

BIBLIOTECA DE
BENJAMIN GUERRA-MONDRAGON

THE LOVE OF BOOKS IS THE
GOLDEN KEY THAT OPENS
THE ENCHANTED DOOR

EL PROBLEMA DEL *STATUS* POLITICO *

GORDON K. LEWIS**

Este artículo es un capítulo escogido del libro del profesor Lewis, que próximamente habrá de ser publicado bajo el título *Puerto Rico: Freedom and Power in the Caribbean*. El libro consta de un total de 24 extensos capítulos y se propone ofrecer un análisis exhaustivo de la totalidad de la vida y experiencias puertorriqueñas, comprendiendo a un tiempo los aspectos culturales, sociales, económicos, políticos, educacionales e internacionales de la sociedad.

NO hay asunto que conmueva más violentamente las emociones del puertorriqueño que el asunto del *status*. Es en realidad la cuestión de las cuestiones. Hasta 1940 prevaleció sobre todos los demás *issues*, en tal forma que su tiranía sobre los partidos dividió la voluntad política insular, permitiendo que las masas quedaran abandonadas a la explotación de los intereses mancomunados de los grandes grupos económicos. Los primeros años del "Nuevo trato" popular permitieron una tregua en la situación, pero con el fin de dicho experimento, poco después de concluida la guerra, el *issue* del *status* resurgió con toda su patológica virulencia. Ninguna otra cuestión particular ocasiona el que se interrógue tan implacablemente a los congresistas o funcionarios públicos visitantes. Cada vez que una comisión del Congreso se traslada a la Isla para conocer y confrontar el punto de vista local—el Comité O'Brien de 1959 fue un ejemplo—lo que hace, indefectiblemente, es provocar una nueva explosión de pasiones e intereses que determinan, a su vez, una reacción en cadena de enorme alcance. El tema se aprovecha por algunos como un garrote con que apalea a los americanos; se usa por otros como excusa para la inacción o la pasividad en el nivel local. Los antagonistas citan autoridades en derecho constitucional y precedentes en favor de sus particulares interpretaciones con el mismo entusiasmo con que los controversialistas

* Traducido por Roberto Beascoechea.

** Profesor del Colegio de Ciencias Sociales de la Universidad de Puerto Rico.

de los siglos XVI y XVII citaban textos bíblicos, en la apasionada convicción de que la cita probaba automáticamente la validez de su argumentación. A la verdad, la analogía no es inapropiada, puesto que se ha desarrollado en la Isla una verdadera bibliolatría profana respecto al asunto. Si a esto se suma la consideración de que en una sociedad geográficamente limitada, la atmósfera del debate—independientemente de cuál sea su sustancia—participa siempre del acaloramiento que caracterizó las disputas políticas en las ciudades-Estados de la Italia medieval—se podrá tener una comprensión más amplia de la situación.

Algunos críticos como, por ejemplo, el profesor Boorstin, pretenden ver en esta preocupación por el *status* un síntoma de deficiencia intelectual. Difícilmente podría hacerse juicio más ingenuo. Es verdaderamente asombroso que un historiador profesional pueda desentenderse tan arrogantemente de las raíces históricas de tal preocupación. Históricamente, toda sociedad subordinada a una potencia imperial se ha visto impelida a cuestionar la legitimidad moral de la subordinación. Tales fueron los casos de Italia bajo Austria, de Irlanda bajo Inglaterra, de Polonia bajo la Rusia zarista, de las colonias americanas bajo la Gran Bretaña. Aun desde el punto de vista marxista—doctrinariamente tan horro de simpatías hacia el nacionalismo—la cuestión nacional siempre ha sido vista como algo previo a la cuestión social. “La nación—ha dicho Lenin—es un producto necesario, una forma inevitable en la etapa burguesa del desarrollo social. Las clases trabajadoras no pueden fortalecerse, madurar, ni consolidar sus fuerzas, sino constituyéndose a sí mismas como la nación, llegando a ser nacionales”. Conminar a un pueblo a que se desentienda de su problema nacional (como se desprende de los argumentos del profesor Boorstin) equivale a desconocer la naturaleza de todo el proceso del crecimiento del nacionalismo durante los últimos dos siglos. Un crítico puertorriqueño ha observado también que actitudes como la del profesor Boorstin reflejan, más que una verdad absoluta que los puertorriqueños deben aprender, el *status* peculiar de la clase intelectual en la sociedad norteamericana, clase que ocupa en ésta una zona marginal muy incómoda, es mirada con suspicacia por la gran masa del público, y muy raramente participa en política, de cuyo arte se manifiesta con frecuencia en términos despectivos.¹ La pasión político-nacionalista de la *intelligentsia* puertorriqueña realmente tiene que parecer carente de sentido a los miembros de dicha clase. Pero la historia, por lo menos, está aquí del lado de Puerto Rico, pues, la búsqueda de la libre determinación nacional ha demostrado ser, históricamente, un

¹ Daniel Boorstin, “Self-Discovery in Puerto Rico”, *The Yale Review*, vol. XLV, nº 2 (diciembre, 1955); y Nilita Vientós Gastón, Índice Cultural, Comentarios a un Ensayo sobre Puerto Rico, *El Mundo*, febrero 25, 1956.

ideal mucho más atractivo que el credo internacionalista del socialismo clásico. Así, el socialismo de la Noruega decimonónica sólo alcanzó un serio desarrollo con posterioridad a la separación del país de Suecia: hasta entonces pareció más apremiante la satisfacción del sentimiento nacionalista que la obediencia al principio socialista. De la misma manera los liberales italianos atendieron más a Garibaldi que a Marx hasta que el yugo austriaco fue sacudido en 1859. Y de idéntico modo, el internacionalismo de pensadores como Renán y Jaures fue —y es aún— comparativamente impotente para controlar el movimiento de las clases trabajadoras francesas mientras las sucesivas invasiones alemanas echaban nuevo combustible al patriotismo francés. El *record* muestra hasta la saciedad que ninguna nación puede disponerse adecuadamente a considerar seriamente sus problemas internos, o a dedicar sus más nobles esfuerzos a las ideologías internacionalistas, mientras exista un vínculo indeseable entre ella y un poder extranjero. Ojalá y los críticos que zahieren a los puertorriqueños por preocuparse por su identidad nacional recuerden—para tomar sólo dos ejemplos— la lección derivada de la derrota infligida por Pilsudski a Rosa Luxemburgo cuando ésta se esforzaba por impedir que se tornara nacionalista el movimiento socialista polaco; y del despliegue del Partido Comunista Ruso—una vez derrotado Trotsky por Stalin—como arma para la protección de los intereses nacionales rusos.

El problema de Puerto Rico debe de considerarse dentro de su contexto general. Los puertorriqueños no nacieron con el complejo del *status*: éste les fue impuesto desde fuera. El hecho de que la más casual manifestación acerca del problema, hecha por el más oscuro y menos influyente de los congresistas o funcionarios oficiales sea atrapada para convertirla en titular de primera plana en San Juan, es comprensible si se tiene en cuenta que la Isla está aún controlada por el Congreso y por la Administración federales. Por otra parte, aunque la discusión en torno de las soluciones alternativas—independencia, anexión como Estado, o el actual Estado Libre Asociado—parece a veces reducirse a una evaluación tipo Scrooge de las ventajas económicas y fiscales de que supuestamente disfrutaría la Isla bajo cualquiera de ellas (y es de lamentar que se ceda a la tentación de pensar en tales términos), la cosa es, con todo, perfectamente comprensible si se tiene en cuenta el grado de dependencia en que está la economía de la Isla respecto de la política económica general del Gobierno Federal. Ningún líder puertorriqueño responsable puede pedir a su pueblo que acepte los enormes sacrificios económicos que comportaría la anexión de Puerto Rico a la Unión Norteamericana en calidad de Estado, con el completo cese de los actuales privilegios fiscales y económicos. Es evidente que la economía de la Isla disfruta actualmente

de ventajas que no deben ser abandonadas frívolamente:² los mismos proponentes de un mejor trato congressional para el Distrito de Columbia señalan con envidia hacia esos privilegios, que incluyen la exención del pago de los impuestos federales sobre la renta. La casi paranoica ansiedad con que se discute la cuestión del *status* comienza a hacerse comprensible, en realidad, cuando se considera a la luz de dos factores: primero, el temor de que el Congreso pueda, en algún momento, decidirse a desprenderse de la Isla; y, segundo, la impresión de que, a la inversa, las citadas ventajas económico-fiscales puedan ser utilizadas —como lo han sido en el pasado— para justificar la denegación de reformas políticas. Lo que de hecho ha ocurrido ha sido que los Estados Unidos en todo momento han confrontado a la población de la Isla con un *Hobson's choice* entre un *status* político que les proporciona comida, con oprobio; y otro que les ofrece pobreza, con dignidad. Aquellos puertorriqueños que, como los campeones del Estado Libre Asociado a partir de 1952, alegan que este dilema ya ha sido resuelto, de hecho sólo pueden basar sus argumentos en la presuposición de que la forma política *Estado Libre Asociado* ha tenido la virtualidad de trascender el complejo del *status*. Pero esto lo niegan tanto los sostenedores de la estadidad como los propulsores de la independencia; y la misma impetuosidad con que defienden su tesis los portavoces Populares, delata hasta qué grado está envuelta en dicho complejo su propia "invención", en lugar de haberse zafado de él de alguna manera hegeliana sólo conocida por los más filosóficamente místicos de sus intelectuales. La forma cambia: la pasión fundamental permanece. "El deseo profundamente arraigado de los puertorriqueños de alcanzar una posición de dignidad e igualdad" —ha notado un observador mucho más objetivo— "se ha demostrado una y otra vez en la historia de la Isla. La prolongada, y frecuentemente desalentadora lucha por obtener concesiones del Congreso; los clásicos debates acerca del *status*, la insistencia con que se trata de demostrar la existencia de un pacto con garantías bilaterales, demuestran la realidad de esta arraigada necesidad".³ Esta necesidad aguarda aún el remedio que finalmente pueda mitigarla.

* * *

La alternativa *Estado Libre Asociado* merece un análisis especial, ya que, a diferencia de las otras dos, es una realidad actual y no una esperanza lejana. En su favor existe una densa avalancha de litera-

² Comentarios en *The Washington Post*, citado *El Mundo*, 20 de febrero de 1957.

