

MANUEL MALDONADO-DENIS

EL "DESARROLLO CONSTITUCIONAL" DE PUERTO RICO*

EN RIGOR, no puede hablarse del "desarrollo constitucional de Puerto Rico" en el sentido preciso del término, toda vez que Puerto Rico no es un país soberano e independiente de acuerdo con los criterios establecidos al efecto por los tratadistas en la materia. La historia de Puerto Rico ha sido una historia de dependencia política, primero bajo España y luego bajo los Estados Unidos. En ese sentido, el desarrollo de las instituciones políticas que han servido como marco jurídico para el pueblo puertorriqueño han sido determinadas no mediante acciones que hayan emanado del pueblo puertorriqueño mismo en un acto de autodeterminación de su destino histórico sino mediante la acción de las metrópolis que en determinados momentos históricos nos han regentado imperialmente. De ahí que lo que podríamos llamar "desarrollo constitucional" de Puerto Rico tenga que ser, forzosamente, un apéndice al desarrollo constitucional de España o de los Estados Unidos. En ese sentido —es decir, en el sentido del desarrollo del derecho constitucional norteamericano en lo que respecta a sus colonias de ultramar, para dar un solo ejemplo— sí podría hablarse del desenvolvimiento o desarrollo de lo que quizás podría denominarse "el desarrollo de las instituciones políticas de Puerto Rico dirigidas hacia el logro de una mayor autonomía dentro del marco provisto por la legislación al respecto que emana de la metrópoli"; pero sería inexacto e incorrecto decir que es esta una manifestación libérrima de la voluntad del pueblo puertorriqueño. Como historia colonial al fin, la historia del desarrollo constitucional de Puerto Rico, como la historia del pueblo puertorriqueño mismo, ha sido el resultado de múltiples factores que han estado fuera del alcance del pueblo puertorriqueño afectar salvo en forma indirecta y circunlocutoria. Por eso, y si hemos de atenernos al sentido estricto del tema de este artículo, no podríamos comenzar ni siquiera a escribir las primeras palabras sin faltar gravemente a la honestidad intelectual. Porque la verdad del caso es que, no empecé la versión oficial que se propaga al efecto, Puerto Rico no tiene una Constitución en el sentido preciso del término, como tampoco tuvo una Asamblea

* Conferencia pronunciada en el curso básico de Ciencias Sociales de la Facultad de Estudios Generales, el 27 de septiembre de 1965.

Constituyente que mereciese el nombre. La llamada Constitución del Estado Libre Asociado de 1952 representa únicamente una liberalización del Acta Orgánica Jones —aprobada en 1917 por el Congreso norteamericano para regir los destinos de Puerto Rico— y deja intacta la autoridad del Congreso norteamericano de legislar unilateralmente para el pueblo puertorriqueño, autoridad que le confiere la Sección 9 de lo que hoy, para revestirlo con diferente ropaje, se conoce como la Ley de Relaciones Federales. Y es significativo, muy significativo, el hecho de que en el texto de la “Constitución” no aparezca la susodicha ley, parte importantísima de todo el “convenio” entre Estados Unidos y Puerto Rico, que dio origen a la “Constitución” del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Todo ello es parte de la ficción, de la mistificación que se pretende poner ante los ojos del pueblo puertorriqueño bajo el ropaje de una falsa autodeterminación.

Pero a pesar de todo lo dicho, creo que podemos hablar del desarrollo constitucional de Puerto Rico no en un sentido estricto, sino utilizando la frase en su sentido lato; es decir, para referirnos básicamente al desarrollo de las instituciones políticas de Puerto Rico dentro del marco jurídico provisto por la metrópoli (España o los Estados Unidos) en la lucha que ha librado el pueblo puertorriqueño por lograr una mayor autonomía y una dosis más generosa de gobierno propio. Todo ello ha de verse, sin embargo, como una emanación —a veces podíamos llamarla excrescencia— de la voluntad del pueblo que esté a la sazón ejerciendo el dominio imperial sobre nuestra patria.

