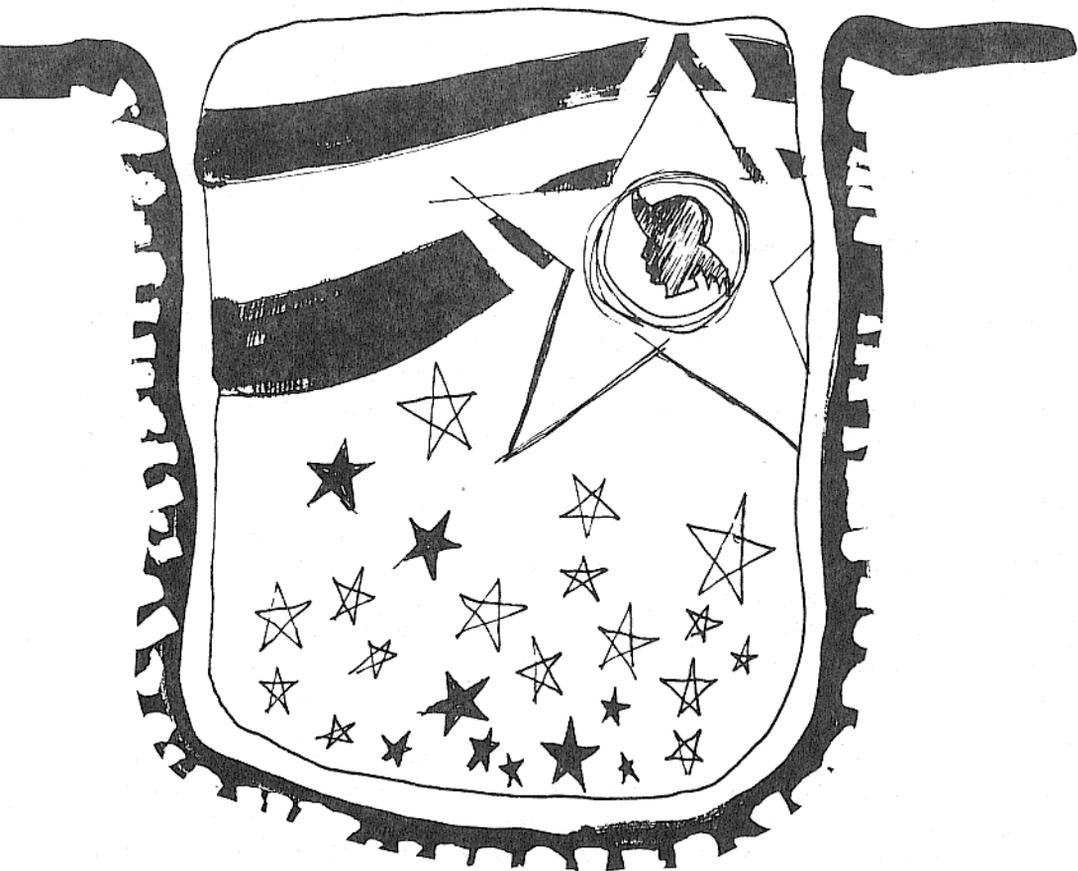


**un libro reciente
sobre la historia
del problema del
status político de
Puerto Rico: comentarios**



UN LIBRO RECIENTE SOBRE LA HISTORIA DEL
PROBLEMA DEL STATUS POLITICO
DE PUERTO RICO: COMENTARIOS

por Rafael de Jesús Toro

El Estado Libre Asociado de Puerto Rico acaba de cumplir veinticuatro años de existencia. Ha servido de base a todas las manifestaciones del país durante esos años. En consecuencia, resulta paradójico que la atención prestada a ese acontecimiento no haya guardado una relación más estrecha con la verdadera trascendencia del mismo. No es que el tema haya sido ignorado totalmente, pues en adición a muchos panegíricos y diatribas han aparecido varias obras de mérito. Es mas bien que el volumen y la calidad de los trabajos sobre el particular no se han matenido a la par con la relevancia del tema. Al acerbo de escritos meritorios acaba de añadirse un libro que merece ser catalogado como una aportación de gran significación.

