de este Comité fue el proyecto *Labor Rights Watch*, el cual monitoreaba las violaciones a los derechos sindicales en el continente y publicaba un boletín bimestral que informaba sobre estos

## **CAPITULO III LAS ACTIVIDADES DE LA AFL-CIO EN CHILE**

Pocos países de América Latina nos muestran tan claramente el cambio de orientación de la AFL-CIO con respecto a los regímenes autoritarios de derecha como Chile. Aun cuando se le puede catalogar como un caso excepcional —debido a que la central obrera apoyó más activamente a sus contrapartes chilenos en contra de la represión gubernamental que en muchos otros países latinoamericanos—, el estudio de sus actividades en Chile desde la segunda guerra mundial, haciendo especial hincapié en el decenio de 1980 y su apoyo a la transición democrática chilena, nos permitirá ahondar en su actuación internacional, así como en sus motivaciones, tomando como base lo elaborado en los capítulos precedentes.

### **3.1 EL INTERÉS DE LA AFL-CIO EN CHILE ANTES DEL GOLPE**

El sindicalismo chileno había desempeñado, prácticamente desde sus orígenes, un papel de suma relevancia en la vida política del país, llegando a considerársele, incluso, como uno de los movimientos sindicales mejor consolidados de América Latina. La influencia predominante dentro de sus filas provino de las facciones comunista y socialista

En efecto, desde sus inicios, las grandes centrales obreras que se formaron en la primera mitad de este siglo, la Federación Obrera de Chile (FOCH), creada en 1911, y la Confederación de Trabajadores de Chile (CTCh), en 1936, estuvieron ligadas a partidos de base obrera como el comunista y el socialista. Esta tradición habría de ser asumida, a partir de 1953, por la Central Única de Trabajadores (CUT), la cual se constituyó en un importante interlocutor del Estado y los empresarios y llegó a gozar de influencia considerable, factores que tuvieron como consecuencia

---

hechos. Asimismo, envió misiones investigadoras a varios países de la región.

un importante grado de politización.

Es con posterioridad a la segunda guerra mundial, y dentro del marco de su creciente interés por América Latina, cuando los intentos de la AFL por establecer contactos e influir en sus contrapartes chilenas tuvieron un resurgimiento importante. Esta orientación, a su vez, estuvo fuertemente motivada por la importante influencia de izquierda en el sindicalismo chileno.

La historia de las actividades de la AFL en Chile desde finales de la segunda guerra mundial hasta el golpe de Estado en 1973 es una de constantes esfuerzos por aliarse con dirigentes sindicales y organizaciones obreras en aras de avanzar su causa anticomunista. En este sentido, en varias ocasiones buscó dividir a las centrales obreras chilenas en detrimento de las facciones de izquierda y llevó a cabo intentos —muchas veces con la ayuda de la ICFTU y la ORIT, así como con el apoyo financiero y organizacional del Departamento de Estado— por crear organizaciones sindicales rivales.<sup>217</sup>

En un principio esta orientación no contó con la simpatía del CIO, el cual, acorde con su postura más moderada de estos momentos, se mostró contrario a las acciones de la AFL en Chile. Más adelante, empero, en consonancia con la reorientación general de su visión internacional, habría de plegarse a los designios de la AFL, tan pronto se fusionaron las dos organizaciones en 1955.

Específicamente, podemos afirmar que uno de los principales objetivos de la AFL-CIO en Chile, hasta el golpe de Estado de 1973, fue debilitar a la ya citada CUT, su principal rival ideológico en dicho país. Esta organización, la cual se convertiría en la principal central obrera de Chile, llegó a afiliar a principios de los setentas al 65% de los trabajadores sindicalizados<sup>218</sup> y

---

<sup>217</sup> Kofas, *op. cit.*, p. 92.

<sup>218</sup> Samuel Valenzuela, "El movimiento obrero bajo el régimen militar", en Francisco Zapata (comp.). *Clases*

mantuvo ligas estrechas con la Federación Mundial de Sindicatos de tinte izquierdista. Asimismo, estuvo dominada la mayor parte de su historia por los comunistas (aun cuando incluía entre sus filas a una amplia gama de facciones: socialista, demócrata-cristiana, radical y de extrema izquierda).

La central obrera estadounidense hizo muchos esfuerzos en este sentido. Sin embargo, podemos concluir que, hasta la caída de Salvador Allende, la AFL-CIO lograría escaso éxito duradero en Chile. En un primer momento obtuvo un éxito relativo al lograr la colaboración del dirigente sindical anticomunista Bernardo Ibáñez, ex Presidente de la Confederación de Trabajadores de Chile, quien coadyuvó en los esfuerzos de la AFL por oponerse a la CTAL y la CUT y se convirtió en 1948 en el primer Presidente de la Confederación Interamericana de Trabajadores.<sup>219</sup> Más adelante, en los inicios del decenio de 1950, corrió con suerte al lograr la afiliación a la ORIT —o por lo menos la simpatía— de un importante número de sindicatos chilenos (incluyendo a federaciones de importancia, tales como la de los mineros del cobre<sup>220</sup> y de los ferrocarrileros, por sólo mencionar las más importantes), afiliación que sólo se hizo posible por la desorganización imperante entre las fuerzas sindicales comunista y socialista en ese momento. Es por ello que al revitalizarse las organizaciones de izquierda en los años subsecuentes "llegó a su fin este coqueteo transitorio".<sup>221</sup>

---

*sociales y acción obrera en Chile*, México, El Colegio de México (Colección *Jornadas* del Centro de Estudios Sociológicos núm. 110), 1986, p. 129.

<sup>219</sup> Para un recuento de la relación entre este dirigente sindical y la AFL, véase Kofas, *op. cit.*, pp. 94-102 y Radosh, *op. cit.*, pp. 124-129.

<sup>220</sup> La afiliación de esta confederación —uno de los sindicatos más importantes de Chile— sólo se logró, según Kofas, hasta después de que el gobierno previamente purgó de sus filas a los integrantes de izquierda. Véase *op. cit.*, p. 96.

<sup>221</sup> Alan Angell, *Politics and the Labour Movement in Chile*, Londres, Oxford University Press, 1972, p. 276 (De ahora en adelante: *Politics and the...*).

Otro de los escasos éxitos de la AFL-CIO lo obtuvo en 1957, cuando consiguió que algunos sindicatos representantes de taxistas, zapateros y trabajadores de artes gráficos abandonaran la CUT para formar la Confederación Nacional del Trabajo (CNT), y que los trabajadores marítimos afiliados a la Confederación Marítima de Chile (COMACH) se unieran a la "familia internacional del sindicalismo libre".<sup>222</sup>

En cuanto a la ORIT, más adelante sólo recibiría el apoyo de sindicatos y dirigentes que eran vistos "un poco como las 'ovejas negras' del movimiento sindical" chileno.<sup>223</sup> Tal fue el caso de la CNT —cuyo principal integrante era la COMACH—, la cual resultó ser tan poco representativa que la misma organización sindical interamericana terminó por desconocerla en 1965.

Hasta Serafino Romualdi, el ya mencionado "embajador obrero", quien otorgaba a Chile una gran importancia estratégica, reconoció, a finales del decenio de 1950, que la AFL-CIO no había sido del todo exitosa. Así lo hace evidente al hacer un somero recuento de algunos esfuerzos llevados a cabo por la central norteamericana en el país sudamericano:

En 1956 se abrió en Chile una oficina de la ORIT-ICFTU. Con la colaboración de la AFL-CIO y de la Confederación Cubana del Trabajo, se llevó a cabo una gran campaña destinada a atraer a los independientes hacia un programa de sindicalismo apolítico y no sectario, vigorosamente opuesto a la alianza izquierdista dominada por los comunistas. En vista de nuestra anterior renuencia a recomendar la inversión de fondos adicionales de la AFL-CIO, escribí, en un memorándum dirigido al Presidente George Meany en 1956:

Para comprender mi cautela en relación con Chile, debo reconocer que, ya desde 1946, la AFL contribuía con sumas importantes de dinero a "elementos anticomunistas" en Chile; que la CIT mantuvo su cuartel en ese país durante dos años, dedicando una gran parte de sus ingresos y personal a apoyar a los anticomunistas locales; que más tarde la ORIT y la CTC cubana enviaron organizadores y gastaron muchos miles de dólares en esfuerzos parecidos; que la *United Mine Workers* contribuyó también con miles de dólares; y que, finalmente, la ICFTU, después de mantener en Chile durante meses a su representante norteamericano, instaló una oficina y destinó a su mantenimiento una gran cantidad de dinero. *Todos esos esfuerzos no han producido otra cosa que una serie ininterrumpida de fracasos, decepciones, disputas y resentimientos, por varios*

---

<sup>222</sup> Romualdi, *op. cit.*, p. 334.

<sup>223</sup> *Loc. cit.*

*motivos que ocuparía demasiado espacio enumerar.*<sup>224</sup>

Además de las anteriores, otra muestra de la forma que tomaron en la práctica los intentos estadounidenses por dividir a la CUT la proporciona el mismo Romualdi, al citar la estrategia propuesta por la AFL-CIO a fin de separar a los demócrata-cristianos de dicha organización durante la convención nacional de esta central en 1956:

Se acordó que la COMACH, la federación de taxistas y *otros* sindicatos democráticos asistirían a la Convención [de la CUT] con voz y voto. Para alcanzar esto último, el representante de la ORIT aceptó pagar las deudas que mantenían estas organizaciones con la CUT. La CNT también aceptó dar instrucciones inmediatas a sus organizaciones afiliadas para regularizar su situación con la CUT, a fin de poder participar en la convención y así incrementar su fuerza democrática [...]<sup>225</sup>

No obstante el fracaso de este intento para sustraer a los demócrata-cristianos de la central chilena, la AFL-CIO perseveraría y lograría más adelante otro éxito menor: que esta facción se afiliara a la Federación Gremial de Chile (FEDGRECh), la cual era integrante de la CUT pero ideológicamente afin a la central estadounidense.<sup>226</sup>

Ni siquiera la creación del AIFLD y la puesta en marcha de la Alianza para el Progreso lograría revertir la tendencia negativa de los esfuerzos de la AFL-CIO. En opinión de Alan Angell, ello era de esperarse, ya que

su enfoque apolítico (o supuestamente apolítico) del sindicalismo resulta poco atractivo y tiene muy poco sentido dadas las condiciones de Chile. La participación de empresas norteamericanas en sus actividades resulta dañino en un país donde son frecuentes los ataques al imperialismo norteamericano y donde las corporaciones norteamericanas han sido grandes patronos de muchos trabajadores [...] Su anticomunismo no le sirve de mucho allí donde el comunismo es fuerte y tiene además un acuerdo de coexistencia y colaboración con las otras fuerzas políticas importantes dentro del movimiento sindical. Su asociación con algunos de los dirigentes sindicales más impopulares y su utilización liberal de fondos norteamericanos la vuelve aún más sospechosa de ocuparse más del espionaje político que de las relaciones industriales.<sup>227</sup>

---

<sup>224</sup> *Ibid.*, pp. 332-333.

<sup>225</sup> *Ibid.*, p. 336 (El énfasis está en el original).

<sup>226</sup> Kofas, *op. cit.*, p. 107.

<sup>227</sup> Angell, *Politics and the...*, p. 277.

Durante el decenio de 1960 el AIFLD gastó una cantidad considerable de recursos en Chile, la cual aumentó progresivamente a lo largo del período (de 18,785 dólares en 1962, al inicio de la Alianza para el Progreso, a 197,097 en 1967), llegando a convertirse en el tercer país que recibía más fondos del sindicalismo estadounidense, siendo sólo superado por la región centroamericana (568,197) y Brasil (499,961).<sup>228</sup> Estas cantidades se utilizaron para desarrollar proyectos de infraestructura sindical y para impartir cursos a cerca de 3,000 dirigentes en las zonas urbanas e igual número en las zonas rurales. Aun cuando en el campo consiguió establecer su influencia un poco más sólidamente,<sup>229</sup> el análisis elaborado por el Senado estadounidense sobre las actividades del instituto para América Latina concluyó que "nuestra revisión mostró que los proyectos del AIFLD en Chile han tenido pocos resultados tangibles".<sup>230</sup>

De tal suerte, el panorama para la AFL-CIO era sumamente desalentador. Los sindicalistas estadounidenses temían que lo vaticinado por Alan Angell en 1972, quien afirmaba que "la elección de Salvador Allende probablemente ponga fin a sus actividades en Chile",<sup>231</sup> se hiciera realidad. Ello tal vez explique su renovado activismo en Chile, el cual habría de tener consecuencias considerables sobre el curso que tomarían los acontecimientos políticos en ese país sudamericano.

---

<sup>228</sup> A la ORIT se le destinaron 323,000. Dockery, *op. cit.*, pp. 10 y 86.

<sup>229</sup> Hobart Spalding, *Organized Labor in Latin America. Historical Case Studies of Workers in Dependent Societies*, NY, Harper & Row, 1977, p. 266 (De ahora en adelante: *Organized Labor...*). En especial apoyó al Instituto de Educación Rural (IER), una organización campesina catalogada como conservadora. Cfr. Angell, *Politics and the...*, p. 187.