³ *Puerto Rico. A Survey of Historical, Economic and Political Affairs*, por Robert J. Hunter, Consultor, Committee on Interior and Insular Affairs, Cámara de Representantes, Washington, D. C. (1959), p. 43.

tura: los debates de la Asamblea Constituyente de 1951-1952, las audiencias del Congreso Federal respecto a la Ley Pública número 600 de 1950 (que es el documento constitucional básico del Estado Libre Asociado), la propaganda oficial del Gobierno de la Isla, las dilatadas audiencias del Comité Federal de Asuntos Insulares e Interiores de 1959, y otros innumerables documentos. Ningún gobierno estadual ha bombardeado nunca en semejante forma al Gobierno y al pueblo americanos como lo ha hecho el Gobierno del Estado Libre Asociado, desde 1950, para justificar su *raison d'être*. Fundamentalmente, su tesis mantiene que la aprobación federal e insular—entre los años de 1947 y 1952—de los cambios constitucionales, determinó la terminación definitiva del *status* colonial. Los progresos en el orden constitucional han sido, en cierto sentido, bastante concretos. Los puertorriqueños retienen la ciudadanía americana, y, con algunas excepciones, gozan de la amplitud de los derechos civiles americanos; les ha sido concedido el derecho a organizar su propio instrumento de gobierno local, y en la Isla ha terminado virtualmente la designación de funcionarios locales por parte del ejecutivo norteamericano. Los ciudadanos de Puerto Rico disfrutaban de plena libertad de movimiento dentro de la Unión y no puede amenazárseles (como a los inmigrantes africanos y de las Antillas en el Reino Unido) con la posibilidad de que el poder parlamentario imperial establezca cuotas restrictivas para impedir su entrada. (El hecho más parecido a tal legislación penal la constituyó la recomendación, hecha por el juez federal Leibowitz, de que el Estado de Nueva York adoptara una ley para desalentar la inmigración puertorriqueña, mediante el establecimiento del requisito de un año de residencia como condición para poder beneficiarse de la asistencia oficial.) Quizá pueda considerarse todo esto simplemente como el resultado final de un proceso de 60 años, en el curso del cual el Congreso ha ido concediendo a la Isla sucesivas participaciones de su poder gubernativo. Los depositarios del dogma popular insisten, sin embargo, en que todo este cambio, y especialmente las modificaciones sobrevenidas en los años 1951-1952, no deben ser vistas como un simple proceso de ampliación del Gobierno propio a través del cual ha quedado intocada la cuestión del *status*, sino más bien como un "tratado" fundamental, que cambia la relación federal-insular en forma tal que convierte la Isla-territorio en un "Estado Libre Asociado", despojado de todo arreo colonialista. Los defensores de la tesis han intentado impartir al Estado Libre Asociado respetabilidad en el orden de los principios jurídicos aclamándolo como la última modalidad en el mundo moderno de un federalismo flexible, con entronques en Proudhon, Locke y Altusio; y respetabilidad histórica, entroncándolo con el movimiento liberal-autonomista puertorriqueño bajo la soberanía

española. La segunda pretensión es tal vez más convincente que la primera, pero ninguna de las alegaciones constituye, en sí misma, prueba conclusiva de que los cambios, sumados todos, aseguran, entre Estados Unidos y Puerto Rico una nueva relación sin traza alguna de subordinación que no sea recíprocamente voluntaria, o que, más singularmente aún, constituya una solución para el problema colonial moderno, en el plano mundial.⁴

Precisa conocer el contenido íntegro del dogma oficial. De acuerdo con el esquema que da el señor Fernós Isern en su libro *Puerto Rico libre y federado* (1948), el cambio constitucional producido ha requerido: la completa democratización de las tres ramas del gobierno insular, una constitución local adoptada por el pueblo de Puerto Rico (el único que tiene facultades para enmendarla), la limitación de la actividad del Gobierno Federal a materias exclusivas y específicamente reservadas a dicho gobierno (como los asuntos referentes a los Estados de la Unión); todo esto formulado en un nuevo pacto, de carácter bilateral, enmendable únicamente mediante mutuo acuerdo, y nunca unilateralmente. Establecido lo anterior, la relación Estados Unidos-Puerto Rico habría tomado la forma de un *status* local de "soberanía democrática", coexistiendo a la par con las agencias del Gobierno Federal, que, por su parte, se limitan a realizar las funciones que específicamente les asigna el acuerdo.⁵ Elaboraciones posteriores de estas "proposiciones directrices", como se les podría llamar, indican que, para los Populares, el poder reservado por el Congreso Federal solamente debe ser ejercido en condiciones extremas y no como una función normal dentro de la rutina de las nuevas relaciones, y, ciertamente, nunca como un medio de intervención en los asuntos del gobierno local. Todas estas nociones descansan a su vez sobre la premisa fundamental de la teoría del contrato, considerándose la Ley Pública número 600 y el Estatuto de Relaciones Federales como emanantes de la misma a manera de un "pacto" en virtud del cual el Congreso, a sabiendas, hizo algunas cesiones de su poder en la Isla, las cuales son de naturaleza irrevocable, y, a sabiendas, convino además en que ningún elemento del "pacto" podría ser alterado sin el consentimiento de ambas partes contratantes. "Tal como lo vemos" —ha dicho el gobernador Muñoz Marín— "Puerto Rico es una clase de Estado, tanto en el sentido del sistema federal de Estados Unidos como en el de pueblo organizado para gobernarse a sí mismo. Es un

⁴ Juan M. García Passalacqua, "The Alternative: A Federal Solution to the Colonial Problem", mimeografiado, 1959. Véase además Juan M. García Passalacqua, "Notas para una teoría de la asociación federalista", *Revista de Ciencias Sociales*, vol. III, n.º (junio, 1959).

⁵ Antonio Fernós-Isern, *Puerto Rico Libre y Federado*, Biblioteca de Autores Puertorriqueños (San Juan, 1948), pp. 91-92.

sistema de gobierno y una nueva forma de relación con Estados Unidos, como pudiera serlo en el caso de una gran unión o confederación de sociedades políticas. . . La idea del "pacto" determina un cambio básico en las relaciones. Sustraer de la misma base de ellas el *onus* del colonialismo. No puede ser revocado o cambiado unilateralmente. . . Así, el *status* político de Puerto Rico es uno de libre asociación con la Unión Americana. Es una nueva manera de abolir un *status* colonial bajo el mismo sistema constitucional de los Estados Unidos".⁶

¿Hasta qué punto merecen crédito estas aseveraciones? A nuestro modo de ver la indagación —una vez conocido todo lo que sobre el particular se ha dicho y hecho— debe abarcar dos cuestiones: 1) ¿Tiene la legislación de 1950-1952 el alcance que le atribuyen los Populares?; 2) Al aprobar tal legislación, ¿tuvo el Congreso la intención de alterar el *status* constitucional de Puerto Rico mediante la cesión a la Isla, a perpetuidad, de su poder constitucional sobre ella? Un examen cuidadoso de la prueba hace difícil contestar ambas preguntas con otra respuesta que no sea una negativa enfática. El título formal de territorio ha cambiado, pero la Isla sigue siendo, no obstante, un territorio. El Congreso conserva sobre ella sus *plens pouvoirs*. Es cierto que al tiempo de la aprobación de la Ley Pública número 600 el Congreso rechazó la llamada enmienda Johnston, que hubiera requerido la aprobación congresional de todas las enmiendas que a la Constitución se hubieran hecho en Puerto Rico. Pero es igualmente cierto que el Congreso, en la misma ocasión, usó su poder de revisión para borrar de la Carta de Derechos puertorriqueña artículos ofensivos a sus miembros más conservadores, y que, además, estableció un ámbito de cortapisas federales a la facultad de enmendar del pueblo puertorriqueño, con la clara implicación de que él (el Congreso) no tenía intención alguna de consentir en una abdicación permanente de la autoridad federal. Ciertamente, como señaló un autoritativo jurista del Partido Estadista en los debates de 1951-1952 en la Asamblea Constituyente, el poder del Congreso de gobernar los territorios es un poder plenario que no está sujeto a las limitaciones constitucionales que controlan las relaciones del Gobierno Federal con los Estados individuales. Aún más: tal poder es inherente e inalienable, y, aunque quisiera, el Congreso no podría despojarse a sí mismo de él. Alegar que, no obstante, el Congreso sí se ha despojado de ese poder, equivale a acusar al Congreso de haber realizado un acto que constitucionalmente está impedido de realizar. El mismo hecho de que, en virtud del Estatuto de Relaciones Federales, las leyes del Congreso que son localmente aplicables continuarán aplicándose, y de que,

⁶ Citado de *The Island Times*, 19 de junio de 1959.

a la inversa, las agencias federales en la Isla continuarán ejerciendo sus funciones administrativas, contradice la presunción de una relación completamente bilateral entre ambas capitales.⁷ Lo que en realidad se obtuvo en 1952, de acuerdo con un miembro socialista de la Asamblea Constituyente, fue una moderada ampliación del gobierno propio, en su aspecto interno, realizada mediante una enmienda a la existente Ley Orgánica. De acuerdo con este punto de vista, el poder constituyente de la Asamblea no tuvo, en modo alguno, carácter soberano; ya que dicho cuerpo no era otra cosa que un parlamento subordinado, temporariamente investido de un poder concedido por el Congreso y limitado en sus propósitos a efectuar enmiendas a la Carta Orgánica. La nueva constitución que surge de este proceso es por consiguiente doblemente revocable: primero, mediante el poder que el Congreso continúa ejerciendo en virtud de la cláusula territorial federal; y, segundo, mediante el poder que el mismo Congreso ejerce en virtud del artículo 4 del Tratado de París de 1899.⁸

Estas son, por supuesto, las opiniones de los críticos del Estado Libre Asociado, y son de carácter partidista. Pero existen pruebas para demostrar que en la mayoría de los congresistas prevalece la tendencia a opinar de acuerdo con líneas similares de pensamiento. El importantísimo informe del Comité del Senado de 1952, hace ver bien claro que para la mayor parte de los congresistas—si no para todos ellos—el Poder Federal permanece como la ley suprema; en tanto que las declaraciones del abogado-jefe de la Oficina de Territorios, expresada a desgano bajo la presión de los persistentes interrogatorios de los senadores Long y Malone, es al mismo tiempo inequívoca en su admisión de que el poder plenario del Congreso, vía la cláusula territorial, permanece inalterado como un último control sobre el proceso legislativo puertorriqueño.⁹ Hacer un análisis de los propósitos del Congreso es, por supuesto, empresa sumamente aventurada, y en el caso de Puerto Rico se hace aún más difícil por la falta, hasta el día de hoy, de una interpretación judicial sustancial que sirva para esclarecer dichos propósitos (aunque debe de añadirse que si tal interpretación existe, la historia previa de los comentarios judiciales respecto de la legislación nacional referente al *status* de la Isla no es de naturaleza tal como para alentar las grandes esperanzas del pensamiento

⁷ Lic. José Angel Poventud, "Ley Núm. 600 y la propuesta constitución en relación con el status político de Puerto Rico", Comentarios del Sr. Iriarte. *Diario de Sesiones, Procedimientos y Debates de la Convención Constituyente de Puerto Rico*, San Juan, I, nº 21, pp. 148-49 (23 de noviembre de 1951).

⁸ Comentarios del señor Orsini, *Diario de Sesiones, op cit.*, I, nº 28, pp. 277-282 (10 de diciembre de 1951); y Comentarios del Sr. Reyes Delgado, *Ibid.*, I, nº 23, pp. 164-168.