The United States and the Development of the Puerto Rican Status Question, 1936-1968, originalmente una tesis doctoral presentada en la Universidad de Kansas, examina el desarrollo de la condición política de la isla durante el tercio de siglo que comienza en 1936. Describe en forma detallada los acontecimientos que culminaron con el establecimiento del Estado Libre Asociado en el 1950-52 y hace una presentación de los sucesos precedentes y subsiguientes. El carácter abarcador de esta obra y la variedad de los temas presentados surgen al examinarse la tabla de contenido: Politics in Puerto Rico and the Tydings Bill of 1936; The Organization and Triumph of the Partido Popular Democrático; Delayed New Deal Under Muñoz Marín and Governor

Tugwell; An Attempt to end "Humiliating Suspense"; The Elective Governor Bill of 1943; Muñoz Marín's Shift from Independence to Autonomy, 1944-1946; Self-Government "Little by Little"; The Appointment of Governor Piñero and the Elective Governor Act of 1947; "Polititiation Mutation": Public Law 600, July 1950; The Commonwealth of Puerto Rico, July, 1952; The Commonwealth, 1952-1968; "Operation Bootstrap": The Economic Dimensions of Commonwealth Status: The Status Debate Continues.

Los primeros capítulos proveen el trasfondo para los desarrollos fundamentales que se describen en los capítulos VII y VIII (aprobación de la Ley 600 por el Congreso, el debate sobre la misma en Puerto Rico y su ratificación a través de un referéndum, la Constituyente, la redacción y aprobación de la constitución vía voto popular y la acción congresional que culminó el proceso en el verano de 1952). Los capítulos restantes narran el esfuerzo por desarrollar el Estado Libre Asociado, de una parte, y analizan el aspecto económico del status, de la otra.

El autor ha realizado una labor muy meritoria, presentando los hechos en forma ponderada y utilizando una gran variedad de fuentes. Así, los primeros capítulos ofrecen una perspectiva que es necesaria para comprender el período de 1950-52. Bhana incluye los sucesos de mayor relevancia y en general presenta un cuadro mesurado. En términos generales el mérito sobresaliente del libro no es que añada datos importantes desconocidos hasta ahora, sino más bien que describe los hechos, factores y personalidades pertinentes en forma coherente, razonada y lógica. Incluso se recrean con gran habilidad episodios importantes que no han recibido la atención debida (el esfuerzo por conseguir una Ley de Gobernador Electivo en 1943-44; las incidencias que llevaron a la gobernación a Jesús T. Piñero en 1946; la aprobación de la Ley de Gobernador Electivo en 1947). El capítulo en el cual se esboza el abandono de la independencia y la adopción de la autonomía por parte de Muñoz Marín a mediados de la década de 1940 merece una mención especial debido a la importancia de la metamorfosis descrita. Incluso, Bhana menciona algunos datos nuevos. Sale a relucir, por ejemplo, el hecho de que un ayudante del Secretario de la Guerra de los Estados Unidos recomendó en 1937 que se descartara tanto la estadidad como la independencia para Puerto Rico y que se adoptara un status de Dominio (aunque no hay evidencia de que dicho informe ejerciera influencia sobre los acontecimientos).

Un aspecto sobresaliente de este libro es la riqueza de las fuentes consultadas. Se examinaron libros, artículos, tesis publicadas e inéditas, correspondencia personal, informes y memorandos oficiales. Se hace uso extenso

de los Archivos del Departamento de lo Interior de los Estados Unidos, de la Biblioteca Harry S. Truman y de otros archivos privados como los del Senador Butler, el Congresista Bell y el Secretario Chapman. Aunque estas fuentes no aportan muchos datos nuevos de importancia, enriquecen la documentación disponible hasta ahora.