<sup>230</sup> Spalding, *Organized Labor...*, p. 17.

<sup>231</sup> *Ibid.*, pp. 278-279.

### 3.2 EL GOLPE DE ESTADO Y LA AFL-CIO

Tomando como antecedente su comportamiento anterior en éste y otros países latinoamericanos, no es de extrañar que la AFL-CIO y sus organizaciones chilenas afiliadas vieran con agrado el golpe de Estado contra Salvador Allende. Varios autores incluso han llegado a afirmar que la central obrera estadounidense brindó su apoyo tanto directo como indirecto para que el derrocamiento tuviera éxito. Al respecto, se mencionan múltiples evidencias para sustentar esta afirmación. Una de las principales proviene de las investigaciones del Congreso de Estados Unidos sobre la participación del gobierno estadounidense en la caída de la Unidad Popular, las cuales establecieron que la ITT (empresa que, como recordaremos, otorgaba financiamiento al AIFLD) había puesto en marcha un programa de "sabotaje y derrocamiento" junto con la CIA y el AIFLD.<sup>232</sup>

En efecto, se afirma que este instituto coadyuvó a agrupar a las fuerzas que idearon la desestabilización e hicieron el golpe de Estado posible. Al respecto, Robert O'Neill, un prominente miembro del AIFLD, reportó que la mayoría de los líderes obreros de las facciones que apoyaron al general Augusto Pinochet habían recibido entrenamiento en las instalaciones del AIFLD en Virginia, el cual se había intensificado en los años anteriores al golpe.<sup>233</sup> En este sentido, Hobart Spalding afirma que entre 1972 y 1973 el número de sindicalistas chilenos que asistieron a cursos en Estados Unidos aumentó 400%.<sup>234</sup> Scott también señala esta tendencia incluso en años precedentes: "en el crítico y relativamente corto periodo de 1970 a 1972 los seminarios se impartieron a 2,877 personas, lo que es igual a más de la mitad del total que asistió

---

<sup>232</sup> Véase Scott, *op. cit.*, p. 240.

<sup>233</sup> *Ibid.*, p. 245s.

<sup>234</sup> Spalding, *Organized Labor...*, p. 266.

a los seminarios durante los siete años anteriores".<sup>235</sup> Asimismo, este mismo autor sostiene que "un examen de las listas de graduados del Instituto Front Royal y un análisis de la asistencia financiera otorgada a los sindicalistas cercanos al AIFLD establece, sin lugar a dudas, la alianza cercana y los vínculos organizacionales que existieron entre dichas personas y el AIFLD".<sup>236</sup>

Sus sindicatos afiliados —que en su mayoría eran organizaciones llamadas “gremios”; esto es, asociaciones de trabajadores independientes cuyos líderes “mantenían un contacto estrecho tanto con partidos políticos de derecha como con la embajada estadounidense”<sup>237</sup>— tuvieron cierto éxito en organizar paros laborales, como en el caso de los mineros y transportistas. Estas acciones, en opinión de Spalding, “establecieron los cimientos políticos y económicos del golpe”.<sup>238</sup> Adicionalmente, trabajadores transportistas y marítimos pertenecientes a organizaciones afines al AIFLD y entrenados en sus instalaciones ayudaron a mantener abiertas las líneas de comunicación para las fuerzas militares.<sup>239</sup> En el caso de los primeros, un antecedente de relevancia había sido la creación, a iniciativa del AIFLD, de la Confederación de Profesionistas Chilenos (CUPROCh). Esta organización, aunque tuvo un inicio modesto en las minas de cobre, se habría de convertir en una fuerza nacional importante que "asumió el liderazgo de los transportistas y comerciantes en octubre de 1972."<sup>240</sup>

En cuanto a los segundos, la COMACH (a la cual un reporte interno del AIFLD llamó "la principal organización con la que cooperamos" y cuyos líderes estuvieron representados en la

---

<sup>235</sup> Scott, *op. cit.*, p. 243.

<sup>236</sup> *Ibid.*, p. 247.

<sup>237</sup> Spalding, *Organized Labor...*, p. 266.

<sup>238</sup> Spalding, "AIFLD...", p. 21.

<sup>239</sup> *Ibid.*, p. 35.

Junta de Directores del AIFLD desde 1962)<sup>241</sup> brindó ayuda logística indispensable para las fuerzas golpistas. Es por ello que, en opinión de Scott, "no es sorprendente que la primera ciudad en caer durante el golpe fue Valparaíso, una ciudad portuaria".<sup>242</sup>

El involucramiento del AIFLD se mostró también en los esfuerzos de consolidación del nuevo régimen. Por ejemplo, durante la primera semana de 1974 los militares aprobaron una reunión de 26 sindicatos directamente relacionados con el AIFLD con el objetivo de crear una organización que desempeñara el papel de un movimiento sindical "respetable e independiente". El resultado fue la Confederación Nacional de Trabajadores Chilenos (CNTCh) —cuyo miembro principal era la COMACH—, organización que, en palabras de Sims, "se hizo conocida por su apología de la salvaje y represora Junta".<sup>243</sup> La influencia del AIFLD en esta última confederación se demuestra por el hecho de que su primer director fue Eduardo Rojas, ex Presidente de la COMACH, mientras que la vicepresidencia recayó en Luis Villenas, ex alumno del Instituto Front Royal.<sup>244</sup>

En cuanto a la postura oficial de la AFL-CIO, ésta justificó públicamente el golpe con el argumento de que la mayoría de los chilenos lo consideraban un "acto necesario".<sup>245</sup> El AIFLD también lo apoyó abiertamente y así lo expresó en múltiples reuniones internacionales.<sup>246</sup> Más

---

<sup>240</sup> *Loc. cit.*

<sup>241</sup> Scott, *op. cit.*, p. 244.

<sup>242</sup> *Ibid.*, p. 245.

<sup>243</sup> Sims, *op. cit.*, p. 63.

<sup>244</sup> Scott, *op. cit.*, p. 248.

<sup>245</sup> Citado en Spalding, *Organized Labor...*, p. 265.

<sup>246</sup> Hobart Spalding, "US Labor Intervention in Latin América: The Case of AIFLD", en Roger Southall (ed.), *Trade Unions and the New Industrialisation in the Third World*, Londres, Zed Publications, 1988, p. 267.

adelante, la AFL-CIO respaldó el ingreso de la ya mencionada CNTCh a la OIT, la cual, sin embargo —y a pesar de la considerable influencia de la central estadounidense en su seno—, se rehusó a otorgarle acreditación a la delegación que envió la confederación chilena, aduciendo para ello el apoyo irrestricto que le había brindado dicha organización a las políticas de represión sindical de Pinochet.

### 3.3 EL SINDICALISMO EN CHILE BAJO LA DICTADURA

La brutal represión de que fueron objeto las organizaciones obreras chilenas con posterioridad al golpe militar se explica, en gran medida, por su fuerte politización (que habría de aumentar durante el gobierno de Allende), debido a la amenaza que suponen movimientos sociales tan activos y de un signo ideológico contrario para un régimen de esta naturaleza.

Durante el gobierno de la Unidad Popular el movimiento obrero adquirió una reputación de radicalismo, motivada principalmente por el aumento sin precedentes de su activismo, el cual fue permitido y estimulado desde el gobierno de Allende.<sup>247</sup> Lo anterior se ejemplifica claramente por el importante aumento de los trabajadores sindicalizados entre 1969 y 1972 (de 23% a 31%) y en el hecho de que superó a todos los países latinoamericanos en cuanto al número de huelgas y de trabajadores que tomaron parte en éstas, así como en el número de días laborales perdidos como consecuencia.<sup>248</sup> La brutal reacción por parte de las fuerzas armadas con posterioridad al golpe —que convirtió al movimiento obrero en su “principal víctima”<sup>249</sup>—, se puede explicar en gran parte por las características mencionadas que hicieron del sindicalismo “la mayor amenaza

---

<sup>247</sup> Paul W. Drake, *Labor Movements and Dictatorships: The Southern Cone in Comparative Perspective*, Baltimore (MD), The Johns Hopkins University Press, 1996, p. 122 (De ahora en adelante: *Labor Movements...*).

<sup>248</sup> *Ibid.*, p. 122.

<sup>249</sup> *Ibid.*, p. 124.

para la estructura de poder tradicional en Chile".<sup>250</sup>

Asimismo, dicha represión respondió a una característica que señala claramente

Valenzuela:

Como casi siempre ocurre bajo los regímenes autoritarios, el movimiento obrero ocupa un lugar central en la oposición al régimen militar. Cuando los regímenes autoritarios eliminan los conductos de mayor expresión de los partidos políticos (el proceso electoral, los parlamentos y la libertad de expresión) y esos partidos ya no pueden articular ni proteger a los distintos sectores de la sociedad civil deben enfrentar al Estado con recursos propios [...] Sin embargo, no todas esas organizaciones tienen tanto acceso a tales recursos como el movimiento obrero, que agrupa a individuos con un interés común y una tradición de lucha y puede interrumpir o disminuir la producción. Es por eso que los gobiernos autoritarios deben contener al movimiento obrero y es por lo mismo que las características de la legislación laboral que usen son importantes y delicadas.<sup>251</sup>

De tal suerte, casi inmediatamente después de septiembre de 1973, la Junta Militar destituyó a 3,581 dirigentes sindicales (de los cuales 2,226 eran dirigentes de sindicatos de base), mientras que se calcula en 110 la cifra de asesinados; a varios otros los encarceló o mandó al exilio tanto al extranjero como a pequeñas comunidades rurales del norte de Chile. Asimismo, decretó la desaparición de la mayoría de las Federaciones y Confederaciones afiliadas a la CUT,<sup>252</sup> la cual, a su vez, fue disuelta por el nuevo gobierno. Adicionalmente, las elecciones sindicales quedaron prohibidas y los derechos laborales se vieron afectados de una manera sin precedentes.

Aun cuando a casi todas las demás organizaciones obreras se les permitió seguir funcionando, el gobierno promulgó decretos que eliminaban la capacidad de los sindicatos para representar y defender los intereses de las bases sindicales, lo que tuvo como consecuencia una

---

<sup>250</sup> John Lear & Joseph Collins, "Working in Chile's Free Market", *Latin American Perspectives*, 1 (1995), p. 12.

<sup>251</sup> Valenzuela, art. cit., p. 184.

<sup>252</sup> De acuerdo con Campero sólo una cuarta parte de las organizaciones que integraban la CUT continuaron en operación. "El sindicalismo chileno en el régimen militar (1973-1984)", en Rigoberto García (ed.), *Chile 1973-1984*, Monografías núm. 12, Estocolmo. Institute of Latin American Studies, 1985, p. 176. (De ahora en adelante: "El sindicalismo...").

limitación importante de su capacidad para funcionar.

Como consecuencia natural de esta persecución —la cual, en palabras de Guillermo Campero, mutiló a "un cuerpo de conducción experimentado política y gremialmente [sic] que se había formado durante 40 años"<sup>253</sup>—, se reportó un descenso considerable de la asociación sindical y los sindicatos. Así, entre 1977 y 1983 el número de trabajadores afiliados a centrales obreras se redujo en 66 %.<sup>254</sup>

Aun cuando los golpes más duros en un inicio fueron asestados a la dirigencia de filiación política de izquierda, progresivamente la represión también afectó a militantes de otras tendencias políticas (aunque en este último caso el procedimiento que se utilizó con más regularidad consistió en la neutralización de la capacidad de acción política de los sindicatos, más que en su desarticulación). Al respecto, aun cuando los dirigentes no izquierdistas inicialmente tuvieron una actitud favorable, aunque expectante, hacia el gobierno —a pesar del carácter violentamente antisindical de este último—, "con el transcurso del tiempo fueron pasando a la oposición".<sup>255</sup> En un primer momento, empero, estos líderes se convirtieron en los nuevos intermediarios del movimiento sindical con el régimen después del golpe militar. No obstante, como afirma Valenzuela:

---

<sup>253</sup> Cfr. Guillermo Campero, "El movimiento sindical, la política laboral y el modelo económico después de 1973", Documento de trabajo, Santiago de Chile, Academia de Humanismo Cristiano, s.a., p. 1 (De ahora en adelante: "El movimiento sindical...").

<sup>254</sup> Según este autor, de 679,900 sindicalizados en 1973, para 1983 esta cifra había disminuido a 297,200. Guillermo Campero, "El sindicalismo...", pp. 176-177.