⁹ Pronunciamento del Sr. Silverman, *Hearings before the Senate Committee on Interior and Insular Affairs*.

liberal puertorriqueño). Están a la vista, por otro lado, los debates y los documentos del Congreso. El cuidadoso estudio de su contenido realizado por el profesor Helfeld permite muy pocas dudas respecto al hecho de que hay por lo menos una seria discrepancia entre lo que el Congreso se imaginó que estaba haciendo en 1950-1952 y lo que los portavoces populares, posteriormente, han alegado que hizo el Congreso. En ningún momento en el curso de dichos debates ningún grupo congresional pensó que estaba de veras aboliendo el poder de revisión del Congreso; o que éste se estaba comprometiendo permanentemente a no intervenir, en determinadas circunstancias, en los asuntos locales; o que estaba haciendo algo más radical que estructurar una ampliación del gobierno propio local, como ya había hecho anteriormente en 1917 y en 1947. Ni siquiera el más liberal de los senadores, el senador O'Mahoney, por ejemplo, deseó ir más allá de la posición de "paternalismo amistoso", manteniendo a la vez un celoso acatamiento del poder congresional y una profunda convicción de la necesidad, para Puerto Rico, de continuar sujeto a la superior sabiduría del Congreso. Los congresistas no parecen creer que el pacto sea bilateralmente obligatorio en ningún sentido legal (independientemente de cuáles pudieran ser sus exigencias morales). Todo esto resulta en realidad muy diferente de la grandiosa exégesis emanada del San Juan oficial. "La gran masa de los comentarios críticos hechos por los congresistas" —apunta el profesor Helfeld— "parecería más bien indicar una actitud opuesta a cualquier delegación irrevocable (del poder del Congreso). En contraste, los patrocinadores de la constitución indefectiblemente dieron respuestas ambiguas, evasivas e incompletas a preguntas directas respecto al carácter permanente de tal delegación. Parece de rigor que antes de asumirse su permanencia deban llevar el peso de la prueba quienes asumen su existencia. Pero no parece haberse logrado aducir, para probar tal tesis, ni una declaración específica, ni una actitud general en su favor".¹⁰ "Con referencia a Puerto Rico —continúa, en igual actitud desalentadora para el optimismo puertorriqueño— parece un elemento claro en el plano de las actitudes: cuando el Senado tiene muy a pechos una cuestión, especialmente si involucra un principio hondamente arraigado, será el paternalismo, antes que la confianza en el gobierno propio, lo que determinará su decisión. Aquellos senadores inclinados a dejar a la libre determinación el mayor margen de asuntos puertorriqueños, sólo tienen, de la mayoría, un apoyo de inestables y potencialmente fluc-

¹⁰ David H. Helfeld, "Congressional Intent and Attitude toward Public Law 600 and the Constitution of the Commonwealth of Puerto Rico", *Revista Jurídica de la Universidad de Puerto Rico*, vol. XXI, n° 4 (mayo-junio de 1952), p. 293.

tuantes proporciones".¹¹ La palabrería más hábilmente urdida —y en esto es un acreditado maestro el gobernador Muñoz Marín— no podrá salvar el abismo que hay entre la tesis popular y la verdadera opinión del Congreso.

Ninguna otra cosa podría ilustrar mejor toda esta situación que la historia del "pacto" a partir de 1952. Desde San Juan se ha mantenido una insistente campaña para ampliar la autonomía local y disminuir correspondientemente el ámbito de la autoridad del Congreso. Aparte de que este mismo esfuerzo por liberalizar un "pacto" aclamado originalmente como la abolición del sistema colonial constituye una obvia contradicción, se destaca el hecho imborrable de que la presión revisionista ejercida desde San Juan sólo ha recibido de Washington, por respuesta, el más ruidoso silencio. El Gobierno del Estado Libre Asociado ha tratado de hacer transferir a su autoridad todas aquellas funciones que permanecían bajo el Gobierno Federal y que por su naturaleza no pertenecen necesariamente a él, gestiones que culminaron en el patrocinio del proyecto combinado Fernós-Murray de 1959, cuyas principales disposiciones se enderezaban a reemplazar el Estatuto de Relaciones Federales con un nuevo cuerpo de ley que sería conocido por el nombre de "Artículos de la Asociación Permanente". La oposición de los partidos locales pro estadidad y pro independencia, a dicho esfuerzo ha sido explicable. Lo que es significativo es que en ningún momento durante el trámite legislativo de este proyecto el Congreso dio indicaciones de ceder en ningún punto realmente importante. La única concesión hecha toca la periferia más bien que el centro del poder metropolitano —por ejemplo, la facultad concedida al gobernador para nombrar (antes era designación presidencial) al Comandante de la Guardia Nacional. El Congreso ha dado su consentimiento para que el gobierno local pueda celebrar con Estados de la Unión pactos enderezados a atender problemas como el crimen y la delincuencia juvenil. Pero en las materias, mucho más soberanas del control local sobre, digamos, inmigración, moneda o aduanas, el Congreso se ha mantenido incommovible. Y son estos puntos, después de todo, los que constituyen la piedra de toque de la tesis Popular, ya que son simultáneamente cuestiones con respecto a las que los Populares han hecho pronunciamientos en los programas oficiales de su partido, y materias de interés nacional que el Congreso, por naturaleza y por tradición, difícilmente soñaría con rendir fácilmente.

Pero no se trata simplemente de una cuestión de conservatismo congresional. Es, en mayor escala, un asunto pertinente a la autoridad administrativa federal. Quien administra la ley —ha dicho Sir

¹¹ *Ibid.*, p. 304.

Henry Taylor— es dueño de la ley. No carece de significación, pues, el hecho de que parte del esfuerzo de Puerto Rico por liberalizar el "pacto" de 1952 ha tenido que ver con el intento de aumentar las funciones y responsabilidades del Gobierno del Estado Libre Asociado actualmente compartidas con las agencias federales. Incluyendo la cláusula con que se procura eliminar la actual restricción estatutaria sobre el margen prestatario fiscal del territorio, la mayor parte de los artículos del proyecto Fernós-Murray iban dirigidos a tal propósito. Pero hasta la fecha ha habido poca disposición—a lo menos aparente—de parte del personal de las agencias federales, a rendir voluntariamente sus respectivas soberanías a los funcionarios locales. Verdaderamente, el consenso de las observaciones escritas de los departamentos federales respecto de las proposiciones del proyecto Fernós-Murray indicó la existencia de un inequívoco endurecimiento hacia las demandas de Puerto Rico. El Departamento de Marina las objetó señalando que las cláusulas relativas a las áreas terrestres y marítimas de la Isla podrían crear grandes problemas a los departamentos militares operantes en el territorio, aun cuando sólo fuera por el detalle de que es muy vaga la definición que dan de las áreas anteriormente pertenecientes a la Corona de España que se intentan transferir al Estado Libre Asociado.¹² Es cierto que el Departamento de Estado apoyó el proyecto, pero dándole un fuerte y especial endoso a las disposiciones mediante las cuales se procuraba eliminar la arcaica práctica que actualmente rige la entrega de credenciales al Comisionado Residente de Puerto Rico en Washington, cuestión que difícilmente podría considerarse apta como para causar una conmoción universal.¹³ El Departamento de Salud, Educación y Bienestar, por otro lado, llamó la atención hacia algunas de las graves implicaciones constitucionales del proyecto. El traspaso de la propiedad excedente—creían sus abogados—estaba ya suficientemente cubierto por la Ley Federal de Propiedades y Servicios Administrativos de 1949. Consideraban dichos abogados que las providencias relativas al transferimiento de aguas navegables podrían resultar en la cesión a Puerto Rico de poderes que Estados Unidos poseería si el territorio fuera un Estado de la Unión. El proyectado transferimiento de deberes y servicios federales al Gobierno del Estado Libre Asociado involucraba—según los mismos abogados—riesgos similares. "Mientras el requisito de la aprobación presidencial y congresional—afirmaban—podría aparecer como determinante de garantías en este respecto, el artículo VI, sin embargo, levanta la cuestión de si una disposición de este tipo no implica que puede haber funciones federales que, aunque de derecho

¹² Hunter, *op. cit.*, pp. 69-71.

¹³ *Ibid.*, pp. 71-74.

Para el caso fue escrito antes
 del 10 de octubre de 1961, fecha del referendo
 sobre el margen prestatario, Corea

ejercitables como tales por Estados Unidos, pudieran ser ejercitadas más convenientemente por el Estado Libre Asociado, con carácter de funciones propias de este cuerpo político, en vista de la naturaleza de la asociación entre el Estado Libre Asociado y la Unión Americana. Asumimos que las implicaciones de dicho artículo habrán de ser cuidadosamente examinadas a este respecto".¹⁴ La advertencia, aunque velada, es suficientemente clara; y las aprehensiones que deja traslucir han sido características, en todo momento, de la actitud de la administración federal. Cuando el Departamento de Marina opina que ciertas cláusulas del proyecto Fernós-Murray podrían paralizar la aplicación a Puerto Rico de los impuestos sobre donativos y bienes raíces, y de las leyes de embargo preventivo de la propiedad,¹⁵ o cuando la Oficina del Procurador General considera que las leyes referentes a las tierras sumergidas y a la plataforma submarina cubren ya otras cuestiones levantadas por San Juan;¹⁶ o cuando, finalmente, el Departamento de Justicia teme que otra de las disposiciones del proyecto Fernós-Murray puede significar que los Estados Unidos no podrían tomar una decisión unilateral en orden a ejercer jurisdicción exclusiva sobre una reservación militar o propiedad reservada,¹⁷ se puede ver claramente que la mentalidad prevaleciente en las agencias federales, en toda ocasión considera que los proyectistas puertorriqueños están solicitando demasiado y con demasiada prisa, y que al formular ciertas demandas—para tomar un último ejemplo: Derecho de Puerto Rico a solicitar, exclusivamente en términos de su aplicación a la Isla, ciertas reducciones aduaneras de Estados Unidos—lo que hace es exigir para la Isla privilegios especiales que se niegan a los Estados individuales.

Toda la prueba obtenible respecto de las intenciones del Congreso lleva así a la conclusión de que cuando se aprobó la legislación de 1950-1952, el Congreso no tuvo otro propósito que conceder a la Isla el derecho, limitado, de redactar su propia Constitución; y de que éste el punto de que las agencias y departamentos federales han hecho el elemento básico de su interpretación del presente estado de cosas. El Congreso tuvo muy poca intención—si es que tuvo alguna—de acabar con el poder unilateral que tiene respecto de los asuntos insulares, y su punto de vista fue ampliamente manifestado, posteriormente, en las extensas observaciones hechas en 1959 por el senador Jackson,

¹⁴ *Ibid.*, p. 75.

¹⁵ *Ibid.*, p. 70.

¹⁶ Memorando del Procurador General Auxiliar, Oficina de Ayuda Legal, al Presidente del Comité de Asuntos Insulares de la Cámara de Representantes. Citado en Gordon K. Lewis, *Puerto Rico: A Case Study in the Problems of Contemporary American Federalism*, Oficina del Premier, Gobierno de Trinidad y Tobago (Port of Spain: 1960), p. 41.