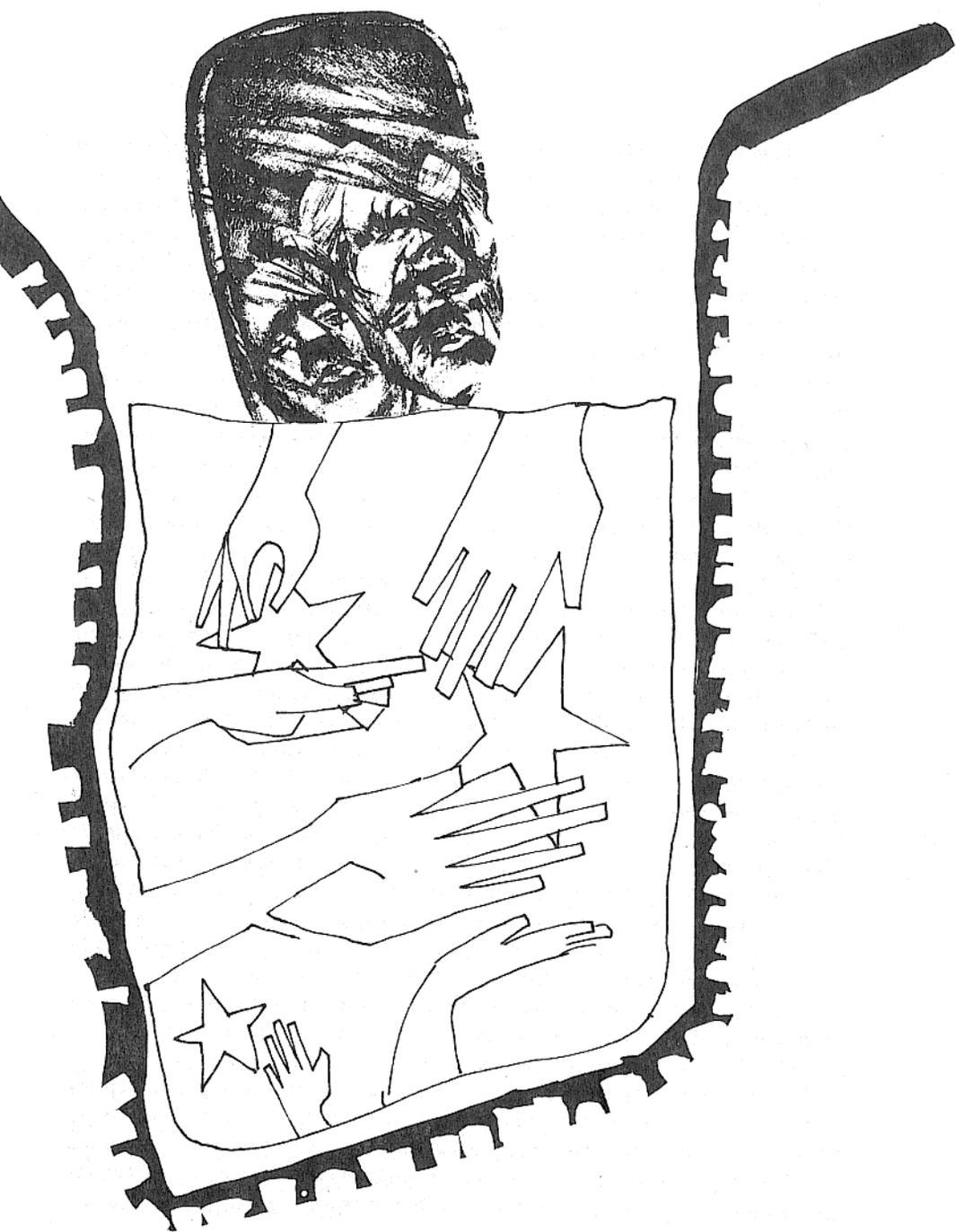
En su primera parte la obra sufre de una serie de omisiones que provocan interrogantes que el autor no contribuye a clarificar. Se explica que Muñoz Marín favorecía la independencia vigorosamente en 1937. Más adelante se describen sus esfuerzos por lograr que su recién creado Partido Popular adoptara la postura programática de que "el status no está en issue" en el verano de 1940. Ciertamente, éste fue un cambio radical. ¿Cómo se produjo? ¿Qué lo motivó? El autor despacha el tema en dos párrafos cortos y se limita a repetir datos conocidos. De haber hecho una investigación del asunto podría haber contribuido al esclarecimiento de uno de los episodios más importantes y menos estudiados de nuestro pasado reciente: el gran diálogo entre Muñoz Marín y el campesinado en 1938-40, su calor humano, sus aspectos de drama, sus implicaciones para la decisión a favor de los valores del bienestar en la discusión política y su impacto sobre la forma en que se percibían las realidades del país. De otra parte, luego de la posición sobre el status asumida durante la campaña de 1940, el autor nos dice que el dirigente popular afirmó públicamente en 1943 que favorecía la autonomía, prefiriéndola a la independencia, como paso transitorio al menos. ¿Qué pasó entre el 1940 y el 1943? Se dice que durante 1940-41 Muñoz Marín concentró sus esfuerzos en consolidar su poder político interno. Sin duda esto es correcto. Sin embargo, ¿qué pasó en esos años que moldeó el desarrollo de su pensamiento sobre la condición política de la isla? Resulta increíble suponer que se pasó de la posición adoptada en 1940 en forma abrupta a la enunciada en 1943. No. Los años en cuestión fueron años en que se celebraron conversaciones largas en las cuales se comenzaron a someter planteamientos y dudas sobre la problemática del status, discusiones dominadas por cuestionamientos angustiosos en vista de las ideas preconcebidas de los participantes. Estos cuestionamientos continuaron después de 1943, desde luego, pero el autor no hace al lector partícipe de los mismos.