<sup>255</sup> Valenzuela, art. cit., p. 134.

resulta evidente que ese diálogo favoreció principalmente a la autoridad militar, que confirmó la debilitante fragmentación ideológica del movimiento laboral y que reforzó el aislamiento político de sus corrientes de izquierda. Además, ayudó a disminuir la ola internacional de denuncias dirigidas al nuevo régimen: mostró que los dirigentes sindicales independientes estaban parcialmente de acuerdo con él (especialmente en rechazar la “excesiva politización de los sindicatos”) y que podían expresarse abiertamente y criticar las políticas gubernamentales (especialmente la política económica).<sup>256</sup>

El gobierno chileno, mientras tanto, incentivó el surgimiento de organizaciones sindicales ligadas a los sectores denominados como gremialistas, los cuales, como ya hemos visto, habían apoyado el golpe militar y contaban con una larga tradición de oposición al sindicalismo vinculado a la CUT, a la que habían acusado —haciendo eco a la tradicional crítica de la AFL-CIO— de estar demasiado politizada. Entre tanto, la Democracia Cristiana se mantuvo en una posición intermedia y logró fundar la Central Nacional de Trabajadores (CNT). En esa misma postura se situó la Confederación de Empleados del Sector Privado (CEPCH) y la Asociación de Empleados del Sector Público (ANEF).

A pesar de que entre 1974 y 1975 (durante el período del general Nicanor Díaz Estrada en el Ministerio del Trabajo) el régimen flexibilizó un poco su postura hacia los sindicatos, en un intento por institucionalizar las relaciones de trabajo y responder a presiones internacionales sobre sus políticas laborales, para fines de 1975, con la implantación del modelo económico liberal, este experimento terminó en fracaso.

Al respecto, es importante señalar que las políticas que buscó implantar Díaz Estrada estuvieron influidas en cierta medida por William Thayer, ex Ministro del Trabajo durante el gobierno de Frei, y miembro del Consejo de Estado creado por Pinochet y de la Junta de Directores del AIFLD.<sup>257</sup>

---

<sup>256</sup> *Loc. cit.*

<sup>257</sup> Gonzalo Falabell, “Labour in Chile Under the Junta, 1973-1979”, Working Paper 4, Londres, Institute of Latin American Studies, Universidad de Londres, s.a., p. 23.

La nueva orientación económica del régimen —de acuerdo con Drake una de “las políticas de libre mercado más extremas del Cono Sur”<sup>258</sup>—, la cual hacía énfasis en una política monetaria restrictiva y la disminución de aranceles, causó un fuerte rechazo por parte de la mayoría de las organizaciones obreras, que se mantuvo prácticamente invariable a lo largo de los años. Ante ello, resurgió la represión y se desmontaron “los mecanismos de participación controlada que se habían establecido y se paraliza la emergente movilización de las dirigencias sindicales”.<sup>259</sup>

Así, el gobierno acabó marginando a una gran parte de las organizaciones obreras, incluso a aquellas que en un principio le brindaron su apoyo. Ello provocó que la mayoría de los sindicatos se convirtieran en opositores al régimen después de 1976. Y es que el gobierno había impulsado restricciones tan severas que ni siquiera los sindicatos moderados o conservadores podían desarrollar adecuadamente las actividades de representación de sus agremiados. Adicionalmente, no tenían a su alcance prácticamente ningún medio para oponerse a la estrategia económica que también rechazaban con ímpetu, oposición motivada, principalmente, por la importante disminución del poder adquisitivo de los salarios y el aumento del desempleo (que entre 1974 y 1978 se ubicó, en promedio, en 20 % de la PEA).<sup>260</sup> Asimismo, se veían afectados por el proceso de reestructuración industrial y “desindustrialización” que hizo que la economía chilena se enfocara crecientemente a la industria de servicios<sup>261</sup> y que las empresas se encontraran bajo una fuerte presión para aumentar su competitividad a fin de estar en

---

<sup>258</sup> Drake, *Labor Movements...*, p. 125.

<sup>259</sup> Campero, “El movimiento sindical...”, p. 2.

<sup>260</sup> Lear & Collins, art. cit., p. 16.

<sup>261</sup> Drake, *Labor Movements...*, p. 126.

posibilidades de exportar sus productos.

Eventualmente esta situación dio lugar a convergencias entre las distintas tendencias ideológicas y políticas del movimiento obrero en oposición al régimen, “con lo cual el movimiento laboral pasó a convertirse en uno de los sectores dirigentes de la oposición general al gobierno y una de las voces más insistentes en reclamar el retorno a la democracia”.<sup>262</sup>

Como respuesta, entre 1976 y 1978, el gobierno renovó sus intentos por revitalizar al sindicalismo oficialista a través del establecimiento de sindicatos paralelos. Tal fue el caso de la Unión Nacional de Trabajadores de Chile (UNATRACH), la cual incluía entre sus miembros a dirigentes del cobre, de la aviación civil, y de las industrias del cuero y del calzado. Esta organización, sin embargo, no logró desarrollarse plenamente, al tiempo que empezó a manifestar cierta independencia frente al régimen, como lo demuestra el hecho de que se sumó a las críticas vertidas por el resto del sindicalismo en ocasión de la implantación del Decreto 2,200 de 1976 (el cual reguló el contrato individual de trabajo).

La réplica de las organizaciones sindicales frente a la renovada represión consistió en intentos por reconstruir centrales nacionales. Gracias a ello se explica el surgimiento del Grupo de los Diez (1975) y de la Coordinadora Nacional Sindical (1978) —la cual llegaría a consolidarse como la organización sindical opositora más importante—, así como del Frente Unitario de Trabajadores (ligado a la Central Latinoamericana de Trabajadores, agrupación cercana a la Federación Mundial de Sindicatos). En palabras de Campero, estos casos se constituyeron en “los primeros éxitos de reconstitución de dirigencias opositoras”.<sup>263</sup>

---

<sup>262</sup> Existieron algunos dirigentes sindicales que no se unieron a esta tendencia. El caso más relevante fue el de Guillermo Medina de la Federación del Cobre, quien continuó manteniendo lazos estrechos con el gobierno, lo cual se ejemplifica más claramente por su participación en un Consejo de Estado constituido por Pinochet. Valenzuela, art. cit., p. 126.

<sup>263</sup> Campero, “El sindicalismo...”, p. 180.

En general, sin embargo, se puede afirmar que estas agrupaciones reprodujeron la división ideológica existente en el movimiento sindical con anterioridad al golpe. Por ejemplo, el Grupo de los Diez estaba integrado por facciones conservadoras de la democracia cristiana que capitalizaron los espacios políticos que le había abierto la dictadura para realizar (por su mismo carácter conservador) algunas críticas públicas al régimen.<sup>264</sup> Mientras tanto, la CNS se identificó con la izquierda del partido Demócrata Cristiano y con otros diversos partidos de izquierda.

El Grupo de los Diez, que en un principio había establecido relaciones cordiales con el régimen militar —como lo demuestra su cercanía con el ministro Díaz Estrada y el hecho de que se convirtió en el representante chileno ante las reuniones anuales de la OIT (por ello se le llegó a llamar a sus integrantes los “ginebrinos”)—, mantuvo ligas estrechas con la AFL-CIO, sobre todo a partir del distanciamiento del Grupo con el régimen de Pinochet que se empezó a hacer evidente a partir de 1976. En efecto, el Grupo de los Diez buscó esta cercanía como un medio para conseguir apoyos internacionales en contra de las medidas represivas de la Junta militar; la AFL-CIO, mientras tanto, la vio como un medio para establecer ligas con una central sindical consolidada, lo cual marcaría un importante éxito con respecto a los fallidos intentos anteriores que hemos analizado. Este acercamiento con la central estadounidense, sin embargo, provocó la salida del CEPCH del Grupo de los Diez.<sup>265</sup>

Como mencionamos, dicho Grupo se había separado progresivamente del gobierno chileno a partir de 1976. Lo anterior, debido a las políticas antisindicales del régimen, así como a la represión de la cual también fue objeto. Desde ese momento en adelante, empezó a hacer declaraciones críticas del régimen, en especial hacia las violaciones a los derechos humanos y lo

---

<sup>264</sup> Drake, *Labor Movements...* p. 132.

<sup>265</sup> Falabell, *op. cit.*, p. 30

que consideraba como el favoritismo del régimen a los estratos de mayores ingresos en materia económica.<sup>266</sup>

No obstante, a pesar de la creciente animadversión compartida en contra del régimen de Pinochet, existieron divisiones que seguían líneas ideológicas entre los mismos grupos sindicales opositores. Por ejemplo, sirva mencionar las diferencias que se presentaron entre el Grupo de los Diez y la CNS a mediados de 1978,<sup>267</sup> sobre las cuales se afirma que la AFL-CIO desempeñó un papel importante para que surgieran.<sup>268</sup> Es preciso señalar, sin embargo, que ambas organizaciones mantenían vínculos estrechos con la ICFTU y con la ORIT.

El clima laboral hacia 1978 fue uno de resistencia y crítica sindical creciente, especialmente hacia la política económica imperante. Ante ello, el gobierno respondió de nueva cuenta de manera despiadada, al declarar como ilegales a siete importantes federaciones sindicales en octubre de ese año. Asimismo, a finales de ese mismo mes, decretó sorpresivamente la elección de dirigentes sindicales (abarcando a aproximadamente 2 400 sindicatos, incluyendo a varios cercanos al AIFLD), en la cual no podrían presentarse candidaturas previas ni ser reelectos los dirigentes en funciones, al igual que quienes hubieran tenido participación política durante los 10 años anteriores.

Estos hechos desencadenaron una reacción contraria de todos los sectores sindicales, así como de la Iglesia Católica y de organizaciones internacionales de trabajadores, en especial de la ICFTU y la ORIT, las cuales promovieron un boicot comercial a los productos chilenos. Para

---

<sup>266</sup> *Ibid.*, p. 133.

<sup>267</sup> Valenzuela, art. cit., p. 153.

<sup>268</sup> De acuerdo con Valenzuela, Michael Boggs, el Jefe del Departamento de Asuntos Latinoamericanos de la AFL-CIO, negó categóricamente que la central obrera estadounidense haya intervenido para lograr esta división. *Ibid.*, nota 18.

hacer más efectiva esta estrategia buscaron que se uniera la AFL-CIO al mismo, como una forma de presión para que fueran restaurados los derechos sindicales y laborales.<sup>269</sup> La respuesta gubernamental a esta amenaza fue el anuncio del Plan Laboral, el cual, a pesar de sus continuadas restricciones, habría de sentar las bases para una más amplia organización sindical.

Hacia fines de 1982 y durante el primer semestre de 1983, la crisis económica que se desató<sup>270</sup> comenzó a transformarse en una crisis política. Varios sectores que habían apoyado al régimen —incluyendo a los empresarios y organizaciones sindicales, tales como la de los transportistas, cuya huelga contra el gobierno de Allende, como recordamos, había sido uno de los factores determinantes de la desestabilización de 1973— revirtieron su postura. Esta situación produjo un proceso de politización creciente de diversos sectores sociales y "llevó al régimen militar a una situación de gran debilidad."<sup>271</sup> En efecto, es en este momento cuando el sindicalismo se convierte en el actor principal que consigue —por primera vez en 10 años de dictadura militar— encabezar un amplio proceso de protesta que unió a muy diversos sectores sociales y políticos.

### 3.4 EL CAMBIO DE ACTITUD DE LA AFL-CIO

Después del período de apoyo al régimen de Pinochet que mencionamos, la AFL-CIO, desde aproximadamente mediados del decenio de los setentas, cambió de orientación en su política hacia Chile, en gran parte debido a que la dictadura empezó a reprimir no sólo a los sindicatos

---

<sup>269</sup> *Loc. cit.*

<sup>270</sup> En 1982 el PIB reportó un descenso de 14 %, con la consecuente desaparición de un importante número de empresas. Para enfrentar esta situación, los empresarios buscaron reducir los costos laborales, lo cual implicó despidos masivos, y la disminución de los salarios. Estas acciones ubicaron al desempleo por encima del 30 %. Véase Lear & Collins, art. cit., p. 15.

<sup>271</sup> *Ibid.*, p. 184.

que apoyaron la Unidad Popular, sino también a organizaciones afines. En este caso se encuentra el acoso que experimentó el conservador y tradicional aliado de la AFL-CIO en Chile: el sindicato portuario,<sup>272</sup> así como el Grupo de los Diez. Esta fue una de las principales razones por la cual, en opinión de Spalding, el instituto eventualmente exigió la realización de elecciones y libertades democráticas en Chile, "aunque siempre excluyendo a la izquierda",<sup>273</sup> y empezó a apoyar a aquellos sindicatos demócrata-cristianos o socialdemócratas chilenos afiliados a la ORIT.

No obstante, para explicar este viraje tenemos que ubicarlo en el contexto más amplio de la redefinición de las actividades internacionales que había llevado a cabo la central obrera estadounidense. En particular, recordemos que empezó a apoyar activamente la política de promoción de los derechos humanos, especialmente de los derechos laborales, haciendo énfasis en la legalidad de los procesos judiciales y la defensa los derechos de asociación.<sup>274</sup>

Esta modificación de su postura se hizo particularmente evidente en el caso de los países del Cono Sur en general, y de Chile, en particular, en donde trabajó, junto con el Departamento de Estado, para lograr la liberación de trabajadores encarcelados.<sup>275</sup>

Aun cuando, en opinión de Buchanan, este viraje se explica por "el patrón tradicional de [la AFL-CIO] de seguir la pauta del gobierno de Estados Unidos por razones tácticas",<sup>276</sup> existen otras razones de peso: por un lado, el descubrimiento por parte del Congreso del papel que

---

<sup>272</sup> Drake, *Labor Movements...*, p. 131.