¹⁷ *Ibid.*, p. 41.

en el curso de un galante intercambio de palabras con el gobernador Muñoz Marín. La tesis del Estado Libre Asociado—argumentaba el senador—realmente significaba que las manos del Congreso quedarían atadas por el concepto de acción bilateral, pues pretender que el Congreso no pudiera legislar para la Isla sin el expreso consentimiento del Gobierno del Estado Libre Asociado significaba extremar la exigencia de flexibilidad hasta el punto en que a Puerto Rico le sería posible resistir a la autoridad federal en forma denegada a los Estados individuales. Para el senador Jackson esta era la “cuestión constiucional fundamental”, la cual, dejada sin resolver, podría comprometer al Congreso a perpetuidad.¹⁸ Los representantes del Estado Libre Asociado podían replicar, por supuesto—como ya lo han hecho—que sus demandas, en cualquier tiempo futuro, habrían de ser tan razonables que el Congreso, en efecto, no tendría que experimentar la sensación de verse comprometido; que la única propiedad federal que ellos posiblemente desearían tomar sería—para dar un solo ejemplo—de lugares como el Castillo del Morro, el valor histórico más bien que estratégico. La respuesta a ésto, seguramente, es que una vez otorgado el poder legal del consentimiento bilateral el Congreso no podría apoyarse satisfactoriamente en el hecho accidental o fortuito de que hubiera un gobierno razonable en San Juan. El Congreso americano, tal como un Jehová hebraico, es un soberano tan celoso, que cualquiera que estudie este asunto inevitablemente tiene que preguntarse si acaso los portavoces del Estado Libre Asociado no han pecado de extrema ingenuidad al asumir que tal Congreso podría aceptar alguna vez sus radicales tesis: indiscutiblemente, la lectura de las palabras cruzadas entre el gobernador Muñoz Marín y el senador Jackson revela una profunda divergencia de criterios entre ambos puntos de vista.

Al fijarnos de nuevo en las realidades de la administración pública federal en el territorio tendremos que admitir que todas sus expresiones han servido para manifestar, de parte de dicha administración, un poderoso escepticismo. El Comisionado Residente ha señalado los peligros latentes en el protegido monopolio de las compañías navieras americanas en el tráfico marítimo de la Isla, y el hecho de que el uso científico de las tierras de Puerto Rico depende de decisiones tomadas en una oficina del Gobierno en Washington,¹⁹ pero el Congreso no ha dado ningún alivio a esta situación. El Gobierno del Estado Libre Asociado tiene aún que recurrir a la Comisión Federal de Comunicaciones

¹⁸ Intercambio de ideas entre el senador Jackson y el gobernador Muñoz Marín, Senate Committee Hearings, junio de 1959. Citado en Gordon K. Lewis, *op. cit.*, pp. 96-99.

¹⁹ *El Mundo*, 8 de octubre de 1956.

para obtener las licencias para sus estaciones de radio y televisión; y la Asociación local de Radio y Televisión, muy significativamente, ha impugnado el derecho de la Legislatura de Puerto Rico a intervenir en esta particular esfera, basándose en que la Ley Federal de Comunicaciones de 1934 estableció la preferencia del Gobierno Federal para intervenir en la materia —como puede verse en los casos de *Dumont v. Carroll* y de *Stahlmann v. F. C. C.*— y queda excluida, por tanto, la acción local.²⁰ No han tenido mejor éxito las gestiones realizadas para conseguir que se transfiera a la correspondiente agencia del Estado Libre Asociado la función de inspeccionar la exportación de licores, que realiza la Tesorería Federal. El correo sigue siendo de la competencia de la Oficina Postal Federal, a pesar de que muchos puertorriqueños resienten el hecho de que, entre otras consecuencias de esta situación, las publicaciones remitidas a la Isla desde los países al este de la Cortina de Hierro, son arbitrariamente confiscadas por las autoridades postales de San Juan. Los tribunales federales no han sido más benévolo para con los sentimientos locales. No han querido sostener, por ejemplo, la hábil opinión del Procurador General del Estado Libre Asociado en el sentido de que la sentencia del Tribunal Supremo en el caso de *Nelson v. Pennsylvania*, estableciendo la preferencia del Congreso en el campo de la legislación antiseduciosa, no afecta los estatutos locales. Las actividades del Comité de Actividades Antiamericanas de la Cámara en San Juan demuestran, por demás, que el Congreso no está aún preparado para aceptar la tesis propugnada por la Unión Americana de Libertades Civiles de que el poder de investigar del Congreso no puede ejercitarse en la Isla sin que preceda una invitación específica hecha por San Juan.²¹ Aún más, en el conflicto entre la jurisdicción federal y la del Estado Libre Asociado por el control del campo de las relaciones industriales, los tribunales federales hasta la fecha no han querido concurrir con la sentencia de la Junta de Relaciones del Trabajo de Puerto Rico, recaída en el caso *Hilton Hotels International Union v. Unión de Trabajadores de la Industria Gastronómica*, en la que se invocó, inflada a su máxima capacidad, la tesis del "pacto" para alegar que, desde 1952, Puerto Rico ha sido investido con poderes de reglamentación locales no inferiores a aquellos de que gozan los Estados individuales, y que dichos poderes, incluyendo el control de las relaciones del trabajo, cesaron por tanto de estar sujetos a la reglamentación federal.²² Ciertamente que los tribunales federales no

²⁰ *El Mundo*, 13 de marzo de 1957.

²¹ Texto del pronunciamiento hecho por la Unión de Libertades Civiles, *El Mundo*, 11 de noviembre de 1959.

²² Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Junta de Relaciones del Trabajo. *Hilton Hotels International vs. Unión de Trabajadores de la Industria Gastronómica*, Casos n° P-958, P-959 y D-141 (noviembre, 1955).

han mostrado en general mayor entusiasmo que el que han dejado ver las comisiones reguladoras federales con respecto a la transferencia de servicios a la jurisdicción del Estado Libre Asociado; y en cuanto a este particular se refiere, vale la pena destacar la sentencia del Tribunal Federal de San Juan en el sentido de que en el territorio los contratos relativos al alquiler y a la venta de casas que están bajo la protección y garantía de la Administración Federal de Hogares, no pueden ser controlados por reglamentaciones en competencia del Estado Libre Asociado, a base del fundamento general de que una agencia planeadora nacional no puede operar eficientemente a menos que esté libre de restricciones emanadas de la legislación local.²³

Es posible afirmar, por supuesto, que el Estado Libre Asociado es más una promesa del futuro crecimiento del *status* que una solución permanente a él: verdaderamente, lo que ocurre en la actualidad es que los teólogos populares se inclinan a decir que es una solución permanente, cuando hablan en San Juan, y que es meramente una promesa de solución, cuando hablan en Washington. En todo caso, la tesis es bastante plausible, y fue formulada recientemente por el profesor Friedrich en las conferencias que pronunció en 1958 en la Universidad de Puerto Rico.²⁴ De acuerdo con su punto de vista —el punto de vista de que el Estado Libre Asociado se caracteriza por su potencialidad creativa— la próxima línea de avance será la progresiva liberalización de las actuales relaciones a través de una serie de reformas institucionales y administrativas. Algunas de las propuestas reformas, si se juzgan con un criterio liberal, no requieren defensa alguna. Existe la necesidad de ampliar la participación de Puerto Rico en los procesos legislativos federales, porque el actual dispositivo de un Comisionado Residente sin voto en la sede del poder federal además de ser ridículamente inadecuada, constituye un anacronismo colonial, comparable podría decirse —al arcaico agente colonial de las colonias reales británicas. Existe la necesidad de asegurar que toda legislación federal aplicable a Puerto Rico solamente pueda serlo previo el consentimiento de Puerto Rico, manifestado a través de un mecanismo apropiado —el establecimiento, tal vez de un sistema de Comisión Conjunta en las respectivas capitales, o la organización de nexos más estrechos entre ambas ramas ejecutivas. O la legislación federal —sugiere el profesor Friedrich— podría ser delegada en su administración local a funcionarios locales, como se practica en Suiza. Tales expedientes ciertamente tendrían el mérito de suplantar el insatisfactorio método actual de reuniones ocasionales —y hasta casuales— entre el Gobernador de

²³ *El Mundo*, 18 de septiembre de 1958.

²⁴ Carl J. Friedrich, *Puerto Rico—Middle Road to Freedom* (Nueva York: Rinehart, 1959).

Puerto Rico y el Presidente de Estados Unidos, tales como la habida durante la breve estancia del Presidente Eisenhower en la Base Aérea Ramey de Puerto Rico, en el curso de su recorrido por Latinoamérica en 1960. Si pueden establecerse cambios a tenor de estos lineamientos —continúa la argumentación— probablemente no sería utópico esperar que las instituciones populares locales pudieran comenzar a moverse con un juego cada vez más libre, y que la intervención metropolitana cesara casi insensiblemente en los asuntos locales. El profesor Friedrich anticipa que tal resultado probablemente podría materializarse para 1975.

¿Es acaso factible todo ésto? Debe observarse, francamente que la argumentación, aunque atractiva, se basa en presuposiciones que no son, hasta ahora, nada más que bellas y frágiles presuposiciones. En el puro plano de la conveniencia, la disposición general de ánimo del conservatismo congresional-administrativo hace sumamente dudoso el éxito de tal programa. Aun los congresistas caracterizados por su amplia y generosa simpatía hacia el caso de Puerto Rico, como el señor Roosevelt y el senador Douglas, han comenzado a expresar dudas acerca de las exenciones respecto a ciertas obligaciones federales de que actualmente disfruta la Isla, exenciones que atraen sobre los puertorriqueños la acusación de querer vivir del Gobierno Federal a expensas de los contribuyentes continentales. Es pues, mucho más difícil esperar, que el Congreso pueda ser convencido de que debe tolerar las radicales reformas sugeridas por el profesor Friedrich, reformas que aún van mucho más allá que las derrotadas recomendaciones del proyecto Fernós-Murray. Se nos dice, por ejemplo, que al Gobierno del Estado Libre Asociado debe dársele el derecho de rehusar su consentimiento, si así lo desea, a cualquier tratado que pueda celebrar Estados Unidos; y que además debe facultársele no sólo para tener representación separada en organismos y agencias internacionales, sino también —si así lo deseara— para conducir su propia y separada política extranjera, previas razonables consultas —por supuesto— con Washington. Sólo esta su gestión plantea cuestiones formidables. Si el poder de disentir de tratados significa el poder de disociar la Isla de las obligaciones asumidas en los propios tratados (como necesariamente tiene que significar o implicar, si es que la cosa tiene algún sentido), ¿no comprometería esta libertad seriamente la necesaria unidad de la política extranjera —para no mencionar la responsabilidad final del Presidente respecto de dicha política? Y si solamente significa, como alternativamente propone el profesor Friedrich, el derecho del Comisionado Residente a votar en los debates del Senado (posiblemente mediante su aceptación como miembro del Comité de Relaciones Exteriores de dicho cuerpo), ¿tendría alguna importancia real esta concesión? ¿Acaso una política

extranjera independiente permitiría a la Isla —para utilizar solamente algunos ejemplos— el criticar la posición imperial británica en los debates de las Naciones Unidas, o reconocer un gobierno izquierdista en Guatemala, o abogar por la internacionalización del Canal de Panamá? ¿Permitiría que Puerto Rico repudiara su ininterrumpido consentimiento a la conversión de la Isla —proceso que toma cuerpo rápidamente— en un centro para proyectiles teledirigidos de Estados Unidos, o al continuado uso del territorio como base de la Marina y el Ejército de Estados Unidos? ¿Podría alguna “razonable consulta” con Washington significar un impedimento a tales actos, en cuyo caso la propuesta libertad sería ciertamente ilusoria? El mero hecho de levantar tales cuestiones sirve para hacer resaltar las tremendas dificultades envueltas en la argumentación del profesor Friedrich. No exageraríamos si dijéramos que estas recomendaciones atacan el corazón mismo de la Doctrina de Monroe en su carácter —tal como la consideran los americanos— de fundamento básico de la seguridad y la defensa continental; doctrina cuya mantenida inviolabilidad recibe hoy un renovado énfasis por parte de los inspiradores de la política extranjera americana, estimulados por los *contretemps* de Cuba. Las recomendaciones del profesor Friedrich en este particular son tan claramente utópicas como lo son las ideas de estadidad y de independencia que el mismo profesor tan galantemente rechaza como “impracticables” para Puerto Rico.