Pero todo esto es sólo prólogo. El meollo de la obra está contenido en los capítulos que discuten el proceso que va desde la aprobación de la Ley 600 hasta la eventual ratificación de la Constitución por el Congreso de los Estados Unidos. Bhana utiliza hábilmente la información provista por testigos en vistas congresionales, informes de comités y comunicaciones de funcionarios diversos. Así logra reconstruir con fidelidad las secuencias principales. El cuadro que

emerge es uno en el que las iniciativas provinieron de Puerto Rico, iniciativas que lograron capitalizar las áreas donde existía una esencial concordancia de intereses según éstos eran percibidos por la Administración del Presidente Truman, los líderes congresionales y los dirigentes puertorriqueños. Se explica así en buena medida la relativa facilidad con que se aprobó la Ley 600. Así, Puerto Rico obtuvo el reconocimiento del gobierno propio y retuvo las relaciones políticas, económicas y fiscales que consideraba indispensables para su bienestar, haciendo que esas relaciones pasaran a formar parte de un convenio. El Presidente y el Congreso conservaron el control sobre las relaciones internacionales y sobre todo lo relativo a la defensa nacional. No se contraía un compromiso para conceder la independencia y, mucho más importante, el Congreso no se obligaba en forma alguna a conceder la estadidad en el futuro.

Hay una deficiencia en esta parte del relato que debe ser mencionada y tiene que ver con la misma Ley 600. Se habían preparado varios borradores del proyecto a ser presentado para implantar el plan de la Constitución. La versión "definitiva" se preparó en marzo de 1950 y, como sabemos, se optó por un proyecto corto. La importancia de esto estriba en que al simplificarse el proyecto se facilitó grandemente su aprobación pero al mismo tiempo se sembraron las semillas de las dificultades que surgirían después sobre el significado de lo que estabase aprobando. Una dilucidación de este aspecto habría añadido valor al escrito de Bhana. De otra parte, el drama humano envuelto en los acontecimientos no surge en el relato. Los protagonistas funcionaron bajo presiones muy severas. El incidente que mejor ilustra esto fue la decisión repentina de Muñoz Marín de abandonar todo el esfuerzo una vez comenzado por considerar que el Congreso no entendería un asunto tan complejo (la decisión fue revocada al día siguiente). Desafortunadamente, los sentimientos, sueños, planes, dudas, esperanzas, temores y otras emociones de los participantes no forman parte de la narración.