<sup>273</sup> Spalding, "The Two Latin...", p. 427.

<sup>274</sup> Buchanan, art. cit., p. 160.

<sup>275</sup> *Loc. cit.*

<sup>276</sup> *Ibid.*, p. 158.

desempeñó, junto con la CIA, en la desestabilización del gobierno de Salvador Allende, el cual provocó que las actividades internacionales de la central obrera sufrieran un profundo descrédito entre los legisladores y la opinión pública;<sup>277</sup> por el otro, una motivación fundamental fue el reconocimiento por parte del liderazgo obrero estadounidense de la nueva división internacional del trabajo y del fin de la hegemonía económica de Estados Unidos. Para hacerle frente, la AFL-CIO se vio forzada a adoptar una posición más flexible (sin que por ello se haya alejado totalmente de su postura anticomunista anterior) hacia las relaciones laborales en América Latina, bajo el entendido de que una diversidad ideológica un poco más amplia en el movimiento sindical internacional constituía un elemento necesario para el mantenimiento de regímenes democráticos que, a su vez, se hacían necesarios para fortalecer la protección de los derechos laborales que tanto deseaba con el objetivo fundamental de proteger los empleos estadounidenses. En el caso chileno, la feroz represión sindical, así como los bajos salarios y la disminución de la sindicalización, aunada a una estrategia económica liberal que privilegió la promoción de exportaciones (gran parte de ellas dirigidas hacia Estados Unidos), hicieron de Chile, en la mente del liderazgo obrero, una zona de especial importancia hacia donde dirigir sus esfuerzos.

Como hemos apuntado en el caso de América Latina, esta reorientación, sin embargo, no modificó totalmente su temor al radicalismo y su apego al *business unionism*. Como muestra, mencionemos las especificaciones de un proyecto desarrollado en Chile que puso en marcha el AIFLD en 1977 (con \$172,000 otorgados por la AID), cuyo objetivo sería "realizar cursos y seminarios en el ámbito local, nacional y regional para trabajadores rurales y urbanos *con el objetivo último de crear un 'movimiento sindical apolítico, socialmente responsable que se*

---

<sup>277</sup> *Loc. cit.*

*enfoque a los intereses económicos inmediatos de los trabajadores*".<sup>278</sup> Otra muestra de la persistencia de su temor al comunismo se encuentra en el llamado que hizo en 1978 para que la UNATRACH y el Grupo de los Diez formaran una alianza anticomunista dentro de los grupos opositores sindicales, lo cual en la práctica resultó en la creación del Comando Unificado en 1979.<sup>279</sup>

En términos generales, empero, se puede afirmar que la AFL-CIO sí modificó su visión. La muestra más tangible de su cambio de actitud en este momento consistió en su apoyo a la amenaza de un boicot del transporte de productos chilenos por mar, tierra o aire que promovió la ORIT y la ICFTU,<sup>280</sup> debido "a la sistemática violación de los derechos y libertades sindicales y el incumplimiento de los compromisos contraídos de restaurar el pleno goce y ejercicio de los derechos sindicales".<sup>281</sup> Asimismo, constituyó una muestra de las crecientes discrepancias con respecto a la política económica del régimen chileno que había empezado a mostrar la AFL-CIO, en especial hacia la estrategia económica establecida en el Plan Kelly, el cual se reforzó posteriormente con el Decreto 2,200.<sup>282</sup> Esta colaboración con la ORIT y la ICFTU se dio a pesar de que la AFL-CIO se había empezado a distanciar de la primera organización motivada por la renuencia de la ORIT a apoyar invariablemente sus posiciones,<sup>283</sup> mientras que había renunciado

---

<sup>278</sup> Sims, *op. cit.*, p. 102 (El énfasis es mío).

<sup>279</sup> Falabell, *op. cit.*, p. 52.

<sup>280</sup> La amenaza se hizo extensiva a los productos de Nicaragua y Cuba.

<sup>281</sup> Declaración de la ORIT citada en Janine Miquel, "El movimiento sindical chileno después de 15 años de dictadura militar (septiembre 1973 - septiembre 1988)", Documento de Trabajo núm. 59, Estocolmo, Latinamerika Institutet, Universidad de Estocolmo, agosto de 1988, p. 11.

<sup>282</sup> Falabell, *op. cit.*, pp. 9-10.

<sup>283</sup> Este distanciamiento se habría de acentuar en el futuro. Para 1990, durante la convención anual de la ORIT, se aceptó que consideraciones de clase no podían ser eliminadas del análisis de la situación laboral en América Latina. Aun cuando dicha organización sigue siendo una receptora importante de fondos de la AFL-CIO, actualmente se

en 1969 a su afiliación en la segunda, debido a lo que consideró como una excesiva participación de sindicatos de izquierda en su seno.

La presión que ejerció la central norteamericana por medio de la amenaza de unirse al boicot, el cual nunca se llevó a cabo,<sup>284</sup> fue lo suficientemente eficaz como para que Pinochet (quien calificó a la propuesta del boicot como una “conspiración comunista”) nombrara, en diciembre de 1978, a un nuevo Ministro del Trabajo, José Piñera, al cual le dio instrucciones específicas de evitar esta acción. De manera inmediata, el nuevo ministro y sus asesores se abocaron a estudiar “la legislación obrera en Estados Unidos con el objetivo de desarrollar una ley que satisficiera a los estadounidenses y evitara la politización del movimiento sindical”.<sup>285</sup> Muestra de su temor ante el importante daño económico que experimentaría Chile en dado caso de que los estibadores de Estados Unidos (cuyo sindicato está afiliado a la AFL-CIO) apoyaran la propuesta del boicot, se encuentra el envío de un representante para entrevistarse con George Meany a fin de convencerlo de que su organización no respaldara dicha acción. Se afirma incluso que el contenido de la nueva legislación se negoció con el mismo Meany o que, por lo menos, Piñera mantuvo informado al dirigente sindical estadounidense de su proyecto legislativo por medio W.R. Grace, un amigo común.<sup>286</sup> En este mismo sentido, se encuentra el nombramiento

---

encuentra más cercana a los sindicatos europeos socialdemócratas y demócrata-cristianos.

<sup>284</sup> Valenzuela menciona una versión que sostiene que Meany estableció como condición para apoyar el boicot que el Grupo de los Diez se lo pidiera públicamente, lo que no se hizo por temor por parte de los sindicalistas chilenos de que podrían enfrentar represalias en su país. Lo anterior provocó un cierto enfriamiento de las relaciones entre las dos organizaciones. Asimismo, este autor hace referencia a un rumor que se propaló entre los sindicatos chilenos de que un grupo de empresarios pagó una cantidad considerable al sindicato de estibadores estadounidenses a fin de evitar el boicot. Valenzuela, art. cit., p. 164.

<sup>285</sup> Sigmund, *The United States and Democracy in Chile*, Baltimore (MD), The Johns Hopkins University Press, 1993, p. 121.

<sup>286</sup> Valenzuela, art. cit., p. 163. W.R. Grace era un prominente empresario estadounidense dueño de la compañía con su mismo nombre. Formó parte de la Junta de Directores del AIFLD hasta 1981, cuando se puso fin a la representación empresarial en el seno de dicha organización.

del ya mencionado William Thayer a la Comisión Especial que asesoró a Piñera sobre la nueva legislación. Su designación, a su vez, según Falabell, se debió a las “buenas relaciones que mantenía Thayer con la AFL-CIO”.<sup>287</sup>

A mediados del decenio de 1979, en gran medida gracias a la presión de la AFL-CIO, Piñera presentó el Plan Laboral, cuyo objetivo, de acuerdo con este ministro, era “introducir la democracia en el ámbito del sindicalismo chileno y resolver los problemas que por décadas han sido obstáculos para el progreso de los trabajadores”.<sup>288</sup> El Plan permitía la organización de sindicatos por medio del voto secreto, aunque sólo en empresas individuales, lo que implicaba que las federaciones y confederaciones nacionales continuarían en la ilegalidad.

En efecto, la libertad sindical que permitía el Plan seguía siendo muy limitada. A decir de Francisco Zapata: “a partir de su aplicación ese mismo año y hasta la toma de posesión del gobierno democrático, en marzo de 1990, los trabajadores chilenos tuvieron que actuar dentro de un marco institucional extremadamente restrictivo que dio lugar a relaciones tensas entre el sindicalismo y el Estado”.<sup>289</sup> No obstante, es desde este momento y hasta 1982 (oportunidad en que se desata la crisis económica ocasionada por la caída del sector financiero) “cuando el movimiento obrero pudo llevar a cabo algunas acciones y restablecer las bases de una vida sindical mínima”.<sup>290</sup>

Es preciso señalar, sin embargo, que existieron varios factores adicionales a la presión de la central obrera estadounidense que explican la adopción de dicho Plan. De acuerdo con Drake,

---

<sup>287</sup> En *op. cit.*, p. 23.

<sup>288</sup> Citado en Lear & Collins, *art. cit.*, p. 16.

<sup>289</sup> En “Transición democrática y sindicalismo en Chile”, *Foro Internacional*, 32 (1992), p. 707.

<sup>290</sup> *Loc. cit.*

éstos son los siguientes: los sindicatos, a pesar de todos los esfuerzos del régimen, se negaban a desaparecer; el aparente éxito del modelo de libre mercado parecía hacer necesario una institucionalización del nuevo orden económico y político, y, por último, la consolidación de la autoridad personal de Pinochet en el período 1977-79 hacía factible un proceso institucionalizador de este tipo.<sup>291</sup>

No obstante lo anterior, se puede afirmar que la intervención de la AFL-CIO fue un factor de peso para lograr un cambio significativo en la política chilena en este momento. Sigmund va más allá, calificándola como "el medio particular más efectivo de presión [ya que] La amenaza de un boicot a los productos chilenos por parte de los sindicatos americanos [...] provocó una respuesta inmediata del gobierno de Pinochet a fin de paliar sus críticas". Aun cuando este mismo autor señala que los "los sindicatos americanos tal vez quedaron satisfechos más fácilmente de lo deseable",<sup>292</sup> parece certero afirmar que la AFL-CIO coadyuvó de manera importante al resurgimiento de los sindicatos en Chile, el cual habría de tener un efecto intenso en 1983 cuando los trabajadores del cobre iniciaron una protesta en contra del gobierno de Pinochet que habría de cobrar dimensiones nacionales.

### 3.5 LA POLÍTICA DEL GOBIERNO DE REAGAN HACIA CHILE

El distanciamiento del gobierno de Reagan con respecto a la postura crítica hacia Chile que había seguido Carter fue casi inmediato. En los primeros días del nuevo gobierno se afirmó que se buscaría restablecer las relaciones con las dictaduras del Cono Sur y, en especial, con la de Chile.

De tal suerte, se reanudaron los intercambios de visitas de alto nivel; las votaciones

---

<sup>291</sup> Drake, *Labor Movements...*, p. 131.

<sup>292</sup> Sigmund, *op. cit.*, p. 130.

favorables a dicho país en foros internacionales de derechos humanos<sup>293</sup> y organizaciones financieras; los ejercicios militares conjuntos, y se intentaron modificar leyes que constreñían al gobierno a evaluar el comportamiento de los derechos humanos en países extranjeros antes de otorgar asistencia económica y militar.<sup>294</sup> Adicionalmente, se entablaron pláticas con las fuerzas armadas chilenas para explorar la posibilidad de que entrenaran al ejército de El Salvador.

Este nuevo acercamiento se simbolizó con la visita que realizó a Chile la embajadora Jeane Kirkpatrick en los primeros meses del gobierno de Reagan, durante la cual se entrevistó con el general Pinochet, a quien le comunicó el deseo de Estados Unidos por "normalizar completamente las relaciones con Chile",<sup>295</sup> al tiempo que se negaba a reunirse con activistas de derechos humanos. Por su parte, el dirigente chileno se mostró sumamente complacido por el arribo al poder de un Presidente con impecables credenciales anticomunistas y en favor del libre mercado, con el cual, pensó, su régimen podría entablar relaciones cercanas.<sup>296</sup>

Para 1986, sin embargo, confirmando un proceso cuyos inicios se pueden vislumbrar dos años antes, la situación había cambiado radicalmente. Mientras que el presidente Reagan calificaba como "una afrenta a la conciencia humana la falta de progreso hacia la democracia en Chile y Paraguay",<sup>297</sup> Elliott Abrams declaraba que "había sido un mal año para las relaciones

---

<sup>293</sup> Por ejemplo, Estados Unidos fue uno de los pocos países que rechazó una Resolución en la Asamblea General de la ONU que condenaba al gobierno chileno por no garantizar los derechos laborales. El gobierno se justificó aduciendo que "si bien éstos estaban limitados en Chile eran inexistentes en Cuba". Véase Daniel Joseph Muga, *Explaining United States Policy Toward the Military Regimes of Argentina and Chile During the Administration of President Ronald W. Reagan*, tesis doctoral, New York University, 1990, p. 138.