El hecho es que, despojada de toda su hojarasca filosófica, la argumentación del profesor Friedrich deja intocado aún el problema del *status* subordinado de la Isla. Presupone aún que la reforma ha de venir por vía de concesiones de Estados Unidos. ¿Por qué razón —veamos un ejemplo— deberá Puerto Rico esperar hasta 1975 para advenir al pleno disfrute de su propio gobierno interno, de su propia libre-determinación? Aceptar este plazo significa dar por sentado que la Isla, en su transformación, debe atenerse a un calendario especial del Congreso de Estados Unidos, cuando en todos los lugares del mundo colonial los movimientos populares han marcado un paso mucho más rápido, cuando, por ejemplo, la vecina Federación de las Antillas Inglesas —que difícilmente puede ser considerada como un peligroso sistema revolucionario— recibirá el pleno *status* de Dominio para 1963. El profesor Friedrich, al igual que los teóricos del Estado Libre Asociado, invoca la analogía del *Dominio* británico para fortalecer su argumentación (que ya había sido empleada en 1912 por el joven Henry Stimson al testificar ante un comité del Senado en apoyo de un proyecto encaminado a investir a los puertorriqueños con la ciudadanía americana. Pero, con toda certeza, el hecho dominante aquí es que el desarrollo constitucional de los dominios ha progresado tanto, a partir de 1931, que aun las obligaciones morales del Estatuto de Westminster

hace tiempo que han llegado a ser inoperantes, y el *status* de dominio no tiene hoy otro sentido que la ilimitada posesión del repertorio de cosas que constituyen la soberanía nacional, hasa el punto de que se hace ya necesario, de acuerdo con una frase del profesor Scott, hablar del "fin del status de dominio".²⁵ Así, el *status* de dominio permite plena libertad en la cuestión de la guerra. ¿Se permitiría a Puerto Rico, en tanto en cuanto permanece "asociado" a Estados Unidos, el permanecer neutral en una guerra en que intervenga Estados Unidos? En realidad, el verdadero problema con argumentaciones como las del profesor Friedrich, es que se basan sobre una teoría del consentimiento que está en radical divergencia con los hechos. Con mentalidad hegeliana, juegan con la idea de un proceso de devenir que es sustituido, y casi se identifica, con el mundo de los hechos. Asumen una obligación moral, más bien que legal, más o menos imperativa en ambas partes, que se encuentran a mitad de camino. Pero el hecho crudo es que en tanto que el profesor Friedrich habla, misteriosamente, de un "consentimiento genérico" a los términos del "pacto", la mayor parte de los actos del Congreso delatan una fácil tendencia a interpretar el "pacto" en los términos más prosaicos, de la común y ordinaria doctrina del contrato comercial. En todo momento el Congreso, por su actitud, demuestra haber entendido el término *compact* en el mismo sentido (y aquí citamos la descripción hecha por el gobernador Muñoz Marín en diferente contexto de la argumentación) en que se emplea para describir el contenido del *rouge* y de los polvos en el bolsó de una dama. Y hay muy poca base para sugerir que el Congreso pronto abandonará tal interpretación utilitaria. Verdaderamente que, percatándose de las dificultades que se topan al tratarse de aplicar la doctrina clásica del contrato a las relaciones entre Puerto Rico y Estados Unidos, quienes estudian la situación están tentados de hacerse eco de la concisa opinión de Sir Frederick Pollock, en el sentido de que tal doctrina es una de las más perniciosas en la historia de la teoría política.

Refiriéndose a algunas de sus propuestas, opina esperanzadamente el profesor Friedrich que ellas "serían factibles si la cuestión se manejara de tal manera que el arreglo no pusiera en peligro los lazos de mutuo afecto y estimación entre Puerto Rico y el resto de Estados Unidos". Y sin embargo el meollo de todo el asunto está en la definición que, en cualquier momento particular, esté Washington preparado a dar a los términos "lazos de mutuo afecto y estimación". Hasta el presente, el Congreso ha estado reacio a acceder aun a las moderadas demandas del proyecto Fernós-Murray; y en casi todas sus sesiones el Gobierno del Estado Libre Asociado tiene que hacer frente a la podede-

²⁵ F. R. Scott, "The End of Dominion Status", *The American Journal of International Law*, vol. 38, n° 1 (enero, 1944).

rosa oposición que a la exención de Puerto Rico de la legislación federal sobre salarios mínimos hace el movimiento de las uniones obreras americanas. Los comités investigadores del Congreso han llegado incluso, abusando de su poder, a calificar la Isla (como ya hicieron en 1959) de "centro-nervioso" para la difusión de propaganda comunista a través de la América Latina; y el propio Congreso, por último, no ha mostrado ninguna inclinación a aceptar, respecto a esta última materia, la tesis de los abogados de San Juan en el sentido de que la Ley Pública número 600 invalidó la legitimidad constitucional del poder de investigación del Congreso en la Isla.²⁶ Nada de esto produce la impresión de una gran preocupación por los "lazos de mutuo afecto y estimación" ni alienta a tener ningún optimismo respecto de la disposición del Congreso a aceptar, por ejemplo, la propuesta hecha por el profesor Friedrich de que se limite el poder que actualmente tiene dicho cuerpo para enmendar unilateralmente la constitución local, mediante la concesión al pueblo puertorriqueño de un veto efectivo sobre las enmiendas a las que ha objetado. Hasta que tal veto sea una realidad, sin embargo, y de acuerdo con la admisión del propio profesor Friedrich, seguirá injustamente sujeto a la unilateral intervención federal en materia de vital importancia; puesto que es dueño de una constitución quien puede enmendarla. La realidad de que tanto los teóricos puertorriqueños como los americanos piensan que esto es así resulta evidente del mismo esfuerzo desesperado que hacen por inventar argumentos para no tener que llegar a esa conclusión. Verdaderamente que sería deseable que el Congreso concediera a los puertorriqueños el derecho exclusivo a enmendar su propia constitución, con la única condición de que las enmiendas fueran congruentes con los términos del Estatuto Federal de Relaciones y con los de la Constitución Federal. Pero hasta tanto el Congreso no de este paso, no hay otra alternativa sino aceptar —como Wells y Gutiérrez tácitamente admiten en su argumentación respecto de este punto— que hasta el momento el rol de Puerto Rico no ha sido otro que el de una mera oficina de redacción del Congreso.²⁷

Podría aducirse, hablando en términos más generales, que la retención por el Congreso de la facultad de vedar, al igual que el poder, más general, que las dos anteriores Actas Orgánicas de 1900 y 1917, reconocían al Congreso, no constituyen una afrenta real, ya que probablemente no será utilizado nunca por el Congreso. La respuesta a esto es doble. En primer lugar, aun cuando así fuera, quedarían siempre sin

²⁶ Alegato presentado por los abogados de San Juan, según apareciera en *The San Juan Star*, 19 de noviembre de 1959.

²⁷ Henry Wells y Víctor Gutiérrez Franqui, "The Commonwealth Constitution", *Annals of the American Academy of Political and Social Science* (enero, 1953), p. 40.

considerarse los elementos psicológicos envueltos en la libertad. Los hombres viven de símbolos tanto como de hechos, y la humillación de estar sujeto a un poder superior no es menos real por el hecho de que ese poder permanezca inactivo. En segundo término, siempre existe la posibilidad —no importa lo leve que sea— de que el Congreso, de hecho, ejercite dicho poder. A aquellos que gustan de comparar la “nueva invención” del “federalismo creativo” norteamericano en Puerto Rico con la Comunidad británica debe recordárseles, a este respecto, que por unos sesenta años después de la aprobación del Acta de Confederación Norteamericana los canadienses ingenuamente se imaginaron que gozaban de plena libertad, hasta que los graves acontecimientos de 1926 demostraron que los *poderes reservados* de un Gobierno, comúnmente considerados como ornamentales, sólo se invocan para poner en entredicho la dignidad del Gabinete y del Parlamento. El importante discurso pronunciado en tal ocasión por el señor Mackenzie King ante la Cámara de los Comunes canadiense, constituye lectura instructiva para los puertorriqueños a quienes preocupa el ejercicio, sobre su territorio, de los poderes del Congreso norteamericano.²⁸ A la luz de todo esto, no es de extrañar, por consiguiente, el escepticismo con que los críticos puertorriqueños han acogido la analogía con la Comunidad tipo inglés, y el que en posiciones como la adoptada por el profesor Friedrich hayan visto los mismos una especial ambivalencia, indicativa de que sus autores, audazmente liberales al referirse a principios abstractos, son desafortunadamente conservadores en cuanto a los hechos que, en sus soluciones “finales”, proponen se retengan.²⁹ La imagen de un federalismo americano expansivo, que surge para resolver el problema del *status* de Puerto Rico, es bastante impresionante. Pero al examinarla se siente uno tentado de reproducir la observación de Herbert Spencer acerca de una bella teoría asesinada por una pandilla de hechos brutales.

* * *

Desde 1899, cuando el recién organizado Partido Republicano prometió en su plataforma que “muy pronto habría de llegar el día en que Puerto Rico tendría un sitio entre los diferentes Estados de la Unión, como uno de ellos”, el ideal de la estadidad federada no ha dejado de tener su expresión institucional en la política insular. Los líderes del Partido han hecho hincapié en la prolongada ciudadanía

²⁸ *Speeches and Documents on the British Dominions, 1918-1931, The World's Classics* (Oxford University Press: 1948), pp. 149-160.

²⁹ Comentarios del senador García Méndez citados en *El Mundo*, 3 de marzo de 1958; y Comentarios del senador Gilberto Concepción de Gracia, *Diario de Sesiones, Procedimientos y Debates de la Asamblea Legislativa*, vol. X, n° 11, 27 de enero de 1958.

norteamericana de los puertorriqueños, en el historial de estabilidad política del país, en su lealtad durante las guerras en que (a partir de 1899) han estado envueltos los Estados Unidos. En un mensaje dirigido en 1919 al Congreso por el Partido Republicano, el hecho de que durante la Primera Guerra Mundial las causas penales en la Isla por evasión del servicio militar, o por violación de las leyes de espionaje, habían sido prácticamente insignificantes, se señaló con orgullo como una justificación de sus demandas.³⁰ La aprobación, mucho después, de proyectos para la admisión de Alaska y de Hawaii como Estados de la Unión, ha comunicado al movimiento una corriente de nueva esperanza, ya que con anterioridad había sido usual asumir que los territorios no contiguos, integrados por poblaciones multi-raciales no asimiladas a la cultura norteamericana, jamás habrían de ser aceptados por el Congreso como nuevos Estados. El *dictum* del senador Beveridge de que conceder el gobierno propio de tales poblaciones sería comparable a dar una máquina de escribir a un esquimal, y pedirle que imprimiera uno de los mayores diarios del mundo, parecía ser irrevocable. Pero las barreras, ahora, han caído; e indudablemente existe un creciente sentimiento general en el electorado de la Isla en pro de que se renueven los esfuerzos por hacer del territorio, según frase de una anterior declaración del Partido Republicano, "una próspera y feliz comunidad americana".