Los sucesos desde el verano de 1950 al verano de 1952 se narran en un capítulo aparte. Se distinguen tres fases diferentes: la revuelta nacionalista de 1950 y las dificultades creadas por ella; el debate sobre la Ley 600 en Puerto Rico y la redacción y aprobación de la Constitución; la ratificación de todo el proceso por el Presidente y el Congreso. Los hechos de la primera fase son presentados adecuadamente. En la segunda fase el tratamiento es satisfactorio. Ciertamente, el autor describe los argumentos esgrimidos por los participantes en el debate y destaca los aspectos sobresalientes de la nueva Constitución. La tercera fase se elabora con lujo de detalles: los ataques puramente político-partidistas, los cuestionamientos serios sobre partes de la Constitución propuesta



(especialmente las secciones 5 y 20), las dudas levantadas sobre el significado de la frase "en la naturaleza de un convenio" y toda la controversia alrededor de la enmienda del Senador Johnston. En todo esto se hace un uso diligente y concienzudo de las fuentes, resultando un relato interesante y balanceado.

Más que ninguna otra, esta parte de la obra que venimos comentando ilustra tanto su fortaleza esencial como su falla principal. La destreza en el uso de la gran variedad de fuentes disponibles en los Estados Unidos y la forma balanceada e imparcial en que se presentan los hechos, por un lado. De otra parte, la notoria insuficiencia de la investigación en Puerto Rico. Es cierto que Bhana sostuvo correspondencia con Fernós Isern, García Méndez y Géigel Polanco. Incluso contó con una carta de Muñoz Marín en la cual se hacen comentarios breves sobre el capítulo introductorio. Esto es obviamente insuficiente. El autor no visitó a Puerto Rico ni entrevistó a los protagonistas del drama sobre el cual escribe. Escribir sobre la creación del Estado Libre Asociado sin haber entrevistado a Muñoz Marín para obtener sus puntos de vista es casi un contrasentido. Al hablar de los pronunciamientos de Muñoz Marín sobre la naturaleza de la Ley de Constitución y Convenio nuestro autor se refiere a sólo tres de ellos, omitiendo las numerosas alocuciones que sobre el particular vertiera el entonces Gobernador durante la campaña de 1951. Las expresiones que se citan aparecieron en *La Prensa*, *United Nations World* y el *Congressional Record*, publicaciones a las que tuvo fácil acceso el investigador. Sin embargo, las numerosas manifestaciones omitidas, que fueron publicadas en la prensa de Puerto Rico no fueron examinadas. Igualmente serio es el hecho de que el autor no parece haber examinado el Diario de Sesiones de la Asamblea Constituyente. De haberlo hecho, habría podido calibrar las expresiones de Muñoz Marín de febrero de 1952 en su verdadero contexto y no según fueron informadas por una fuente secundaria. Todas éstas son deficiencias serias. Como muy bien apunta el propio autor, la fuerza motriz que llevó a la creación del Estado Libre Asociado surgió de Puerto Rico. Por lo tanto, la única forma de entender a cabalidad lo acontecido es estudiando y analizando las fuentes puertorriqueñas.