<sup>294</sup> Para un análisis detallado de este periodo, véase *Ibid.*, especialmente pp. 36ss.

<sup>295</sup> Sigmund, *op. cit.*, p. 137.

<sup>296</sup> Al respecto, en este momento Pinochet señaló: "hace siete años estábamos solos. Hoy somos parte de una tendencia mundial, y yo les digo a ustedes, señoras y señores, no fue Chile el que cambió su punto de vista". Citado en *Ibid.*, p. 135.

<sup>297</sup> *Ibid.*, p. 149.

entre los dos países porque se había hecho muy poco para transitar a la democracia",<sup>298</sup> al tiempo que Estados Unidos se abstenía de votar sobre un préstamo a Chile en el BID.<sup>299</sup> En este mismo sentido, más adelante, en 1988, el gobierno estadounidense sería un factor fundamental para que Pinochet no cancelara el plebiscito. ¿Qué puede explicar un cambio tan radical?

### **3.5.1 La modificación de la política exterior hacia Chile**

Al igual que con el viraje más general de la política exterior de Estados Unidos que exploramos en el capítulo anterior, sería erróneo ubicar un sólo motivo para explicarlo en el caso de Chile; las razones son múltiples. Entre las principales, sin duda, se encuentra la presión del Congreso (motivada de manera importante por el descubrimiento de que el régimen chileno estuvo involucrado en el asesinato de Orlando Letelier y la ciudadana estadounidense Ronnie Moffit) y de organizaciones no estatales (la AFL-CIO siendo uno de ellas) para incorporar los derechos humanos en la política seguida hacia Chile.

En efecto, muy pronto se hizo manifiesto que el Congreso (que contaba con una mayoría Demócrata) no permitiría que las consideraciones de derechos humanos se eliminaran completamente de la ejecución de la política exterior hacia Chile, como lo demuestra su condicionamiento a derogar una ley que prohibía la venta de armas a Pinochet a cambio de la entrega de un informe sobre la situación de los derechos humanos en Chile. En este mismo sentido se encuentra su rechazo a la nominación de Ernest Lefever, un político conservador (quien anteriormente se había mostrado contrario a promover los derechos humanos en regímenes no comunistas), como titular de la Oficina de Derechos Humanos del Departamento de Estado.

---

<sup>298</sup> *Ibid.*, p. 185.

<sup>299</sup> Mower, *op. cit.*, p. 138.

De manera relacionada, dado que el evitar la consolidación de movimientos y regímenes izquierdistas en Centroamérica se convirtió progresivamente en la principal prioridad para Estados Unidos, los tomadores de decisiones estadounidenses percibieron en la promoción de la democracia en Chile —país de una importancia estratégica relativamente menor para Estados Unidos— una buena oportunidad para ganar apoyo en el Congreso hacia su política seguida en América Central. Asimismo, esta actitud permitiría argumentar ante la opinión pública que Estados Unidos instrumentaba la "cruzada por la democracia" sin distinciones ideológicas.

En este sentido, la sustitución de funcionarios de "línea dura" (i.e. Alexander Haig y Jeane Kirkpatrick) por personas más moderadas, tales como George Shultz —quien propugnó por una política más clara en favor de la democratización de los regímenes autoritarios—, coadyuvó a esta reorientación.<sup>300</sup> En el caso de Chile, la sustitución del embajador James Theberge por Harry Barnes, un miembro de carrera del servicio exterior con un punto de vista mucho más conciliatorio, se ubicó en este mismo sentido.

Adicionalmente, una razón de peso se encuentra en el creciente temor por parte del gobierno de Reagan de que la progresiva polarización de la sociedad chilena (que, como ya vimos, se hizo especialmente evidente a partir de 1983) podría tener como desenlace un fortalecimiento de los partidos izquierdistas chilenos ("una nueva Nicaragua").<sup>301</sup>

De igual forma, la consolidación de los partidos opositores chilenos, los cuales

---

<sup>300</sup> Mugan, *op. cit.*, p. 139.

<sup>301</sup> *Ibid.*, p. 135. Una muestra de lo difundido que se encontraba este temor entre amplios sectores de la opinión pública estadounidense se encuentra en la comparecencia en 1985 de Mark Falcoff, un integrante de la conservadora Heritage Foundation, ante el Subcomité para el Hemisferio Occidental de la Cámara de Representantes, en la que declaró: "Si el camino a la democracia se encuentra bloqueado y las fuerzas democráticas destruidas, no cabe duda de que Chile se convertirá, antes de que finalice el siglo, en un Estado marxista-leninista aliado a la Unión Soviética". Este mismo personaje escribiría en ese mismo año un artículo muy ampliamente citado que se tituló: "The Coming Crisis: Pinochet is Playing into the Communists' Hands", *Policy Studies*, 2 (1985), pp. 35-76. Citado en Sigmund, *op. cit.*, p. 156.

incorporaron a casi todos los actores políticos en torno a un consenso relativamente moderado en el que los comunistas no se constituyeron como los actores principales, influyó sobre las percepciones estadounidenses de que la transición sería moderada.

### **3.6 LA POSICIÓN DE LA AFL-CIO HACIA CHILE DURANTE EL PERIODO DE REAGAN**

La AFL-CIO no recibió con agrado el enfoque inicial de acercamiento con Chile que llevó a cabo el gobierno de Ronald Reagan. En especial, temió que resultaría en un debilitamiento de sus anteriores esfuerzos para respaldar los derechos laborales en ese país.

Previendo este cambio de política en caso de un triunfo republicano, antes de las elecciones presidenciales en 1980 incluyó como parte de sus propuestas de plataforma política a las convenciones nacionales de los dos principales partidos políticos la exigencia de que "el gobierno [...] apoye a gobiernos democráticos y a los pueblos que ansían su libertad [...] para todas las personas, en todos lugares y en todos los momentos". En el mismo documento señaló: "Estados Unidos deben mantener un sólo estándar de derechos humanos y oponerse a la represión de las dictaduras tanto de la izquierda como de la derecha".<sup>302</sup>

Hasta los detractores más férreos de las actividades internacionales de la AFL-CIO reconocen que el apoyo otorgado por esta central obrera en el decenio de 1980 a los sindicatos chilenos fue crucial durante los periodos de represión gubernamental. Al respecto, Beth Sims (una tenaz crítica de sus actividades) afirma que "el AIFLD dio publicidad a los casos de sindicalistas acosados por el régimen dictatorial de Chile y la presión de la AFL-CIO constituyó un factor de peso en la decisión del gobierno de Estados Unidos de suspender los privilegios

---

<sup>302</sup> AFL-CIO, *The AFL-CIO Platform Proposals...*, p. 20

arancelarios otorgados a Chile en 1987.<sup>303</sup>

En efecto, desde un principio la central sindical estadounidense buscó con ímpetu que el gobierno de Reagan ejerciera presión sobre Chile a fin de que modificara su comportamiento con respecto a los derechos laborales. Específicamente, la central obrera cabildeó para que se le retiraran privilegios comerciales a los productos chilenos y que se dejaran garantizar las inversiones en Chile de compañías estadounidenses por medio de la OPIC.

Lo anterior fue consistente con la postura general que constantemente había promovido la AFL-CIO desde aproximadamente mediados del decenio de 1970, y la cual se reiteró en la mayoría de sus plataformas y lineamientos de acción desde entonces, enfocándola no sólo hacia Chile sino hacia un número cada vez mayor de regímenes autoritarios en todo el mundo.

En este sentido, la dirigencia de la AFL-CIO había estado entre los principales impulsores de una ley que tomara en consideración la situación de los derechos laborales (como ya se hacía con los derechos humanos) al otorgar beneficios comerciales bajo el Sistema Generalizado de Preferencias. Esto se logró en 1984 cuando se aprobó legislación —introducida por Donald Pease, Senador Demócrata por Ohio (estado con una importante base sindical)— para tal efecto. Un año más tarde, la AFL-CIO alcanzó otra victoria al lograr que este tipo de consideraciones fueran utilizadas en el otorgamiento de seguros a inversiones de empresas estadounidenses en el exterior por medio de la OPIC.<sup>304</sup>

Estas propuestas legales no habían contado inicialmente con el apoyo del gobierno de Reagan, la cual incluso las había calificado como "proteccionistas".<sup>305</sup> No obstante, acorde con el

---

<sup>303</sup> Sims, *op. cit.*, p. 12.

<sup>304</sup> Muga, *op. cit.*, p. 181.

<sup>305</sup> *Loc. cit.*

creciente distanciamiento entre Estados Unidos y Chile, el gobierno estadounidense progresivamente reconoció en estas medidas un elemento adecuado de presión contra el régimen de Pinochet, por lo que, en 1986, accedió a las demandas de la AFL-CIO y notificó al gobierno chileno que se encontraba investigando la situación del sindicalismo en Chile, lo cual podría desembocar en el retiro de las exenciones arancelarias para sus exportaciones.<sup>306</sup> Esto se logró en 1987, cuando el gobierno procedió a "descertificar" al régimen de Pinochet en cuanto a la protección de derechos laborales, usando como justificación "la brutal represión de los sindicatos chilenos".<sup>307</sup>

### **3.6.1 El apoyo de la AFL-CIO a la democracia en Chile durante el decenio de 1980**

El NED amplió progresivamente sus actividades en Chile. Esta organización gastó, entre 1984 y septiembre de 1989, un total de 3'990,000 dólares en dicho país sudamericano (sin incluir 1'000,000 de dólares otorgados por el Congreso estadounidense para la realización del plebiscito), cantidad que en este último año representó el 15 % de su presupuesto total (16'000,000 de dólares).<sup>308</sup> Con respecto a las actividades del Fondo en Chile, Carl Gershman, Director del NED, declaró que el objetivo del Fondo "era promover los valores democráticos y comprometer activamente al pueblo y al sector privado norteamericanos en la tarea, de manera consistente con las proclamas de Naciones Unidas, el derecho internacional y los ideales norteamericanos".<sup>309</sup>

---

<sup>306</sup> Sigmund, *op. cit.*, p. 163.

<sup>307</sup> Muga, *op. cit.*, p. 181.

<sup>308</sup> Alan Angell, "La cooperación internacional en apoyo de la democracia política en América Latina: el caso de Chile", *Foro Internacional*, 2 (1989), p. 242 (De ahora en adelante: "La cooperación internacional...").

<sup>309</sup> Entrevista concedida al diario *El Mercurio* en 1988. Citada en *Ibid.*, p. 243.

Dentro del NED,<sup>310</sup> los dos institutos internacionales de la AFL-CIO recibieron la mayor proporción de los fondos canalizados a Chile (individualmente sólo fueron superados por el Instituto Nacional Democrático). Con dichos recursos, el FTUI y el AIFLD instrumentaron varios proyectos relacionados con este país sudamericano durante el decenio de 1980, los cuales estuvieron enfocados principalmente a la educación sindical, ayuda a exiliados chilenos (que incluían asistencia material, médica y préstamos)<sup>311</sup> y, de manera importante, a la vigilancia de los derechos sindicales en dicho país sudamericano (esto último a través del Comité Interamericano de Derechos Humanos y Sindicales, el cual, a su vez, envió varias misiones de inspección a dicho país).

De manera primordial, sin embargo, la AFL-CIO se abocó a apoyar la lucha de algunos sindicatos en favor de la democratización del régimen chileno (gracias a fondos proporcionados por la AID y el NED, principalmente). Los recursos que dirigió a Chile los canalizó, de manera predominante, primero hacia la Unión Democrática de Trabajadores (UDT) (organización formada en 1981 que sustituyó al Grupo de los Diez para, en palabras de Samuel Valenzuela, "diferenciarse de la izquierda")<sup>312</sup> y después a su sucesora, la Confederación Democrática de Trabajadores (CDT), la cual surgió en 1984 como resultado de la escisión de la UDT del opositor Comando Nacional de Trabajadores (CNT). Esta última organización se había creado en 1983 con el fin de integrar a todos los sectores laborales y gremiales que quisieran participar en las

---

<sup>310</sup> El financiamiento del Fondo en Chile, sin incluir a los institutos internacionales de la AFL-CIO, se dirigió a las siguientes organizaciones: Centro de Estudios Políticos (CEP), Centro de Estudios del Desarrollo (CED), FLACSO; editores independientes (Editorial Andante, diario *La Época*), y cooperativas y organizaciones representantes de grupos marginados (en especial la AVEC). Asimismo, puso en marcha varios proyectos enfocados a la organización y registro electoral antes del plebiscito. Cfr. Pinto-Duschinsky, art. cit., p. 40s y National Endowment for Democracy, *Annual Reports, 1984-1989*.

<sup>311</sup> National Endowment for Democracy, *Annual Report, 1985*, mimeo., p. 43.