El principal argumento utilizado contra la estadidad es el de su costo económico. Es parte del catecismo Popular la afirmación tajante de que la remoción automática de la actual exención de impuestos federales y la inmediata aplicación de los niveles del salario mínimo federal (que necesariamente acarrearía consigo la estadidad) provocarían el virtual colapso del programa de industrialización. El gobernador Muñoz, basándose en los cálculos realizados por los economistas de su Gobierno, ha estimado que la estadidad obligaría a Puerto Rico a asumir una carga fantásticamente pesada de impuestos sobre la renta o (en orden a afrontar las nuevas obligaciones determinadas por el pago de los mismos) a dar un corte drástico a su sistema local de impuestos, hasta un grado que perjudicaría gravemente la actual estructura de la asistencia social en la Isla. El informe de 1959, sobre la materia, del Negociado del Presupuesto, calculaba que la estadidad costaría al territorio un aumento absoluto total de unos 188 millones de dólares en impuestos federales, aumento verdaderamente extraordinario, en términos de porciento, en las actuales obligaciones del contribuyente local. Y no podría decirse que esa pérdida habría de ser contrabalanceada por el aumento, comparativamente menor, en

³⁰ *Address to the Congress by the Republicans of Porto Rico* (San Juan: The Times Publishing Co., 1919), p. 6.

el presupuesto del Estado Libre Asociado de unos 32 millones de dólares, cantidad que en su carácter de Estado obtendría la Isla por concepto de asignaciones federales adicionales.³¹ Posiblemente haya que mirar con desconfianza los cálculos del Estado Libre Asociado, y lo más probable es que exageraron irresponsablemente los jefes de las agencias del Gobierno que en 1959 informaron a los congresistas visitantes del Comité O'Brien que la estadidad significaría el "completo cierre del negocio". Tampoco es una realidad comprobada que lo único que atrae y mantiene en la Isla a los industriales es la exención de impuestos federales. Ni se ha probado, fuera de toda duda, que Puerto Rico, como Estado, podría mantener, en competencia con los demás Estados, su posición de zona favorecida por los inversionistas. Hay una gran dosis de verdad en la afirmación hecha por el señor Ferré al mismo Comité O'Brien, de que el éxito de Florida en atraer nuevas industrias en los últimos años indica que un Estado, cuyos recursos naturales no sean mayores que los de la isla caribeña podría tener un magnífico éxito en ese campo.³² Dicho todo ésto, sin embargo, queda aún muy poca duda de que aunque la estadidad no significara para la Isla un suicidio económico, podría acarrearle sacrificios económicos de no pequeña envergadura. Sería ridículo tratar de negar esta verdad. Puestas así las cosas, no es correcto argumentar, como ha hecho el mismo señor Ferré, de que por razón de tener Puerto Rico dos veces el número de niños y ancianos que tiene el Estado de Oklahoma, la Isla, como Estado, recibiría el doble de lo que, por concepto de ayuda federal para la asistencia pública, recibe actualmente dicho Estado; pues se omite el importante detalle de que Puerto Rico, correspondientemente, estaría también a doblar sus impuestos locales, de acuerdo con el sistema de apareo de contribuciones, antes de ser elegible para recibir fondos federales.³³ Ni es suficiente tampoco el argumento de que la capacidad de Puerto Rico para soportar crecientes cargas contributivas queda probada por el hecho de que Rhode Island, que en extensión tiene solamente un tercio del área de Puerto Rico, y cuya población absoluta es menor, tiene capacidad para pagar un total de 256 millones de dólares en impuestos federales sobre la renta: la analogía es inapropiada, porque el criterio adecuado de comparación no es la población ni el tamaño territorial, sino el estado relativo de la riqueza en el Estado individual.³⁴ El punto que verdaderamente debiera subrayarse es la posible aquiescencia o negativa del pueblo puer-

³¹ Informe del United States Bureau of the Budget, *Flow of Federal Funds into, and Receipts from, the Commonwealth of Puerto Rico* (Washington, D. C., octubre de 1959).

³² *El Mundo*, 24 de diciembre de 1959.

³³ *El Mundo*, 19 de septiembre de 1958.

torriqueño a aceptar el precio real que tendría que pagar por la estadidad.

Y sin embargo, el problema real, después de todo, quizá no sea el del costo. Verdaderamente en la historia de la conversión de territorios en Estados hay muy pocos datos indicativos de que el Congreso haya considerado alguna vez como requisito absolutamente indispensable para su admisión en la Unión, la capacidad de un territorio para afrontar los costos inherentes a la estadidad. Y, hasta el punto en que de actitudes políticas se trata, desde la Declaración de Cidra, hecha por el Gobernador en 1959, la diferencia entre la posición del Partido Popular y la del Partido Estadista es solamente una de grado y no de clase. Al prometer, en dicho pronunciamiento, que cuando el nivel de ingresos individuales de la Isla (en la forma en que sea objetivamente determinado por el Departamento Federal de Comercio) llegará a igualar el del Estado más pobre de la Unión, el Gobierno del Estado Libre Asociado pedirá al Congreso que dé fin a los sistemas fiscales existentes y provea para la celebración de un plebiscito, en que se decidirá entre las alternativas del Estado Libre Asociado y de Estado Federado, el Gobernador, en efecto, concedió de golpe dos cosas: 1) que la actual incompatibilidad entre la estadidad y el mantenimiento del ritmo del crecimiento económico en la Isla sólo tiene carácter temporal; y 2) que el Estado Libre Asociado, lejos de ser una nueva y final solución política (tal como ha sido ditirámbicamente calificada), es en realidad una etapa intermedia determinada por un conjunto de hechos económicos transitorios.³⁵ Lo que equivale a decir que la diferencia estriba en que los republicanos quieren la estadidad inmediatamente y los populares están dispuestos a considerarla más tarde, cuando estén convencidos de que la misma no constituye ya (como ahora lo ven) una clara amenaza a los niveles de vida insulares. Esto, por supuesto, equivale a posponer la decisión por otra generación, pues el territorio queda todavía a un largo trecho del Estado más pobre. Y lo que es más aún: los estimados hechos por la Junta de Planes respecto del aumento de los ahorros personales y del producto bruto nacional dentro de los próximos quince años, señalando que para 1975 la economía habrá alcanzado un nivel de vida promedio comparable al de Estados Unidos en 1950, no pueden considerarse sino experimentos de crudo optimismo, ya que están basados en presuposiciones acerca del patrón de ahorro de la familia

³⁴ Comentarios del senador García Méndez, citados en *El Mundo*, 11 de junio de 1959.

³⁵ Declaraciones de Cidra del gobernador Muñoz Marín en septiembre de 1959. Citadas en Gordon K. Lewis, *op. cit.*, pp. 100-102.

promedio, en la medida en que la misma avanza hacia más altos niveles de ingreso, y en las prácticas seguidas por las corporaciones al determinar su política de ganancias, prácticas que nunca se describen en detalle en los informes técnicos. Los opositores republicanos, por consiguiente, han acogido con regocijo la retirada del Gobernador en favor de —por lo menos— la final posibilidad de la estadidad, pero desconfían de los motivos que le han impulsado a obstruirla con tan problemático requisito.

Desde entonces en adelante, presumiblemente, el debate acerca de la estadidad giraría en torno de consideraciones no económicas, que, según palabras del Gobernador, son las "más valederas razones morales, espirituales y culturales", y que, de parte de Puerto Rico serán, con toda seguridad, consideraciones principalmente culturales. Los republicanos urgirán, como ahora urgen, la completa asimilación cultural a Estados Unidos: sus opositores calificarán ésto, de cualquier manera que se realizara, de genocidio cultural. Que hay serias razones para detenernos en este punto, no admite la menor duda. Pues queda abierta a serias interrogantes la cuestión de si la americanización de Puerto Rico podrá tener alguna vez más éxito que el que tuvieron los esfuerzos de Francia por borrar todo vestigio alemán de Alsacia-Lorena, luego de su reocupación del territorio, tras la derrota alemana. La individualidad de la Isla ha sido siempre muy pronunciada. Sus elementos hispánicos no fueron arrojados, después de 1900 por ninguna gran inmigración proveniente de Estados Unidos. El precedente de Nuevo México no puede aplicarse a este caso, ya que los grupos hispanos e indios del viejo Sudoeste de Estados Unidos, diferentemente de Puerto Rico, eran aisladas avanzadas de Hispanoamérica, rodeadas por un territorio extenso y comparativamente vacío. Los lazos de Puerto Rico con los países latinos, aunque no muy fuertes, no podrían ser rotos fácilmente. Es posible, en verdad, que el territorio, convertido en Estado de la Unión, pudiera ocasionar al pueblo y al gobierno norteamericano un serio problema irredentista con el cual jamás se han enfrentado. Pues así como los incondicionales bajo España pugnaban por ahogar la personalidad cultural del país dentro de un ámbito ultra español, los republicanos incondicionales de hoy tratan de diluirlo dentro de un ámbito ultra americano. En ambos casos está presente una fundamental falta de respeto hacia los ingredientes culturales de la personalidad nacional; y la oficiosa ansiedad del colono por "probar" su lealtad al poder gobernante. Por esta razón es que a través de todo el período americano han sido los republicanos los más destacados en subrayar las ventajas materiales que se derivan del hecho de ser una propiedad colonial, mediante actividades tales como so-

licitar del poder colonial que establezca una base naval en San Juan³⁶ o destaque en la Isla una brigada del Ejército;³⁷ o mediante la insistencia en la importancia estratégica de la Isla en tiempos en que los Estados Unidos experimentan dificultades en conservar sus bases de ultramar en países donde las presiones políticas agitan la opinión en demanda de la remoción de dichas bases.³⁸ Estos incondicionales viven en un mundo de valores en que la habilidad de hablar inglés o el uso obligatorio del saludo a la bandera en las escuelas se convierten en distintivos de un frenético patriotismo americano, del que ellos mismos se proclaman los únicos genuinos custodios en el territorio. En un nivel menos político esta actitud asume otras modalidades, por ejemplo, la de suscribirse a las revistas *Time* y *Life*, en su edición original en inglés; la de preferir los discos fonográficos en que Mr. Nat King Cole asesina el idioma español al auténtico producto latinoamericano de un Pedro Vargas o un Lucho Gatica, o la de afiliarse al turismo como la fuente de ingresos más importante que la industrialización, de suerte que la Isla pueda llegar a convertirse en una "Mallorca de América"; sin darse cuenta, aparentemente, de las consecuencias morales y sociales de tal proceso. Y todo esto, finalmente, puesto al servicio de la política extranjera norteamericana en el Hemisferio Latinoamericano, de forma tal, que Puerto Rico, como Estado, pueda llegar a ser un intérprete del "sentido americano de los valores democráticos" para aquellos pueblos, donde una plena apreciación de tal verdad resulta frustrada por el "falso sentimiento, desafortunadamente difundido en la América Latina, de que el americano se considera a sí mismo como una raza superior".³⁹ Puerto Rico, en efecto, vendría a convertirse al instante en una víctima pasiva del proceso de "americanización" y un complaciente instrumento en manos de los arquitectos de la política extranjera norteamericana. Esto podría significar, a la larga, la práctica disolución de la individualidad nacional de Puerto Rico.