La tercera parte de la obra brega con los sucesos posteriores a 1952. En consecuencia, se discuten la resolución de las Naciones Unidas de 1953, el Proyecto Fernós-Murray, la Comisión de Status y el plebiscito de 1967. Un capítulo aparte estudia los aspectos económicos del status. Se reconstruyen los pasos que antecedieron al planteamiento formal de los Estados Unidos a las Naciones Unidas, ofreciéndose datos e informaciones no mencionados por otros autores. Surgen claramente los puntos de vista encontrados de los dirigentes puertorriqueños y de varios burócratas federales por un lado, y de varios

funcionarios de Washington entre sí, por el otro. El punto más importante en contención era el concepto de convenio. A pesar de estas diferencias los acontecimientos y la presión de las circunstancias resultaron en que la posición finalmente adoptada reconociera el alegato más importante del liderato puertorriqueño: que las relaciones entre la isla y los Estados Unidos estaban regidas por un convenio y que Puerto Rico poseía los atributos de un ente político autónomo.

En el análisis del Proyecto Fernós-Murray, como era de esperarse, se le da atención especial al confrontamiento Muñoz-Jackson, al igual que a los planteamientos más relevantes sometidos al Comité O'Brien durante las vistas celebradas en Puerto Rico. Como sabemos, transcurrió el 1959 y el 1960 sin que se tomara acción sobre el proyecto. Varios factores contribuyeron a este resultado: lo que se pretendía era novedoso y en el Congreso "las cosas de palacio andan despacio", particularmente cuando sus miembros no están sujetos a fuertes presiones; los burócratas federales veían con recelo la concesión de poderes adicionales al Estado Libre Asociado y se oponían a la disminución de sus prerrogativas; los términos "convenio" y "en la naturaleza de un convenio" habían sido usados por las leyes de 1950 y 1952 pero su significado e implicaciones jurídicas y constitucionales nunca se habían especificado, causando muchas dudas entre los congresistas en 1959-60; no existía un consenso en Puerto Rico sobre esta legislación.

La victoria de John Kennedy en el 1960 hizo que el liderato puertorriqueño decidiera utilizar la "vía presidencial" en un nuevo intento por conseguir acción en Washington sobre el status. Después de los preparativos preliminares se produce el intercambio de cartas entre Kennedy y Muñoz en julio de 1962 y se radica un proyecto en la Asamblea Legislativa para la celebración de un plebiscito que incluyese las tres fórmulas. Dicho proyecto disponía que la fórmula triunfante sería informada al Congreso para que éste ejecutase la decisión popular. Luego de celebrarse extensas vistas no se pudo llegar a un acuerdo entre los partidos y se decidió descartar el proyecto, sustituyéndolo con una Resolución según la cual se acudiría primero al Congreso en solicitud de que se resolviera en definitiva el status de Puerto Rico a través de la celebración de un plebiscito entre las tres fórmulas, habiendo el Congreso especificado de antemano las características del Estado Libre Asociado "culminado" (inexplicablemente, Bhana no menciona este cambio fundamental). Dicha Resolución fue adoptada unánimemente por la Asamblea Legislativa.