Una vez hechas estas salvedades, comencemos con una ligera disquisición histórica.

Recordaremos que Puerto Rico estaba poblado originalmente por indios taínos y que, al llegar los españoles en plan de conquistadores, procedieron a esclavizar a la población indígena y a explotar los recursos naturales y humanos de la recién adquirida colonia. De esos primeros tres siglos de nuestra historia: los siglos xvi, xvii y xviii, tenemos noticias por voz de historiadores y funcionarios españoles como Abad y Lasiera, Ovando, Melgarejo, etcétera. Lo que reviste importancia para nuestros propósitos es la conversión de Puerto Rico en un bastión militar cuya función principal era la de servir como muro de contención a la piratería rampante que cundía en el Caribe, erigiéndose la isla en un centro primordialmente defensivo desde un punto de vista económico y cultural. Las “facultades omnímodas” de los gobernadores generales designados por la corona española, durante estos tres primeros siglos, confieren al bastión eclesiástico-militar que estos capitanean poderes, que ni remotamente pueden considerarse como limitados o circunscritos por alguna disposición constitucional. El absolutismo de los reyes españoles da margen al absolutismo de los gobernadores de la

"muy noble y muy leal" isla de San Juan Bautista de Puerto Rico. Entonces, como hoy, los cambios en la metrópoli se reflejaban en el gobierno de la colonia. Cuando la Revolución Francesa estalla, en 1789, Europa siente el impacto de ese gran acontecimiento. En España soplarán también vientos de liberalización. En 1812, como nos dice Madariaga, "se reunieron en Cádiz unas cortes convocadas, no por el rey, sino por el pueblo. Dominaron en ellas los liberales y dieron a España una Constitución."¹ El efecto se dejó sentir en Puerto Rico. Don Ramón Power y Giralt va como nuestro diputado a las Cortes de Cádiz, aquella expresión preclara del liberalismo español. Éstas tienen una corta duración. No obstante, el siglo XIX, como auguran ya los acontecimientos del 1812, dejaría a España en medio de múltiples convulsiones sociales y políticas. El péndulo oscilante del poder entre liberales y conservadores afectaba a nuestra isla, cuyo gobierno fluctuaba entre la concesión de mayores libertades y el retiro de éstas bajo administraciones absolutistas. Es en este siglo XIX que comienza a alborear la conciencia nacional puertorriqueña, no sólo en el ámbito de lo cultural, sino también en el ámbito político. La Revolución Hispanoamericana, que simboliza Simón Bolívar, crea anhelos de independencia en algunos sectores del pueblo puertorriqueño, anhelo que se manifiesta en brotes insurreccionales que servirán como antecedentes históricos para nuestro ya famoso Grito de Lares del 23 de septiembre de 1868.

Cuando llegamos a 1876, nos confrontamos con el documento constitucional que habrá de regir los destinos de Puerto Rico hasta la invasión norteamericana de 1898. La Constitución española de 1876 mantiene intacta la disposición de que las provincias de ultramar (Puerto Rico y Cuba) serían gobernadas por "Leyes Especiales", conservándose así el estado siempre anómalo de las colonias, dentro del marco del gobierno metropolitano, dependientes éstas en gran medida, de los reales decretos y las reales órdenes de los monarcas españoles. Aún así, se decía respecto a las "leyes especiales" que: "El Gobierno [de la metrópoli] queda autorizado para aplicar a las mismas, con las modificaciones que juzgue convenientes y dando cuenta a las Cortes, las leyes promulgadas o que se promulguen para la Península."² Se establecía además que: "Cuba y Puerto Rico serán representadas en las Cortes del Reino en la forma que determine una ley especial, que podrán ser diversas para cada una de las provincias." (Es bueno señalar al respecto que, según los criterios establecidos, Puerto Rico tendría derecho a 17 diputados en las Cortes Españolas.) Para ser breve, en 1897 se aprueba una Carta Auto-

¹ Salvador de Madariaga, *España, ensayo de historia contemporánea*.