La ironía final de toda esta cuestión es que, hasta el momento, los Estados Unidos han mostrado muy poco interés en intentar el que se concilien entre sí sus propios leales de Puerto Rico. Los republicanos de la Isla están afiliados al Partido Nacional Republicano, pero hasta el presente no han sido capaces de persuadir a tal organización a adoptar un sistemático e inequívoco apoyo a la estadidad para la Isla. La plataforma del Partido de 1952 incluía una promesa de apoyo, pero la de 1956 la omitía. La principal contribución de la dele-

³⁶ *Address to the Congress...*, *op. cit.*, p. 15.

³⁷ *Ibid.*, p. 15.

³⁸ Pronunciamento del Sr. Luis Ferré ante el Comité O'Brien, citado en *El Mundo*, 24 de diciembre de 1959.

³⁹ Sr. Luis Ferré, *The Island Times*, San Juan, 12 de junio de 1959.



gación de Puerto Rico a las Convenciones Nacionales Republicanas o Demócratas parece en verdad limitarse a proveer a los delegados de un rato de entretenimiento. Lo más probable es que muy pocos americanos conocían algo sobre Puerto Rico hasta el momento en que el juez Romany proporcionó un momento de hilaridad a la tensa Convención Republicana de 1952, al demandar la votación por lista de los tres delegados de la Isla; así como antes, en la Convención Demócrata de 1932, la única aportación de la delegación puertorriqueña pareció consistir en la oportunidad que ofreció a Jim Farley de colocar temporariamente entre sus miembros al alcalde James Curley, de Boston, entonces reñido con su propia delegación de Massachusetts, asegurándole así su elegibilidad para votar. La inclusión de Hawaii y Alaska no significa necesariamente que la "Zona de la Biblia" no vaya a oponerse a la concesión de la estadidad al predominantemente católico Puerto Rico, o que el Sur no habrá de combatir la entrada de una población que contiene un considerable elemento negro. En todo caso, existe un argumento de conveniencia: el historial demuestra que para resistir el triturador trauma que significa una batalla por la estadidad, el Congreso sólo está preparado una vez—sobre poco más o menos— en cada generación. Si existe alguna oportunidad, pues, de un intento afortunado en favor de Puerto Rico, no se producirá mucho antes del segundo centenario de la adopción de la Constitución Federal. Y para esa fecha—debe recordársele a los entusiastas de la estadidad— el proceso de centralización administrativa (que ha hecho del Estado individual, hoy día un cuerpo político mucho menos prestigioso de lo que fue en 1898) habrá avanzado aún más, con el inevitable resultado de haber ido arrastrando al Estado individual, cada vez más, a la situación en que, para usar la descripción del juez Roberts, es más un distrito administrativo del Gobierno Federal que un soberano coordinado. A medida que se acercan al galardón sus aspirantes descubrirán que brilla con menos resplandor.

* * *

Solamente una completa independencia podrá quizá terminar para siempre la magnífica obsesión que tiene Puerto Rico respecto al *status*. Tanto el presente *status* como el de la estadidad descansan, en términos reales, en la prolongada buena voluntad americana. Cada uno de ellos de hecho obliga a sus respectivos protagonistas a una humillante búsqueda de favores de Washington. Bastaría con leer el áspero intercambio de palabras entre el comisionado residente y el vicepresidente del Partido Estadista, en 1959, referente a sus respectivos méritos como cabildadores de los intereses de Puerto Rico en la

capital federal, para poder apreciar de qué modo el colonialismo rebaja a sus súbditos al estado de mendigos llenos de ansiedad junto a la mesa de Lázaro de la nación gobernante. Las sonrosadas expectativas de gruesos gastos federales favorecen a su vez la política de patronazgo, de manera que el anticipar las tendencias de la política de Washington por medio de un inteligente acertijo, se convierte en una necesidad permanente; por eso fue —para poner un ejemplo— que a partir de 1956, Muñoz Marín comenzó a aflojar sus conexiones con el Partido Demócrata, ante la expectativa de una victoria republicana en 1948. La necesidad constante de adivinar lo que Washington pensará; de cortejar el Poder Federal no pidiendo demasiado ni demasiado pronto, de mantener un debate cuyos términos esenciales siempre son establecidos por Washington, tiene el efecto acumulativo de profundizar más aún la actitud insular de una medio defensiva, medio agresiva inferioridad. En ocasiones ésta asume el modo de un esfuerzo exagerado de complacer a los representantes del poder gobernante; en otras se convierte en una tendencia a exagerar, en sus pronunciamientos públicos, los azares de la economía insular. La mayor bendición de la independencia sería sanar esta profunda herida hecha a la naturaleza humana en Puerto Rico.

No sería mucho decir que, en su totalidad, la discusión por la independencia siempre ha sido totalmente distorsionada por una irresponsable explotación de los temores que la misma engendra con respecto a sus presuntas consecuencias económicas. Pues la pérdida de los subsidios americanos, tanto como la terminación del sistema de mercado libre, traerían el caos económico, y como consecuencia, el caos social y político: de esto no puede haber la menor duda. Pero lo que a menudo se pierde de vista es la simple verdad de que la prevención de tal tragedia es responsabilidad de Estados Unidos y no de Puerto Rico. El que la economía insular dependa del mercado libre y de los subsidios federales, es resultado de la política americana, e igualmente el hecho de que dicha economía sea una de subsidio, precariamente basada en la disposición de gastar que, en cualquier momento, pueda tener el Congreso, e impedida, por tanto, de desarrollar convenientes y racionales relaciones comerciales con mercados no estadounidenses en la zona del Caribe y en Latinoamérica. De la misma manera que en los casos de Guam y de las Filipinas, la economía local fue compélida, por el monopolio federal, a vender sus productos agrícolas en un mercado barato y a comprar sus productos industriales en un mercado caro. La "Operación Manos a la Obra" no ha alterado radicalmente ese nexos, económicamente irracional, con el sistema continental federal. Para el independentista puertorriqueño una conclusión general fluye de todo ésto: que los Estados Unidos, por

motivo de esa política, tiene ahora la profunda obligación moral de garantizar alguna medida de seguridad económica a un Puerto Rico políticamente independiente. Idealmente, esta obligación asumiría la forma de un tratado económico que acompañara al acto de autonomía política, válido por un período relativamente largo, y que asegurara, durante ese período, un continuo comercio libre con el mercado de Estados Unidos, y, posiblemente—por vía de reparaciones económicas— un subsidio continuo, durante un período limitado que sería fijado por ambas partes. Precedentes para tales arreglos son las proposiciones hechas en 1960 por el Gobierno de Trinidad para que el Reino Unido continuara prestando su apoyo a la Federación de las Indias Occidentales, cuando ésta alcance el *status* de dominio: dicho apoyo tomaría la forma de ayudas económicas que impulsarían un desarrollo planificado.⁴⁰ La aceptación por Estados Unidos del principio general que inspira tales recomendaciones está por demás implícito en el programa de desarrollo económico del Acta de Bogotá de 1960.

Ninguna persona que estudie el problema de Puerto Rico, por supuesto intentaría aminorar la realidad de las tremendas dificultades que se oponen a la fácil aceptación de este tipo de responsabilidad. Ella presupone la existencia de dotes políticas que, independientemente de los principios generales enunciados por Washington, raras veces han caracterizado la conducta práctica de Estados Unidos en la región del Caribe. En cuanto se refiere a Puerto Rico el Congreso hasta hoy ha mostrado muy poca disposición de ir más allá de proyectos que—como la medida Tydings de 1943—ofrecía independencia política sin ayuda económica. La rama ejecutiva, a su vez no ha pasado de anunciar—mediante escuetas manifestaciones del Presidente—su disposición a ofrecer la independencia en cualquier momento en que la opinión insular la demande. El único precedente de acción conjunta ejecutiva-legislativa en este campo, la concesión de la independencia a las Filipinas en 1946, no inspira grandes ilusiones—por no decir otra cosa—, pues la concesión vino acompañada de términos económicos tan onerosos que hicieron a la nueva nación una dependencia económica de Estados Unidos (mediante cuotas estatutarias unilateralmente impuestas para las exportaciones filipinas, y una tarifa fija para el intercambio de moneda altamente desfavorable para el peso filipino); para no mencionar la inicua “disposición de paridad”, que prohibía a Filipinas discriminar contra los intereses co-

⁴⁰ *The Economic Development of the Independent West Indies Federation The Government of Trinidad and Tobago*. Citado en *The Daily Gleaner*, Kingston, Jamaica, 18 de octubre de 1960. Vea además *The Economics of Nationhood* (Trinidad: Office of the Premier and Ministry of Finance, septiembre de 1959); y *European Integration and West Indian Trade*, *Ibid.*

merciales de Estados Unidos, mientras nada disponía para eliminar la masa de prácticas discriminatorias americanas contra Filipinas. Tampoco es una historia estimulante la de las subsiguientes negociaciones entre Washington y Manila respecto a la cuestión de las indemnizaciones americanas por daños de guerra. El Gobernador Muñoz Marín ha descrito en términos gráficos el efecto que sobre su pensamiento político tuvo la lectura de las actas de las vistas congresionales sobre el proyecto de independencia filipina de 1946. Le convencieron —ha indicado él— de que las ventajas económicas de que Puerto Rico disfruta no podrían mantenerse si Puerto Rico se convierte en un Estado soberano independiente: esa plataforma política —observó Muñoz—, destruiría las plataformas económicas con la furia devastadora de un huracán tropical.⁴¹

Todo esto, y aún más, es cierto. Es por ello que los actuales líderes del Gobierno de la Isla insisten sobre la idea de que la independencia es un concepto abstracto y de que sería una patente irresponsabilidad sacrificar la certidumbre de los beneficios actuales a los azares de problemáticas ventajas futuras. El empirismo *a la Burke* es bastante persuasivo. Pero antes de dejarse uno avasallar por él, al menos dos puntos deben ser considerados. El primero es que también existe esa incertidumbre respecto a la permanencia de los beneficios económicos que actualmente fluyen de las relaciones entre Puerto Rico y Estados Unidos. Si la independencia es "utópica", también lo es el *status* de Estado Libre Asociado, que, según confesión de sus propios arquitectos, aún está incompleto y requiere todavía una interminable serie de peticiones a Washington para nuevas concesiones y refinamientos. En ambos casos queda siempre una contienda para el futuro y para los logros de dos conceptos diferentes que son, al presente, piezas sin terminar. La alternativa con que se confrontan los puertorriqueños no es, pues (como querrían los populares) una alternativa entre realidad y sentimientos, sino una entre dos sentimientos contrastantes. El segundo punto a considerar es que los sacrificios que un pueblo está dispuesto a hacer dependen, en cualquier momento, de un número de variables. El sacrificio que Muñoz pidió al jíbaro en 1938, aun entonces pareció bastante duro, quizá tan duro como los que la independencia podría requerir una generación después. En 1938 el ruego de Muñoz también fue calificado de "irrealista" y "sentimental", de manera muy parecida a la forma en que los oponentes califican hoy el ideal de independencia. Es la historia de todas las ideas de minorías, cuya llamada "impracticabilidad" se invoca como prueba suficiente de su cabal locura, hasta que nuevas circunstancias surgen

⁴¹ Vea gobernador Muñoz Marín, en *Annals...*, *op. cit.*, pp. 2-5.

para hacerlas aparecer como soluciones sensatas a los problemas que originalmente provocaron su aparición. Tal fue el caso, en la última generación puertorriqueña, de la idea popular de la justicia social y económica. En la próxima generación pudiera ser el caso de la idea de independencia nacional dentro de un mundo interdependiente.