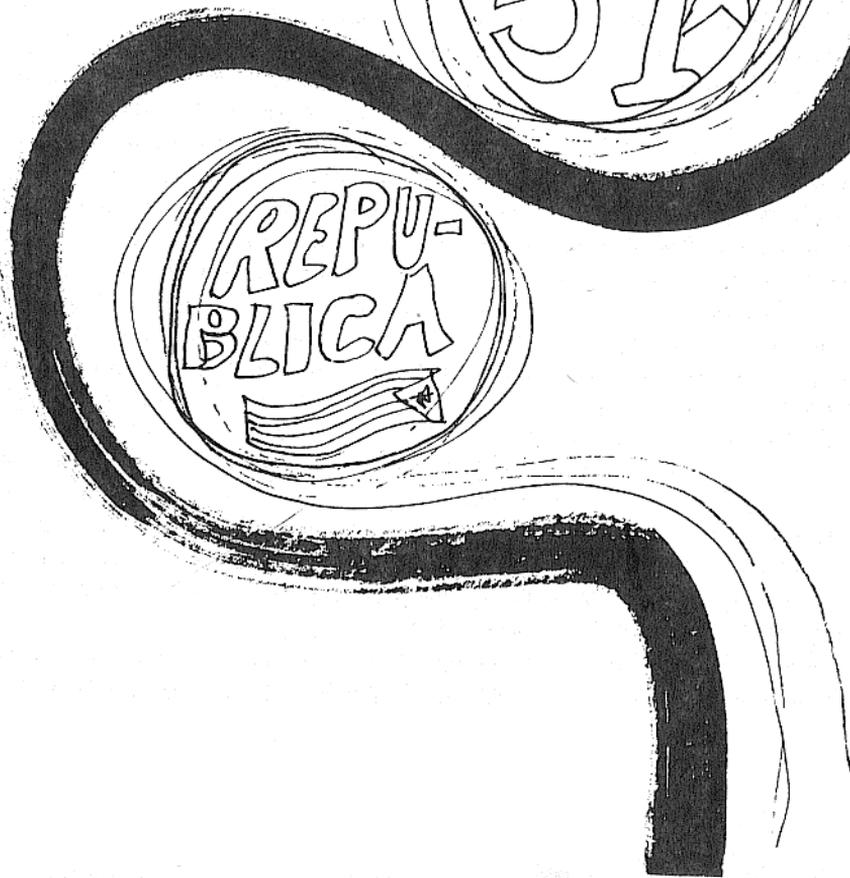
El proyecto presentado en el Congreso en 1963 con el fin de cumplimentar la Resolución puertorriqueña no tuvo éxito. A pesar de que ahora hubo mayor

respaldo de las agencias ejecutivas, el planteamiento principal de la administración a través del Negociado de Presupuesto se fraseó en lenguaje equívoco en cuanto a la naturaleza del Estado Libre Asociado. Esto, unido al persistente escepticismo de los líderes congresionales ante el concepto de la bilateralidad del pacto y a la falta de un consenso puertorriqueño en cuanto al status político del país, hizo que este nuevo intento fracasara y que hubiera que optar por una medida que creaba una comisión para estudiar el problema y para someter recomendaciones de acción.

Aunque Bhana no describe los trabajos de la Comisión de Status entre 1964-1966, afirma algo que debe ser evidente: los informes, testimonios y otros trabajos presentados por y ante ese organismo representan el esfuerzo más abarcador e imparcial jamás efectuado sobre la condición política de Puerto Rico. Los resultados de estas gestiones son hartamente conocidos.

En el capítulo dedicado a los aspectos económicos del status Bhana explica la reorientación de la política pública efectuada durante el último lustro de la década de los cuarentas, la cual daba primacía a la industrialización. Se usa una gran variedad de libros y artículos que sobre el particular se han publicado en el curso de los años. El mérito principal de esta última sección es la forma en que se recalca la interrelación entre la decisión adoptada en el campo económico con aquella que se estaba adoptando en el área política. Esto es, la industrialización que se propulsaba, y la naturaleza de ésta, dependía de las relaciones económicas y fiscales que el status autonómico hacía posible. Se dice que la decisión fundamental de fines del decenio de 1940 fue la adopción de la industrialización como vehículo primordial del progreso económico; y esa afirmación es correcta. No obstante, la decisión básica tenía un alcance más general. Consistió, en realidad, en preferir las enormes ventajas que se derivaban de ser una región de la economía más rica y progresista del mundo (acceso libre al mercado, el uso de una misma moneda y leyes similares y el efecto que esto tenía sobre el flujo de capitales y tecnología) a las alegadas ventajas de ser un país políticamente independiente (el uso de aranceles proteccionistas y de una política monetaria propia). Pero no sería una economía regional cualquiera. Esta región retendría un sistema contributivo propio, la legislación salarial nacional tendría vigencia en forma *sui generis* y recibiría el reembolso de ciertos impuestos federales. Sería, pues, una región económica diferenciada en ciertos aspectos e integrada en otros. Las características peculiares de la condición política estaban entrelazadas con cualidades igualmente singulares en las relaciones económicas.