² Los documentos referentes a lo tratado a continuación se hallan en el libro de Manuel Fraga Iribarne, *Las constituciones de Puerto Rico* (Madrid: Ediciones Cultura Hispánica, 1953).

nómica para Puerto Rico, bajo la administración liberal de Práxedes Mateo Sagasta y Puerto Rico tiene, por primera vez y por muy corto plazo, un régimen autonómico con una dosis generosa de gobierno propio.

Bajo la Carta Autonómica de 1897, Puerto Rico logra —no sólo la representación en las Cortes Españolas—, sino también el ejercicio de una serie de facultades, tales como la imposición de aranceles para la protección de su comercio e industria, la ratificación por parte del Parlamento Insular de los tratados de comercio internacional que afectasen a la isla, plenas facultades de éste en materia presupuestaria, y reglamentación de las leyes del reino aplicables a Puerto Rico. El gobernador general era considerado como “autoridad suprema de la colonia y jefe de la administración”, pero aun así todos sus actos requerían el refrendo de los secretarios (de su gabinete). Es bueno señalar que el poder del gobernador general era limitado y, por ende, sujeto a restricciones constitucionales. En adición a todo ello, la Carta Autonómica no podría ser alterada “sino en virtud de una ley y a petición del Parlamento Insular”.

Lo dicho hasta aquí debe servir para ofrecer una idea de hasta dónde estaba dispuesto a llegar el gobierno español en la concesión de autonomía a sus colonias de ultramar. Presionada por dificultades internas confrontada con brotes insurreccionales en Cuba y Puerto Rico, con un imperio en franca decadencia y amenazada por la mirada rapaz que los Estados Unidos tendían sobre sus colonias, España trató desesperadamente de conservar sus posesiones mediante una liberalización de sus relaciones con éstas. Sus concesiones —aunque tardías— no dejan de causarnos hoy la impresión de un intento fallido de acallar la lucha de cubanos y puertorriqueños por su libertad. Cuando se declara la guerra hispanoamericana, el imperialismo español sufre el golpe de gracia definitivo y sus antiguas colonias —excepto Cuba— pasan ahora como botín de guerra a la potencia vencedora en la contienda: la nueva gran potencia imperial del hemisferio: los Estados Unidos de América del Norte. Así, por la fuerza de las armas, y mediante un tratado firmado en París donde no había un solo representante puertorriqueño, pasó Puerto Rico a manos de los Estados Unidos. Su “desarrollo constitucional” bajo la égida de España nació muerto; le toca a nuestra isla un nuevo “desarrollo constitucional” que tendrá, bajo la nueva potencia que nos regenteaba entonces y que nos regenta ahora, el mismo carácter de desarrollo constitucional prestado, no autóctono, que una vez tuvo como sede los salones de las Cortes Españolas y que, a partir de 1898, se hallaría en los asientos del Capitolio de Washington.

Pero hagamos aquí una pausa, para hacer unas breves consideraciones teóricas. A nadie se le escapa el hecho de que las formas jurídicas que sirven como marco a los pueblos no son expresiones desvinculadas del

resto de la sociedad y que subsisten como algo aparte de ésta, sino que son el reflejo real, la cristalización en términos jurídico-constitucionales, de la agrupación y de la lucha de las fuerzas y grupos que representan diversos intereses dentro de una determinada sociedad. Así, por ejemplo, la propia Constitución norteamericana —y una lectura de *El Federalista* lo comprueba hasta la saciedad— expresa en forma jurídica la hegemonía de los intereses de las clases terratenientes y poseedoras frente al peligro siempre inminente de lo que James Madison temía: el predominio de la mayoría del pueblo en beneficio de sus propios intereses. De ahí lo de los términos escalonados de los senadores, la representación por igual de todos los Estados en el Senado irrespectivamente de la población, etcétera. Naturalmente que Madison, Hamilton y Jay envuelven todo esto dentro del marco de un supuesto peligro de "opresión" por parte de las mayorías, pero sabemos que había un miedo muy concreto que les corroía: la posibilidad de que el principio mayoritario pusiese en peligro la existencia de los intereses de los propietarios. A lo que voy es al hecho de que si esto sucede en el caso de una Constitución como la norteamericana —o como la española— el "desarrollo constitucional" de Puerto Rico, dentro del marco del derecho constitucional norteamericano, también reflejará la pugna o lucha de intereses muy concretos de quienes les preocupará el destino de las posesiones recién adquiridas en la guerra hispanoamericana. Y les preocupará el destino de éstas no por filantropía ni mucho menos, sino porque los nuevos territorios recién adquiridos son tierra fértil para el logro de sus designios de dominación económica y política, aun cuando puedan racionalizar esta dominación en términos del "beneficio" de los países colonizados.