<sup>312</sup> Valenzuela, art. cit., p. 153.

protestas que en ese momento empezaron a cobrar fuerza. Lo anterior no implicó, sin embargo, que la CNT sustituyera a los grupos sindicales existentes, sino que se convirtió, más bien, en “un lugar de encuentro de las distintas tendencias con el fin de protestar la política gubernamental y exigir la democratización”.<sup>313</sup>

El desprendimiento de la UDT del Comando se debió, a su vez, principalmente, a la intención del CNT de otorgar una mayor injerencia a los partidos políticos dentro del movimiento sindical opositor, lo que provocó temor entre el liderazgo de la UDT sobre “su posible politización excesiva”.<sup>314</sup>

En lo que hubiera parecido impensable tan sólo unas décadas antes, para 1989 la AFL-CIO incluso llegó a apoyar a su tradicional rival ideológico en Chile: la CUT, ahora llamada Central Unitaria de Trabajadores, organización que se volvió a agrupar un mes antes del plebiscito. Debemos señalar, sin embargo, que de nueva cuenta esta ayuda sólo se otorgó una vez que el liderazgo de la AFL-CIO se percató de que la “nueva” CUT era mucho más moderada que sus versiones anteriores, lo cual se muestra claramente por el hecho de que desistió de sus tradicionales llamamientos a la “lucha de clases en contra del capitalismo”, al tiempo que enfatizó la necesidad de mantener al movimiento sindical más autónomo con respecto a la influencia de los partidos políticos.<sup>315</sup> No obstante lo anterior, la ayuda que canalizó la central obrera estadounidense estaba dirigida, como afirma la especificación de un programa instrumentado con fondos del NED, a los “sindicatos democráticos a su interior”.

En este mismo sentido, el principal aliado de la AFL-CIO en Chile, la CDT, agrupó a

---

<sup>313</sup> *Ibid.*, p. 181.

<sup>314</sup> Véase Miquel, *op. cit.*, p. 17.

<sup>315</sup> Drake, *Labor Movements.*, p. 143.

sindicatos de oposición de centro-derecha (un sector demócrata-cristiano y otro socialdemócrata). Entre las organizaciones específicas que la integraban se encontraban tradicionales aliados del AIFLD: los trabajadores portuarios, de servicios financieros, algunos sindicatos del sector industrial, empleados fiscales, taxistas, etc.<sup>316</sup> Tal parece que la ayuda financiera de la AFL-CIO fue importante para la consolidación de dicha organización, ya que para 1986 su membresía había aumentado, en tan sólo dos años, de 80,000 a 130,000 integrantes.<sup>317</sup>

La CDT se encontró entre los principales opositores al régimen de Pinochet. No obstante, se le consideraba como una de las organizaciones obreras menos radicales de Chile, con base en el hecho de que apoyó (aunque parcialmente) las reformas económicas de libre mercado que había instrumentado el gobierno, al tiempo que mantuvo un discurso marcadamente anticomunista<sup>318</sup> (su plataforma de acción hacía referencia explícita, de manera similar a la postura de la AFL-CIO, a la defensa del "sindicalismo libre").<sup>319</sup> Asimismo, durante las protestas fue la principal promotora de que se siguiera una línea "de 'concertación' entre los capitalistas y trabajadores"<sup>320</sup> para derrocar a Pinochet. Ésta característica constituyó un elemento fundamental para que la central obrera estadounidense le brindara su apoyo.

Aun cuando se debe de otorgar el principal crédito a los esfuerzos propios del sindicalismo chileno para explicar su resurgimiento y el importante papel que desempeñó en el inicio de la transición a la democracia, en la lucha contra el régimen de Pinochet dependió, de

---

<sup>316</sup> *Ibid.*, pp. 29-30.

<sup>317</sup> National Endowment for Democracy, *Annual Report, 1986*, mimeo., p. 33.

<sup>318</sup> Alan Angell, "Unions and Workers in Chile during the 1980's, en Paul W. Drake & Iván Jasic, *The Struggle for Democracy in Chile, 1982-1990*, Lincoln (NA), University of Nebraska Press, 1992, p. 196 (De ahora en adelante: "Unions and Workers...").

<sup>319</sup> Campero, "El sindicalismo...", p. 185.

manera importante, de aliados tanto nacionales como internacionales.<sup>321</sup> En cuanto a los primeros, el apoyo de la Iglesia Católica fue fundamental. Con respecto a los segundos, destaca el apoyo del AIFLD y el FTUI (véase Cuadro 5), junto con el de las *Stiftungen* alemanas, especialmente la Konrad Adenauer (la cual siempre mantuvo vínculos bastante estrechos con los demócrata-cristianos) y la Friedrich Ebert (cuya presencia en la ORIT es importante).<sup>322</sup>

**Cuadro 5**  
**Financiamiento para el desarrollo político de Chile por parte de organizaciones**  
**estadunidenses, 1984-1989**  
**(dólares)**

Fondo Nacional para la Democracia	\$4'102,000
Instituto Nacional Democrático	\$1'092,000
Instituto del Sindicalismo Libre <sup>a</sup>	\$1'153,000
Instituto Nacional Republicano	\$ 372,000
Centro Internacional para la Inicitiva Privada	\$ 104,000
Agencia para el Desarrollo Internacional	\$1'285,000
Instituto Americano para el Desarrollo del Sindicalismo Libre <sup>b</sup>	\$1'490,000
<b>TOTAL</b>	<b>\$6'877,000</b>

<sup>a</sup> Este instituto otorgó \$1'153,000 a los sindicatos chilenos, divididos de la siguiente forma: \$856,000 a la Central Democrática de Trabajadores (CDT); \$185,000 a un proyecto conjunto entre la CDT y el Comando Nacional de Trabajadores (CNT), y \$ 112,000 a la CUT.

<sup>b</sup> \$1'340,000 destinados a su programa para Chile y \$150,000 para un programa sindicato-sindicato (este último consistió de actividades en Chile desarrolladas por los Secretariados Sindicales Internacionales financiadas a través de sindicatos estadunidenses, en particular la Federación Americana de Maestros y estuvo financiado por la AID). Adicionalmente, estableció un programa regional para proporcionar asistencia a sindicalistas que vivieran en exilio externo o "interno" (que incluyó a Paraguay y Nicaragua).

Fuente: Michael Pinto-Duschinsky, art. cit., p. 40; National Endowment for Democracy, *Annual Reports, 1984-1989*; y Alan Angell, "Unions and Workers...", p. 198.

Como se puede apreciar por los datos que figuran en la base del Cuadro 5, los institutos internacionales de la AFL-CIO otorgaron un apoyo diferenciado al sindicalismo chileno.

<sup>320</sup> Drake, *Labor Movements...*, p. 136.

<sup>321</sup> En cuanto al apoyo financiero proveniente del exterior por parte de distintos países durante el decenio de 1980, éste se calcula en 55 millones de dólares. Alan Angell, "La cooperación internacional...", p. 239.

<sup>322</sup> Para un recuento de las actividades internacionales de estos institutos en Chile; su funcionamiento y, en particular, la forma en que han ayudado a avanzar el interés nacional alemán, véase Michael Pinto-Duschinsky, art. cit., pp. 33-46.

Privilegiaron principalmente al sindicato con mayor afinidad ideológica a la AFL-CIO: la CDT. En opinión de Alan Angell lo anterior se explica por el hecho de que "la CDT era claramente más aceptable [...] que otras confederaciones sindicales debido a su acentuada línea anticomunista".<sup>323</sup> Los otros programas administrados por el AIFLD (con excepción, tal vez, de aquéllos de carácter más general, como los enfocados al entrenamiento electoral)<sup>324</sup> también evitaron apoyar a los grupos más radicales dentro del sindicalismo chileno.

### **3.6.2 Los resultados de la participación de la AFL-CIO**

Para Angell la relación privilegiada entre la AFL-CIO y la CDT viene a reafirmar que "la ayuda de dicha organización no es tan desinteresada como se afirma".<sup>325</sup> Este autor, además, sugiere costos importantes de ese apoyo. Es de la opinión de que esa ayuda tal vez resultó ser más perjudicial que benéfica, ya que "reforzó actitudes de Guerra Fría y dividió a la oposición, no siempre con justicia, entre grupos democráticos y no democráticos, recompensando a algunos en demérito de los otros".<sup>326</sup>

Beth Sims, por su parte, afirma que esta actuación demuestra que la AFL-CIO y sus institutos regionales se adhirieron a "una agenda pro americana y pro capitalista" que discriminó

---

<sup>323</sup> Estas cifras aparecen en Angell, "Unions and Workers...", p. 198.

<sup>324</sup> Este tipo de programas se intensificaron con anterioridad al plebiscito de 1988. Incluyeron cursos de educación cívica; de asistencia técnica para organizar y administrar los departamentos electorales de los sindicatos; campañas de registro de votantes y de promoción del voto, esfuerzos publicitarios y actividades relacionadas. Todo ello por medio de "Comités de Educación Política" creados para tal efecto<sup>324</sup>. Cfr. Sims, *op. cit.*, p. 83.

<sup>325</sup> Al respecto, de acuerdo con una versión periodística citada por Angell, una delegación compuesta por diez integrantes de la CDT, doce de la CNT y unos cuantos más de otros sindicatos viajaron a Estados Unidos para solicitar financiamiento de la ICFTU y la AFL-CIO, el cual se condicionó a que se garantizara que el Congreso que se planeaba realizar contaría con una mayoría de sindicalista de centro. Angell, "Unions and Workers...", nota 28.

<sup>326</sup> *Ibid.*, p. 198.

entre sus opciones de beneficiarios, centrándose en sus aliados, evitando hacer pública la represión de sindicatos más radicales.<sup>327</sup>

Acorde con lo anterior, Guillermo Campero, aun cuando reconoce que el apoyo otorgado por las centrales obreras internacionales fue de gran importancia para mantener la actividad sindical durante la dictadura, afirma que

esta influencia tuvo aspectos negativos. Uno de ellos es la introducción, por algunas centrales internacionales, del concepto de 'centrales ideológicas' que se refiere a la idea de organizar centrales nacionales diferenciadas por sus definiciones políticas [...] Esta idea, que proviene de experiencias en otros países, puede resultar negativa para los sindicatos chilenos. En efecto, ella contradice la experiencia del movimiento sindical chileno desde sus orígenes, el cual siempre prefirió organizaciones unificadas pero que permitían una competencia política pluralista sin necesidad de fragmentarse en varias centrales.<sup>328</sup>

En efecto, de acuerdo con Drake, durante las movilizaciones de mediados del decenio de 1980 se hicieron presentes divisiones que seguían el patrón de las diferencias existentes con anterioridad al golpe (pero que se habían presentado dentro de centrales ya existentes) entre tendencias "economicistas" y "radicales".<sup>329</sup> De tal suerte, el enfoque de la AFL-CIO en Chile que, como hemos visto, en ocasiones coadyuvó a que las diferencias ideológicas se acrecentaran entre las distintas fuerzas sindicales, puede que haya también obstaculizado la democratización del régimen chileno. Recordemos, como lo hace Lawrence Whitehead, que

Las influencias externas deben canalizarse de una forma que promuevan la cooperación de los actores internos sin negarles su autonomía o autenticidad. Un requisito de cualquier apoyo genuino para democratizar un régimen extranjero consiste en que a los actores internos le sea otorgada suficiente libertad de maniobra para actuar a favor de sus propios intereses, y para establecer sus credenciales como grupos auténticos y no como "titeres" manipulados por fuerzas extranjeras.<sup>330</sup>

---

<sup>327</sup> Sims, *op. cit.*, p. 12.

<sup>328</sup> Campero, "El sindicalismo...", p. 187.

<sup>329</sup> En *Labor Movements...*, pp. 135s.

<sup>330</sup> Lawrence Whitehead, "International Aspects of Democratization", en Guillermo O'Donnell, Phillippe Schmitter & Lawrence Whitehead (eds.), *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives*, Baltimore (MA), The Johns Hopkins University Press, 1988, p. 25.

La línea seguida por la AFL-CIO era perfectamente congruente con su actitud histórica. Parece poco probable pensar que la central obrera, a pesar de que cada vez más reafirmaba que favorecía a cualquier tipo de sindicalismo democrático, podría alejarse totalmente de su tradicional actitud anticomunista. Una muestra más de ello es que en 1985 otorgó asistencia a la CDT (con fondos del NED), argumentando que ésta era "hostigada y reprimida por Pinochet y amenazada por sus rivales comunistas".<sup>331</sup>

Un punto que vale la pena destacar radica en que la forma en la cual la AFL-CIO canalizó la ayuda que proporcionó se encontró, en términos generales, acorde con la postura del gobierno estadounidense hacia Chile, sobre todo durante el segundo período Reagan. La central obrera, al igual que el gobierno estadounidense, prefirió apoyar al "centro democrático" que a las organizaciones más radicales, a fin de alcanzar la democratización del régimen chileno.