El análisis de los aspectos económicos del status amerita unos comentarios adicionales. El autor estudia el asunto desde el punto de vista de Puerto Rico,



destacando las formas y maneras en que las distintas particularidades de la relación existente son o se consideran beneficiosas, y en algunos casos, perjudiciales, para la isla. En ningún momento dice si estas características son de beneficio para los Estados Unidos. Las relaciones económicas y fiscales entre Puerto Rico y los Estados Unidos incorporadas en el Estado Libre Asociado han estado vigentes por tres cuartos de siglo. La existencia de esta situación por tanto tiempo no es concebible si no se hubiera considerado mutuamente beneficiosa. Este aspecto tan importante de la realidad se omite en la presentación del tema económico en la obra. De otra parte, el autor sustenta el criterio de que la justificación básica para la adopción del Estado Libre Asociado es de tipo económico. Sin duda, hay mucho de verdad en esta contención. Pero se sobrecarga el argumento. Hay otra dimensión de suma trascendencia que no se menciona: la adopción del autonomismo obedece mucho a la realidad de que el pueblo puertorriqueño es mayoritariamente anti-independentista. Es más. Los puertorriqueños hemos desarrollado un consenso a favor de la continuada unión con los Estados Unidos. Y no se trata de un desarrollo atribuible a la concesión de la estadidad a Alaska y a Hawaii o a la mayor integración económica del último cuarto de siglo. Este fenómeno tiene una historia mucho más larga. Se remonta al 1898 por lo menos, si consideramos el carácter realmente apoteósico del recibimiento a las tropas americanas y la participación de todas las clases sociales en el mismo. Mucho se ha dicho sobre el "desencanto" que se materializó en años subsiguientes a la Ley Foraker al verse que el país recibiría un grado de gobierno propio muy exiguo. Eso es correcto si pensamos en las élites activas políticamente. Pero lo que la mayoría de la población veía y palpaba era que ahora el gobierno se mostraba menos represivo y más tolerante que antaño, que se construían más escuelas, que la mortalidad infantil se reducía, que el aislamiento en que vivía la mayoría del campesinado se reducía al construirse más vías de comunicación. Estos y otros signos de progreso tendían a asociarse con el nuevo régimen. La concesión de la ciudadanía en 1917 introdujo un nuevo elemento. Ya para la década de 1930 una de las lecciones más importantes que "aprendió" Luis Muñoz Marín en su diálogo con el campesinado fue que el pueblo era fundamentalmente anti-independentista. Expresado en forma positiva: que había un sentimiento pro-americano muy difundido y que estaba muy arraigado. Parte de este sentimiento tenía una base de conveniencia económica pero claramente la trascendía. Bhana pasa por alto consideraciones tan importantes como éstas.

Con todo lo dicho, éste es un libro de méritos sobresalientes. Sus deficiencias y limitaciones no pueden opacar el dato esencial. Esta es la obra más

abarcadora y más balanceada que ha salido a la luz pública sobre el tema. El hecho de analizar los acontecimientos desde cierta distancia le imparte un carácter frío e imparcial al análisis.

Una última pregunta. ¿Qué opina Bhana sobre el Estado Libre Asociado? En términos generales opina que ha servido bien tanto a Puerto Rico como a los Estados Unidos. Tiene dudas sobre su permanencia y sobre las virtudes jurídicas que sus propulsores le atribuyen. Sin embargo, cree que fue una gran creación política que armoniza una variedad de intereses según éstos son percibidos tanto en la isla como en los Estados Unidos. La siguiente oración resume el pensamiento central del libro:

It is clear that the Commonwealth status has been an acceptable and successful vehicle for the majority of the Puerto Rican people. Whether it would stay as transitional or be declared permanent lies with the future.