Es bueno mantener en nuestra mente cómo se lleva a cabo la expansión de los Estados Unidos, primero hacia el oeste y luego hacia ultramar, para comprender lo que quiero decir con lo apuntado. La Constitución norteamericana tiene dos clasificaciones: Estados y territorios. Originalmente, toda adquisición de un territorio colonizado se tomó como un paso intermedio hacia la anexión de dicho territorio como Estado de la unión norteamericana. Así, por ejemplo, bajo la famosa Ordenanza del Noroeste (1787) se concebía que la condición de Estado para los nuevos territorios iría precedida de dos etapas: 1, todo el poder legislativo residiría en unos oficiales escogidos por el Congreso: un gobernador y tres jueces; 2, cuando el territorio tuviese 5 000 habitantes varones se crearía una legislatura bicameral y un concilio de 5 hombres (de entre aquellos que tuviesen 500 acres o más de terreno) serían nombrados por el Congreso. El gobierno tendría un veto absoluto y las dos cámaras podrían elegir un delegado al Congreso con voz pero sin voto. La Estabilidad federada sería concedida cuando una porción del territorio del noroeste llegase a tener 60 000 habitantes, o antes aún, de considerarse

consistente con el interés nacional.³ De cualquier manera, lo importante para nuestros propósitos es que toda adquisición de nuevos territorios significaba la incorporación de éstos dentro del marco de la Constitución norteamericana, y que se concebía que la incorporación era un paso preliminar hacia la estadidad federada. Así llegan los Estados Unidos, mediante la expansión territorial que significó el exterminio, la conquista despiadada, y la expropiación de los habitantes naturales de estas regiones, o mediante la guerra que le arrebató a México gran parte de su territorio, a constituirse en una federación de Estados de una gran pujanza y poderío, hallándose en 1898 como la potencia indiscutible de todo el hemisferio.

Al emerger victoriosa de la guerra hispanoamericana, la nación norteamericana se confrontó con un problema —estrictamente jurídico, es bueno señalar— en cuanto al nuevo *status* de los territorios recién adquiridos como botín de guerra. ¿Cómo ubicar a estas nuevas “posesiones” dentro del marco del derecho constitucional norteamericano? ¿Significaba la adquisición de nuevos territorios como las Filipinas y Puerto Rico que éstos eran territorios “incorporados” a la Unión norteamericana y, por ende, candidatos en forma irremisible a la condición de Estados de la Unión? Hasta ese momento, nos apunta el ilustre jurista puertorriqueño don Luis Muñoz Morales, la historia había demostrado:

... que la admisión o incorporación de territorios y Estados se ha realizado invariablemente a petición del elemento norteamericano, cuando éste ha predominado en un país o se ha apoderado de todos los resortes de su gobierno anulando el elemento nativo (ejemplo: Texas, Luisiana, New México, Hawaii); y asimismo debemos notar la circunstancia de que al ser admitidos en la Unión, Estados en que predomina o ha predominado el elemento latino, se les ha impuesto por precepto constitucional el idioma inglés como oficial y como base del sistema escolar (New Mexico-Arizona).⁴

No cabe duda de que Puerto Rico no podía incluirse bajo ninguna de estas dos rúbricas: no existía un elemento norteamericano en franca preponderancia y Puerto Rico tenía un idioma y una cultura propias. ¿Qué hacer, pues, con Puerto Rico? Claramente no era la intención de la metrópoli concederle la independencia a su recién adquirida colonia.