A pesar de los efectos negativos, el apoyo brindado por el gobierno y los actores no estatales estadounidenses para promover la transición democrática en Chile —el de la AFL-CIO siendo uno de los más destacados— sin duda constituyó un elemento valioso para lograrla. Lo anterior no implica que dicha transición se hizo posible únicamente por factores externos. Como afirma Thomas Carothers, ésta debe ser entendida como un proceso esencialmente interno "que encuentra sus raíces en décadas de la historia política chilena, una historia auténticamente democrática" y que representa la "culminación de años de años de activismo por parte de la oposición chilena".<sup>332</sup> En un marco más amplio, podemos afirmar que ésta es una característica común a todas las democratizaciones que se llevan a cabo en períodos de paz. En efecto, la ayuda

---

<sup>331</sup> National Endowment for Democracy, *Annual Report, 1985*, mimeo., p. 42.

<sup>332</sup> Véase "The Reagan Years: The 1980's", en Abraham Lowenthal, *op. cit.*, p. 110.

extranjera para que se alcance la transición es tradicionalmente secundaria.<sup>333</sup>

La ayuda de la AFL-CIO no fue de manera alguna desinteresada. Se buscó fortalecer de preferencia a un aliado ideológicamente cercano con el que se pudieran establecer líneas de comunicación en el futuro. Aun cuando el monto canalizado por la AFL-CIO a la CDT puede considerarse que no fue muy cuantioso, hay que recordar que en "los sindicatos chilenos, en donde 1 millón de dólares es considerado como mucho dinero, parece razonable asumir que la existencia de la CDT se debió, al menos en parte, al tratamiento financiero favorable que recibió de dichas fuentes."<sup>334</sup>

Con respecto a los beneficios para el gobierno de Estados Unidos derivados de la actuación de la AFL-CIO (así como de otras organizaciones a través del financiamiento otorgado por el NED y la AID), sin duda alguna le permitió tener una influencia más importante sobre la sociedad chilena y el curso que tomaría la transición, sin que por estas acciones se le pudiera acusar de llevar a cabo una injerencia indebida en los asuntos internos de otra nación. Asimismo, este tipo de operaciones le permitieron maximizar sus beneficios a un costo relativamente reducido. Como afirma Pinto-Duschinsky:

Es posible para un gobierno extranjero tener un impacto importante por medio de una pequeña erogación en asistencia política. Los 7 millones de dólares gastados por la NED, el AIFLD y la AID durante los 5 años anteriores al plebiscito en Chile fueron significativos en términos de la política chilena, aunque más reducidos si los comparamos con los gastos hechos en asistencia económica convencional.<sup>335</sup>

Lo anterior parece confirmar algunos de los objetivos políticos subyacentes a la fundación del NED que se analizaron en el capítulo II. Aun cuando existen otras motivaciones, como la

---

<sup>333</sup> Whitehead, art. cit., p. 31.

<sup>334</sup> Angell, "Unions and Workers...", p. 198.

<sup>335</sup> Pinto-Duschinsky, art. cit., p. 60.

presión de las bases obreras estadounidenses, la represión de sus aliados en Chile y el importante descrédito en el que habían caído sus actividades internacionales por su apoyo al golpe militar de Pinochet, la AFL-CIO buscó derivar beneficios concretos más allá de la retórica que enfatizaba que era "solidaria con sus hermanos chilenos". El democratizar el sistema de relaciones laborales de Chile (siempre apoyando, sin embargo, a los sindicatos más moderados) tenía un claro objetivo. Formalmente la AFL-CIO justificó sus actividades en Chile con el siguiente argumento:

La perspectiva y el propósito del trabajo internacional del movimiento obrero americano ... descansa en la creencia de que los trabajadores deben tener el derecho de organizarse para tener un grado de control sobre las condiciones de empleo. Ello significa que deben tener el derecho a irse a huelga, y que deben tener el derecho a expresarse políticamente, ya que lo que se gana en la negociación puede ser quitado por el Estado. Para el sindicalismo estadounidense sólo existe un estándar de derechos humanos. Todas las personas deben de tener libertad de crear, organizarse y controlar sus propias organizaciones e instituciones de manera independiente al Estado.<sup>336</sup>

En el fondo, lo que se buscaba con esta actitud era disminuir el reto que implicaba para los trabajadores estadounidenses la mano de obra barata y los bajos estándares laborales en otros países.

Así lo reconoció explícitamente la misma dirigencia de la central obrera. Por ejemplo, una vez que el inicio de la transición a la democracia en Chile se había consolidado, Lane Kirkland rechazaría de la siguiente manera la postura sostenida por algunos líderes sindicales en favor de una disminución del activismo internacional de la AFL-CIO:

El argumento va un poco así: "agradecemos lo que la AFL-CIO ha hecho para avanzar la democracia en lugares como Polonia, Chile, Sudáfrica [...] pero esa lucha ha terminado. Los trabajadores en nuestro propio país tienen problemas reales y deberíamos dejar de centrar nuestra atención en el exterior y regresar a casa". Pero el problema es que no puedes regresar a casa, el mundo no te deja. Lo que están proponiendo es nada menos que el abandono del principio que el movimiento sindical americano ha promovido desde los días de en que Samuel Gompers ayudó a establecer la OIT: la pobreza en cualquier lugar es una amenaza para la prosperidad en todos lados.<sup>337</sup>

---

<sup>336</sup> Buchanan, art. cit., p. 165.

<sup>337</sup> AFL-CIO, "Remarks of AFL-CIO President Lane Kirkland at the ACTWU/ILGWU Merger Convention", mimeo. Miami, June 10, 1995, p. 2.

## CONSIDERACIONES FINALES

Como se ha intentado demostrar, la AFL-CIO se convirtió, con posterioridad a la segunda guerra mundial, en un actor internacional muy significativo en América Latina. Aun cuando la historia de sus actividades en la región sin duda necesita estudiarse más ampliamente, parece certero afirmar que la actuación de la principal central obrera estadounidense ha influido de manera importante en los acontecimientos políticos latinoamericanos. Así lo demuestran sus intentos por influir sobre la ideología y comportamiento de sus contrapartes de la región, su posición frente a los golpes de Estado de derecha y, más recientemente —y hasta de manera un tanto sorprendente—, su apoyo para democratizar regímenes autoritarios, como nos lo mostró el caso de Chile.

Uno de los principales objetivos de esta tesis consistió en tratar de elucidar las motivaciones de este comportamiento, así como los cambios que experimentaron éstas. Al respecto, hemos podido constatar que tanto factores económicos como ideológicos desempeñaron un papel importante en su actuación y que, conforme éstos se modificaron, también lo hizo su enfoque internacional. En particular, aun cuando se reconocieron otros factores, en esta tesis se buscó enfatizar los cambios en el entorno económico internacional y sus implicaciones sobre Estados Unidos, las cuales se empezaron a manifestar en los inicios de la década de los setentas, teniendo como consecuencia una revalorización profunda por parte de la AFL-CIO sobre el mejor método a seguir a fin de mantener el bienestar económico de los trabajadores estadounidenses. Empero, como pudimos apreciar en el caso chileno, la postura anticomunista siguió siendo un factor de consideración en sus cálculos.

Otra intención fundamental del presente estudio fue explicar por qué la AFL-CIO colaboró tan activamente con el gobierno de Estados Unidos para avanzar los objetivos de política exterior de este último, así como elucidar la forma en que este entendimiento se

manifestó y operó en la práctica.

Este punto fue de especial relevancia en nuestro principal período de estudio: la década de los ochenta, momento en el que se acrecientan las diferencias con el gobierno de Estados Unidos, tanto en aspectos de política interior como exterior, y en el que, paradójicamente, se estrechan los canales de colaboración en asuntos internacionales, en especial en lo referente a la promoción de la democracia en América Latina. Al respecto, el caso de Chile fue un ejemplo claro de lo anterior.

Ello se fundamenta en que, como ocurrió en el pasado, ambos actores percibieron ventajas en llevar a cabo esta colaboración. Por un lado, la AFL-CIO buscaría la elevación de los estándares laborales en América Latina, para hacer así menos atractivo para las empresas estadounidenses reubicarse a otros países. El gobierno de Reagan, por otro lado, enlistaba la ayuda de un aliado moderado que había demostrado ser sumamente efectivo en el pasado y que tenía una amplia presencia en la región. Lo anterior, a fin de avanzar un objetivo primordial de su política exterior: la promoción de regímenes democráticos, la cual, a su vez, buscaba, entre otros beneficios, mantener la estabilidad en América Latina.

Como se señaló en el presente estudio, el interés de la central estadounidense por promover la democracia y los derechos sindicales por encima de consideraciones ideológicas sobre todo en los ochentas también tuvo otras motivaciones, entre las que destaca el descontento que empezaron a manifestar, por primera vez en su historia, las bases obreras de la AFL-CIO con respecto al enfoque internacional todavía bastante ideologizado de la jerarquía obrera. Al respecto, de manera creciente un importante número de sindicalistas estadounidenses percibieron como demasiado costosa la cercanía entre el gobierno de Reagan —varias de cuyas políticas combatían abiertamente en el Congreso— y la central obrera en asuntos internacionales. Más específicamente, se alinearon detrás de la creencia de que el enfoque de las actividades

internacionales de la AFL-CIO —al debilitar los esfuerzos de la lucha contra el libre comercio al interior de Estados Unidos y diferenciar en el exterior entre los beneficiarios de su apoyo siguiendo líneas ideológicas— no era el más adecuado para proteger los empleos de los trabajadores estadounidenses.

Esto último cobra gran importancia en la actualidad, ya que marca el momento en el que se definen claramente las tensiones dentro de la misma central obrera en torno a la mejor forma en la que el movimiento obrero estadounidense debería de enfocar sus actividades internacionales a fin de enfrentar la globalización de la economía y coadyuvar al mejoramiento de los estándares laborales en el mundo. Hoy en día, con la llegada de John Sweeney a la dirigencia de la AFL-CIO, se impone una visión que señala diferencias con respecto al tradicional enfoque de las actividades internacionales de la principal central obrera de Estados Unidos y que se empezó a hacer presente con el debate en torno al involucramiento de los institutos internacionales de la AFL-CIO en América Central en la década de los ochenta.

En efecto, a partir de 1996 se le ha dado un giro distinto a las actividades internacionales que hemos analizado. Los cuatro institutos regionales de la AFL-CIO desaparecieron para formar el Centro Americano de Solidaridad Sindical Internacional (ACILS, por sus siglas en inglés). Adicionalmente, es preciso señalar que, al fundarse esta organización, se propuso que el financiamiento que recibiera no fuera supervisado de forma alguna por el gobierno (actualmente, sin embargo, sigue participando dentro de la estructura del NED), lo cual es, en gran medida, una muestra del creciente rechazo a la estrecha colaboración desarrollada con anterioridad.<sup>338</sup>

En cuanto a las motivaciones que guían la actuación internacional del nuevo instituto, se ha reconocido aún más explícitamente la necesidad de adoptar un enfoque más pragmático para

---

<sup>338</sup> James B. Parks, "International Focus Shifts to Organizing and Solidarity", *AFL-CIO News*, August 23, 1996, p. 7.

lidar con las nuevas realidades a las que se enfrenta la central obrera en un mundo más globalizado en donde prácticamente ha desaparecido el comunismo. En este sentido se encuentra la declaración en 1996 del Secretario-Tesorero de la AFL-CIO, Richard Trumka:

Por demasiados años la ideología ha sido la principal exportación de la AFL-CIO en cuanto a asuntos internacionales se refiere. Hemos modificado todo eso y ahora la principal exportación e importación de nuestro Departamento [de Asuntos Internacionales] será un bien mucho más precioso y relevante, uno llamado la "solidaridad internacional".<sup>339</sup>

Lo anterior se ha manifestado a la par de un activismo en asuntos internacionales sin precedente por parte de la AFL-CIO que ha enfatizado la necesidad de mejorar los estándares laborales en el mundo y de apoyar la democratización de las sociedades. Asimismo, se han establecido vínculos más cercanos con una multiplicidad de sindicatos en el mundo, lo cual tiene el objetivo declarado de "crear un sólido movimiento sindical global" en el que las consideraciones ideológicas cada vez sean menos tomadas en cuenta. El principal criterio que se ha adoptado actualmente para la consolidación de este tipo de alianzas ha sido, más bien, la oposición común al llamado "neoliberalismo" y a su corolario: el libre comercio.

Desde su fundación, las actividades internacionales de la AFL-CIO han desempeñado un papel muy importante en los cálculos del liderazgo obrero estadounidense para avanzar los intereses de los trabajadores de Estados Unidos. Tal parece que nos encontramos ante un nuevo punto de inflexión cuyo resultado seguramente resultará en que la AFL-CIO seguirá siendo un actor sumamente importante cuya proyección internacional continuará teniendo en el futuro implicaciones de consideración para América Latina.

---

<sup>339</sup> AFL-CIO, "Remarks by Richard Trumka, Secretary-Treasurer of the AFL-CIO at the Labor and Global Economy Conference", mimeo., Berkeley (CA), November 21, 1996, p. 1.