* * *

Queda un punto final. La opinión puertorriqueña no es estática. Uno de los factores imponderables que ayuda a formarla es, por supuesto, el carácter de la opinión americana. No es posible determinar estadísticamente cómo un gran cambio en la opinión americana—por ejemplo, una declaración oficial prometiendo la independencia política con ayuda económica satisfactoria durante un largo período de transición, o un apoyo oficial a la estadidad—afectaría los ALINEAMIENTOS de la opinión insular. Pero la influencia sería ciertamente considerable. A la luz de ese hecho, la agitación pública en Puerto Rico por un plebiscito formal respecto a la cuestión del *status*—agitación que nunca ha sido muy profunda—se convierte en algo irreal. La razón es que el mecanismo de un plebiscito es claramente insatisfactorio. Siempre resulta difícil separar los elementos esenciales de los ocasionales; las emociones generalmente nublan un debate racional sobre el *issue*; y si el resultado es un voto casi equilibrado (como casi seguramente sería el caso en la actualidad), ello sólo tendría por efecto el añadir aún más acrimonia a las existentes divisiones políticas. A estas consideraciones generales deben sumarse, en el caso de Puerto Rico, otras más particulares. La mayor parte de las proposiciones para un plebiscito formuladas hasta ahora han sido considerablemente vagas: el proyecto del senador Moulder de 1959, por ejemplo, ni siquiera proveía para un plebiscito como tal, sino que simplemente planeaba la concesión de la independencia a la Isla dentro de un período de 180 días después de la aprobación por el Congreso, sin especificación alguna referente a arreglos económicos o militares. Los proyectos sometidos en el mismo año por el representante Anfuso y el senador Chaves, respectivamente, eran unilaterales, pues sólo proveían para un referéndum respecto al único *issue* de la estadidad. La misma proposición del Gobierno del Estado Libre Asociado restringía el plebiscito, más tarde, a las dos alternativas de estadidad y Estado Libre Asociado, negando en esa forma al electorado, muy galantemente, la oportunidad de expresar sus puntos de vista respecto de la alternativa de la independencia. Todas estas proposiciones eran dados cargados: estaban fraseadas de tal manera que hacían del voto negativo por la independencia un resultado decidido de antemano. El proyecto Fer-

nós-Murray de 1959 era igualmente objetable, porque, por implicación, procuraba congelar el actual *status* de Estado Libre Asociado y en esta forma excluir cualquier futura consideración sobre la cuestión del *status*. Era, en efecto, otro gran paso en la argumentación del Estado Libre Asociado de que su serie de victorias electorales, ganadas a través de tantos años, equivale a la celebración de un plebiscito favorable al *status* actual, pretensión adecuadamente rechazada por el Presidente del Subcomité de Asuntos Insulares de la Cámara como "puro disparate".

Si el plebiscito es, pues, la solución, el plebiscito debe ser un verdadero plebiscito. Esto quiere decir: 1) que debe precederlo un intenso debate público acerca de las diferentes formas de relaciones con Estados Unidos, determinadas por los sistemas alternativos y sus respectivas implicaciones económicas. Deberá ahorrarle al cuerpo electoral un *impasse* similar a aquel con que se confrontó en 1961 el electorado jamaicano, cuando fue llamado a decidir sobre la vital cuestión de la separación de Jamaica de la Federación de las Indias Occidentales sin que prácticamente hubiera precedido ningún movimiento abarcador de educación popular para ilustrarlo sobre los aspectos políticos y económicos del *issue*. El debate, en el caso de Puerto Rico, tendrá que ser a la vez insular y federal, aunque sólo sea por la razón de que ningún elector puertorriqueño podría hacer una decisión inteligente sin que se le ilustrara acerca de las intenciones del Congreso respecto de los puntos capitales envueltos. Porque un plebiscito, como correctamente ha observado el profesor Helfed, no es una encuesta de la opinión pública o una elección política ordinaria, sino una grave decisión, probablemente irrevocable, entre destinos políticos alternativos. Un plebiscito quiere decir que han de asegurarse todos los medios para que haya la expresión más amplia posible de alternativas a escoger. El punto ha sido subrayado por el Departamento Federal de lo Interior, en ocasión en que el mismo hacía agudas críticas del proyecto Fernós-Murray. "Esta administración—observaba—ha manifestado claramente que procura mantener la puerta abierta para que el pueblo de Puerto Rico escoja el *status* que él prefiera, cualesquiera que sea, dentro de los límites de la Constitución Federal. De acuerdo con nuestro punto de vista, el pueblo de Puerto Rico deberá tener completa libertad para decidir si su destino final ha de ser la estadi-
dad, la independencia, o la continuación del presente *status* de Estado Libre Asociado".⁴² Resultaría irónico el que los interventores federales ofrecieran en esta forma al electorado puertorriqueño, garantías de

⁴² Hunter, *op. cit.*, p. 69.

selección más liberales que las que le ofrecen los propios funcionarios de su gobierno.

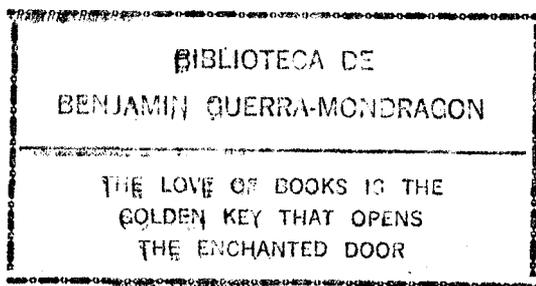
Mientras tanto, la fórmula de *Estado Libre Asociado* como una "solución final" se torna más y más insípida, obsoleta e improductiva. La propia diversidad de los argumentos a que se recurre para justificar la fórmula generan algún escepticismo. Por un lado se le dice al ciudadano puertorriqueño que el Estado Libre Asociado es la etapa final, alcanzada luego de un período preparatorio de más de 50 años en la escuela de la democracia norteamericana, argumento que supone cierta intención en la política congresional difícil de ser aceptada por los concededores del Congreso Americano.⁴³ De otro lado se arguye que, dado que Puerto Rico nunca fue considerado un territorio incorporado —lo cual es un prerrequisito para la estadidad, si es que el caso de Texas luego de 1836 se considera la excepción de la regla— no puede cualificar ahora para convertirse en un Estado. Este argumento es un buen ejemplo de la infructuosa búsqueda de precedentes constitucionales que permea todo el debate. O, por otro lado, los abogados del Estado Libre Asociado han intentado fabricar una elaborada teoría de obligación mutua a la que se ha llegado a base de un pacto, la cual está en total contradicción con los hechos y con la interpretación más prosaica sobre la relación entre ambos países a la cual se ha afechado el Congreso. El *Memorando de Ley* de 1959 del Procurador General del Estado Libre Asociado, audazmente habla de la renuncia gradual del Congreso a sus poderes territoriales, lo cual, él estima, puede llegar a una renuncia permanente de tales poderes; pero la ilusión se quiebra ante el comentario lacónico de los abogados federales, en torno a que la evidencia de los casos relevantes se inclina hacia el hecho de que, aunque el Congreso se ha autolimitado en el ejercicio de sus poderes, no ha intentado abdicar permanentemente a los mismos.⁴⁴ El caso del Estado Libre Asociado es casi siempre argumentado en forma persuasiva. Pero nada puede apartar el debate del punto primordial de que el Congreso ha insistido, e insiste, en que el tan discutido vocablo "pacto" se interprete en un sentido estrictamente legal y no en un amplio sentido moral.

Como consecuencia general de esto Puerto Rico, pues, ha de contentarse con pequeñas concesiones que son luego exageradas por los apologistas del Estado Libre Asociado en un sentido fuera de sus ver-

⁴³ Antonio Fernós Isern, "El plebiscito es fiambre...", *El Imparcial*, San Juan, 9 de enero de 1955.

⁴⁴ Estado Libre Asociado de Puerto Rico, *Memorando de Ley*. Preparado en favor del Estado Libre Asociado de Puerto Rico por el procurador general, licenciado Hiram Cancio. Departamento de Justicia, San Juan, P. R., junio de 1959, p. 26; y el *Memorando* del Procurador General Auxiliar, Oficina de Asistencia Legal, al Presidente del Comité de Asuntos Insulares de la Cámara de Representantes en Washington, D. C. (1960), p. 9.

daderas proporciones. Y uno de los mecanismos favoritos en esta exageración ha sido el de agitar el debate político en un referéndum tal como el del margen prestatario en 1961. Así pues, al igual que en el campo sociológico la Isla se ha convertido en un laboratorio experimental pasivo, en el campo de la política parece que habrá de reducirse al *status* de un perenne colegio electoral. El gobierno por un Comité Congressional es aún hoy, en 1962, casi el mismo que 60 años atrás; y es igualmente cierto hoy, como lo era en aquella época, que según expresara un observador del Gobierno Congressional de las dependencias de ultramar en ese tiempo—la instrumentalidad del Gobierno Congressional se reduce a la administración constante y habitual de una oligarquía de extranjeros. Los miembros del Congreso son seleccionados, citando al mismo autor, primeramente para preservar los intereses locales de sus propios distritos, segundo para la protección de los intereses de la nación y, por último, una vez cumplidos los dos primeros, proteger los intereses de las dependencias.⁴⁵ Esto es hoy tan real para Puerto Rico como lo fuera en épocas anteriores; el *status* de Estado Libre Asociado no ha alterado la situación en forma sustancial. Es por esta razón que dudamos que las relaciones amistosas entre el gobernador Muñoz y la administración de Kennedy sirvan de algo, puesto que es el Congreso y no la Casa Blanca quien determina la política a seguir en asuntos sobre Puerto Rico. Para resumir, Puerto Rico adolece del defecto básico de la vida política norteamericana en el sentido de que la pasión por lo moderno ha afectado la industria y el comercio, pero no ha llegado a las instituciones políticas. El Congreso es una Institución obsoleta y arcaica aún para propósitos nacionales, pero todavía más para propósitos locales de Puerto Rico. Solamente una separación de raíz y ramas de esta Institución, en forma de una independencia nacional completa para la República de Puerto Rico, puede poner fin a esta humillante condición.



⁴⁵ Alpheus H. Snow, *The Administration of Dependencies* (Nueva York: The Knickerbocker Press, 1902), p. 579.