³ Véase, al respecto, la tesis doctoral de Whitney Trow Perkins presentada en 1948 a la Facultad del Fletcher School of Law and Diplomacy, titulada: *American policy in the government of its dependent areas, a study of the policy of the U. S. toward the inhabitants of its territories and insular possessions.*

⁴ Luis Muñoz Morales, *El status político de Puerto Rico.* (San Juan, P. R.: Imprenta El Compás, 1921) p. 62.

Ello resulta muy claro de la proclama del general Miles al hacerse cargo del gobierno militar de la isla —gobierno militar que duraría hasta que el Congreso aprobó la Ley Foraker en 1900. Una lectura de dicha proclama no puede servir como base para afirmar que entre aquellos "privilegios y bendiciones de las instituciones liberales de su gobierno", que menciona el militar norteamericano, se encontraba la libertad de Puerto Rico. Después de todo, el principal objetivo de sus fuerzas, dice el general Miles, era "dar al pueblo de vuestra bella isla la mayor medida posible de libertad" pero añadiendo a renglón seguido "*que sea compatible con esta ocupación militar*". Nada hay en las proclamas de los jefes militares que gobiernan a Puerto Rico, hasta 1900, que pueda interpretarse como una ilustración de la intención de dar a Puerto Rico la independencia. Pero tampoco de conferirle la estadidad. El Tratado de París había establecido que: "Los derechos civiles y la condición política de los habitantes naturales de los territorios aquí cedidos a los Estados Unidos, se determinarán por el Congreso." Y era el Congreso entonces —como hoy— el poder supremo, cuyas facultades plenarias marcarían el paso del desarrollo futuro de la relación entre Puerto Rico y Estados Unidos. ¿De dónde derivaba —como aún deriva— el Congreso norteamericano la facultad para legislar Puerto Rico? Pues del artículo iv, sección 3 de la Constitución norteamericana, de la famosa cláusula territorial de la Constitución, que establece la autoridad del Congreso para "disponer" de la propiedad y del territorio "perteneciente a los Estados Unidos". Como consecuencia de esta disposición constitucional, el Congreso podrá "disponer" del territorio bajo su jurisdicción. El problema que se plantea a la sazón de la primera Carta Orgánica para Puerto Rico (la Ley Foraker de 1900) consiste en determinar si Puerto Rico es un territorio y, si lo es, si su adquisición es ya de suyo una manifestación del deseo de los Estados Unidos de convertir a Puerto Rico en un Estado de la Unión norteamericana. Ya hemos visto cuál parece haber sido el criterio durante el periodo de la ocupación militar (1898-1900). Cuando se aprueba un proyecto estableciendo un gobierno civil, la situación se presta a una interpretación judicial sobre el particular. Sería necesario un dictamen de la Suprema Corte norteamericana en los Casos Insulares para dejar claramente sentado que, sin una declaración expresa al efecto, no podía interpretarse a esta ley (la Foraker) como una ley cuya intención era incorporar a Puerto Rico como territorio con la perspectiva futura de su anexión como Estado de la Unión. El propio senador Foraker, de Ohio, que dio su nombre a la medida, podría acallar cualquier duda que existiese al efecto si se leyese su discurso, ante el Senado de Estados Unidos, del 8 de marzo de 1900. Dijo así, el senador Foraker, en aquella ocasión:

El pueblo de Puerto Rico difiere radicalmente de cualquier otro pueblo para quien hayamos legislado anteriormente. Ellos han tenido una experiencia diferente, sobre todo, en materia de gobierno. Ellos no han tenido experiencia alguna que les califique —a la luz del testimonio aducido ante nuestro comité en las vistas celebradas— para la gran labor de organizar un gobierno con todos los importantes negocios y departamentos que necesita el pueblo de Puerto Rico.⁶

Continuó el senador Foraker exponiendo el porqué él consideraba a Puerto Rico “como una dependencia de los Estados Unidos y no como una parte de los Estados Unidos en un sentido integral”. De ahí que no todas las leyes federales fuesen aplicables a Puerto Rico. Sólo lo serían las leyes “localmente aplicables”.