## ANEXO

### Descripción de los programas desarrollados en Chile por los institutos internacionales de la AFL-CIO con fondos otorgados por el NED, 1984-1989

<b>Año</b>	<b>Descripción</b>	<b>Monto</b>
1984	Apoyar a la UDT a establecer servicios para la juventud y comunitarios; distribuir un boletín informativo; realizar seminarios, y a instrumentar una campaña de difusión en los medios informativos.	N/D
1985	Asistencia a las oficinas regionales de la CDT a desarrollar seminarios y programas de entrenamiento.	\$450,000
1986	Programas de organización sindical y seminarios enfocados a la educación democrática y habilidades sindicales. Actividades educacionales y de organización en apoyo a la transición democrática.	\$60,000
1987	Programas de organización sindical y seminarios enfocados a la educación democrática y habilidades sindicales.	\$80,000
1988	Fortalecer la participación política de la CDT; el Comité de enlace de la ICFTU con el Comando Nacional de Trabajadores (CDT) y otras organizaciones democráticas de trabajadores. Programas de registro de votantes antes del plebiscito.	\$135,000
1989	Financiar cursos de educación sindical desarrollados por la CDT y los sindicatos democráticos miembros de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT).	\$112,000

Fuente: National Endowment for Democracy, *Annual Reports, 1984-1989*.

## BIBLIOGRAFÍA

- Agee, Philip, *Inside the Company: CIA Diary*, Harmondsworth (UK), Penguin Books, 1975.
- American Federation of Labor-Congress of Industrial Organizations, *Labor Looks at Congress, 1978*, s.l., s.e., s.a.
- , *The AFL-CIO Platform Proposals Presented to the Democratic and Republican National Conventions*, s.l., s.e., 1980.
- , *Labor Looks at Congress, 1982*, s.l., s.e., s.a.
- , "Remarks of AFL-CIO President Lane Kirkland at the ACTWU/ILGWU Merger Convention", Miami, s.e., 30 de junio de 1995.
- American Institute for Free Labor Development, *Twenty-Five Years of Solidarity with Latin American Workers*, Washington, D.C., AIFLD, 1987.
- Angell, Alan, *Politics and the Labour Movement in Chile*, Londres, Oxford University Press, 1972.
- , "La cooperación internacional en apoyo de la democracia política en América Latina: el caso de Chile", *Foro Internacional*, 32 (1989), pp. 215-245.
- Anónimo, "AIFLD Graduate Discusses Front Royal Course", s.l., s.e., s.a.
- Barry, Tom & Deb Preusch, *AIFLD in Central America. Agents as Organizers*, Albuquerque, Inter-Hemispheric Education Resource Center, 1990.
- Bell, Daniel, "'American Exceptionalism' Revisited: The Role of Civil Society", *The Public Interest*, 1989, núm. 9, pp. 38-56.
- Berger, Henry, *Union Diplomacy. America's Labor Foreign Policy in Latin America, 1932-1955*, tesis doctoral, University of Wisconsin, 1966.
- Bermúdez, Lilia y Rosalva Ruiz, "Los dineros de Estados Unidos", *Este País*, agosto de 1991, pp. 40-48.
- Campero, Guillermo, "El movimiento sindical, la política laboral y el modelo económico después de 1973", Documento de Trabajo, Santiago de Chile, Academia de Humanismo Cristiano, s.a.
- Carothers, Thomas, *In the Name of Democracy: U.S. Policy Toward Latin America in the Reagan Years*, Berkeley (CA), University of California Press, 1991.

- , "The NED at 10", *Foreign Policy*, 95 (1994), pp. 123-138.
- Cochrane, James D., "U.S. Policy Toward Recognition of Governments and Promotion of Democracy in Latin America since 1963", *Journal of Latin American Studies*, 4 (1972), pp. 275-291.
- Destler, I.M., *American Trade Politics. System Under Stress*, NY, Institute for International Economics-Twentieth Century Fund, 1986.
- Dockery, Robert H., *Survey of the Alliance for Progress. Labor Policies and Programs. A Study Prepared at the Request of the Subcommittee on American Republic Affairs by the Staff of the Committee on Foreign Relations, United States Senate*, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, July 15, 1986.
- Drake, Paul W., *Labor Movements and Dictatorships: The Southern Cone in Comparative Perspective*, Baltimore (MD), The Johns Hopkins University Press, 1996.
- & Iván Jasic (eds.), *The Struggle for Democracy in Chile, 1982-1990*, Lincoln (NA), University of Nebraska Press, 1994.
- Evans, Peter B., Harold K. Jacobson and Robert D. Putnam (eds.), *Double-Edged Diplomacy. International Bargaining and Domestic Politics*, Berkeley (CA), University of California Press, 1993.
- Falabell, Gonzalo, "Labour in Chile Under the Junta, 1973-1979", Working Paper 4, Londres, Institute of Latin American Studies, Universidad de Londres, s.a.
- Foner, Philip S., *History of the Labor Movement in the United States*, vol. II, NY, International Publishers, 1980.
- Garcia Silva, Marcelo, "Estados Unidos, América Latina y la promoción de la democracia", Documento de Trabajo, México, CIDE, 1991.
- García, Rigoberto (ed.), *Chile, 1973-1984*, Monografías núm. 12, Estocolmo, Institute of Latin American Studies, 1985.
- Gallardo, Sofia, "Debate sobre la promoción de la democracia en Estados Unidos", Documento de Trabajo, México, CIDE, 1991.
- Goldman, Ralph M. & William A. Douglas (comps.), *Promoting Democracy: Opportunities and Issues*, NY, Praeger, 1988.
- Hartz, Louis S., *La tradición liberal en Estados Unidos*, trad. Hugo Martínez Moctezuma, México, FCE, 1994.
- Hawkins, Carrol, "The ORIT and CLASC", *Inter-American Economic Affairs*, 8 (1965), pp. 134-176.

Hunt, Michael H., *Ideology and U.S. Foreign Policy*, New Haven (Conn.), Yale University Press, 1982.

Huntington, Samuel P., "Transnational Organizations in World Politics", *World Politics*, 3 (1973), pp. 333-368.

Kelly, John, "National Endowment for Reagan's Democracies", *The National Reporter*, 1986, núm. 10, pp. 40-48.

Kirkpatrick, Jeane, "Dictatorships and Double Standards", *Commentary*, 68 (1979), pp. 34-45.

Kissinger, Henry, *Diplomacy*, NY, Simon & Schuster, 1994.

Kofas, Jon V., *The Struggle for Legitimacy. Latin American Labor and the United States, 1930-1960*, Temple, Arizona State University, 1992.

Lear, John & Joseph Collins, "Working in Chile's Free Market", *Latin American Perspectives*, 1 (1995), pp. 11-29.

Levenstein, Harvey, *Labor Organizations in the United States and Mexico*, Westport (Conn.), Greenwood Publishers, 1972.

Lowenthal, Abraham F, *Exporting Democracy: The United States and Latin America. Themes and Issues*, Baltimore (MA), The Johns Hopkins University Press, 1991.

Miquel, Janine, "El movimiento sindical chileno después de 15 años de dictadura militar (septiembre 1973-septiembre 1988)", Documento de Trabajo núm. 59, Estocolmo, Latinamerika Institutet, Universidad de Estocolmo, 1988.

Morehouse, Ward (ed.), *American Labor in a Changing Economy*, NY, Praeger-Carnegie Endowment for International Peace, 1978.

Mower, A. Glenn, *Human Rights and American Foreign Policy: The Carter and Reagan Experiences*, Westport (Conn.), Greenwood Press, 1987.

Mugan, Daniel Joseph, *Explaining United States Policy Toward the Military Regimes of Argentina and Chile During the Administration of President Ronald W. Reagan*, tesis doctoral, New York University, 1990

National Endowment for Democracy, *Annual Report, 1984*, mimeo.

-----, *Annual Report, 1985*, mimeo.

-----, *Annual Report, 1986*, mimeo.

-----, *Annual Report, 1987*, mimeo.

-----, *Annual Report, 1988*, mimeo.

-----, *Annual Report, 1989*, mimeo.

National Security Council, "United States Objectives and Courses of Action with Respect to Latin America" (Anexo al NSC 144), mimeo., marzo 6, 1953.

Nissen, Bruce, *U.S. Labor Relations, 1945-1989. Accomodation and Conflict*, NY, Garland Publishing, 1990.

O' Donell, Guillermo, Phillipe C. Schmitter & Lawrence Whitehead (eds.), *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives*, Baltimore (MD), The Johns Hopkins University Press, 1988.

Oye, Kenneth, Robert J. Lieber & Donald Rothchild (eds.), *Eagle Resurgent? The Reagan Era in American Foreign Policy*, Boston (Mass.), Little Brown, 1987.

-----, *Eagle Defiant. United States Foreign Policy in the 1980's*, Boston (Mass.), Little Brown, 1983.

Pinto-Duschinsky, Michael, "Foreign Political Aid: The German Political Foundations and their US Counterparts", *International Affairs*, 1991, núm. 1, pp. 33-63.

Radosh, Ronald, *American Labor and United States Foreign Policy*, NY, Random House, 1969.

Reagan, Ronald, *President Ronald Reagan: The Quest for Peace: the Cause of Freedom. Selected Speeches on the United States and the World*, Washington, D.C., United States Information Agency, 1988.

Risse-Kappen (ed.), *Bringing Transnational Relations Back In. Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions*, Cambridge (UK), Cambridge University Press, 1995.

Robinson, Archie, *George Meany and his Times*, NY, Simon & Schuster, 1981.

Romualdi, Serafino, "Labor and Democracy in Latin America", *Foreign Affairs*, 24 (1947), pp. 478-489.

-----, *Presidents and Peons. Recollections of a Labor Ambassador in Latin America*, NY, Funk & Wagnallis, 1967.

Ruiz Paniagua, Rosalva A., "Las contradicciones inherentes a la promoción de la democracia", Documento de Trabajo núm. 5, México, CIDE, 1993.

- Schultz, Lars, *Human Rights and United States Foreign Policy Toward Latin America*, Princeton (NJ), Princeton University Press, 1980.
- , *National Security and U.S. Policy Toward Latin America*, Princeton (NJ), Princeton University Press, 1987.
- Scott, Jack, *Yankee Unions Go Home! How the AFL Helped the U.S. Build an Empire in Latin America*, Vancouver, New Star Books, 1978.
- Sigmund, Paul, *The United States and Democracy in Chile*, Baltimore (MD), The Johns Hopkins University Press, 1993.
- Sims, Beth, *Workers of the World Undermined. American Labor's Role in U.S. Foreign Policy*, Boston (MA), South End Press, 1992.
- Slaney, Dave, "Solidarity and Self-Interest", *NACLA Report on the Americas*, 1988, núm. 3, pp. 28-36.
- Southall, Roger (ed.), *Trade Unions and the New Industrialisation in the Third World*, Londres, Zed Publications, 1988.
- Spalding, Hobart, *Organized Labor in Latin America. Historical Case Studies of Workers in Dependent Societies*, NY, New York University Press, 1977.
- , "AIFLD Amok", *NACLA Report on the Americas*, 1988, núm. 3, pp. 18-20
- , "AIFLD in Action", *NACLA Report on the Americas*, 1988, núm. 3, pp. 22-24.
- , "Unions Look South", *NACLA Report on the Americas*, 1988, núm. 3, pp. 15-17.
- , "The Two Latin American Foreign Policies of the U.S. Labor Movement: The AFL-CIO Top Brass vs. Rank-and-File", *Science & Society*, 4 (1992-1993), pp. 421-439.
- , "Solidarity Forever? Latin American Unions and the International Labor Network", reseña, *Latin American Research Review*, 8 (1996), pp. 253-265.
- Tucker, Robert W., "Reagan's Foreign Policy", *Foreign Affairs*, 1989, núm. 1, pp. 1-27.
- United States Department of State, *American Foreign Policy Current Documents, 1983*, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 1985.
- United States, General Accounting Office, *Foreign Assistance. Private Voluntary Organization's Contributions and Limitations*, Washington, D.C., GAO, 1995.
- Varios autores, *La política exterior de México. Enfoques para su análisis*, México, IMRED-Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México, 1997.

Welch, Cliff, "Labor Internationalism: U.S. Involvement in Brazilian Unions, 1945-1965", *Latin American Research Review*, 1995, núm. 1, pp. 61-89.

Wilson, Graham, K., *Unions in American National Politics*, NY, St. Martin's Press, 1979.

Windmuller, John P., "The Foreign Policy Conflict in American Labor", *Political Science Quarterly*, 2 (1967), pp. 205-234.

Zapata, Francisco (comp.), *Clases sociales y acción obrera en Chile*, México, El Colegio de México (Colección *Jornadas* del Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México, núm. 110), 1986.

-----, "Transición democrática y sindicalismo en Chile", *Foro Internacional*, 32 (1992), pp. 703-721.

Zieger, Robert H., *American Workers, American Unions, 1920-1985*, Baltimore (MD), The Johns Hopkins University Press, 1986.

### **PUBLICACIONES PERIÓDICAS**

*AFL-CIO News*