Este testimonio del senador Foraker —autor de la medida que lleva su nombre— nos da una idea de la intención congressional norteamericana, al aprobar el nuevo proyecto de gobierno civil que regiría los destinos de Puerto Rico hasta el 1917. Básicamente la Ley Foraker establecía un sistema de gobierno similar al que había sido establecido en territorios adquiridos, pero *sin la intención expresa de incorporar a Puerto Rico como un candidato a Estado de la Unión*. Se creaba una rama ejecutiva en cuya cima se hallaba un gobernador norteamericano nombrado por el presidente de los Estados Unidos, con el consejo y consentimiento del Senado federal. Luego se establecía una legislatura bicameral, pero disponiéndose que sólo la Cámara baja sería electa popularmente. En clara violación del principio de la separación de poderes —tan sagrado en la metrópoli— se establecía un consejo ejecutivo, nombrado por el presidente norteamericano, que tendría al mismo tiempo funciones ejecutivas y legislativas. De todas las disposiciones de dicha ley la más importante, por lo que abarcaba, era su sección 14, que reza como sigue:

Que las leyes de los Estados Unidos que no sean localmente inaplicables, salvo que antes de ahora o más adelante algo se dispusiere en particular, deberán tener la misma fuerza y vigor en Puerto Rico que en los Estados Unidos, con la excepción de las leyes de rentas internas, las cuales, en vista de las disposiciones de la sección 3 de esta ley, no tendrán fuerza ni vigor en Puerto Rico.

Y más adelante se disponía:

⁶ Speech of Hon. J. B. Foraker of Ohio in the Senate of the United States, march 8, 1900 (Washington, Government Printing Office, 1900) p. 6.

...estableciéndose de todos modos que todas las leyes aprobadas por la Asamblea Legislativa serán remitidas al Congreso de los Estados Unidos, el cual por la presente se reserva el poder y autoridad de anularlas, si lo tiene por conveniente. (Sección 31).

Todo ello no ilustra sino el ejercicio de los poderes plenarios que el Congreso había decidido ejercer sin limitaciones sobre Puerto Rico.

Si comparamos este nuevo estatuto con la Carta Autonómica de 1897 (cuyas disposiciones mencioné anteriormente) entenderán mejor el porqué don Cayetano Coll y Cuchí, el distinguido historiador puertorriqueño de la época, podía decir en un libro publicado en 1904 y titulado precisamente *La Ley Foraker*:

Si la Ley Foraker se hubiese implantado en Puerto Rico antes de la Autonomía, hubiera sido indudablemente un retroceso en nuestra marcha política; después de la Autonomía, ha sido una página negra en nuestra historia . . .

El pueblo americano es indudablemente ajeno y desconocedor de ese crimen político, de ese abuso de un gobierno fuerte contra un pueblo débil . . .⁶

No menor podía ser el desaliento de aquellos que veían en la gestión de los Estados Unidos no un nuevo yugo colonial sino, como expresaba un manifiesto de la Asamblea de la Sección Puerto Rico del Partido Revolucionario Cubano —fundado por Martí— al pueblo puertorriqueño a raíz de la invasión norteamericana, una esperanza de liberación:

No es el invasor extranjero el que nos amenaza: no es un nuevo señor que viene con el propósito de esclavizarnos: es el Gran Pueblo Norteamericano, por su fuerza, su riqueza, sus hábitos de moralidad y de templanza y sus libres instituciones federales, quien llega a emanciparnos . . .⁷

Sólo Betances, con visión profética, pudo exclamar desde el exilio al ver el hecho consumado: "No quiero la esclavitud ni con España ni con Estados Unidos. ¿Qué hacen los puertorriqueños que no se rebelan?" Pero éste era ya un *fait accompli*, hecho que Martí sibilinaamente había apuntado al denunciar mucho antes que había quienes tenían puestos en su país "miras de factoría y de pontón estratégico". Y para el gran

⁶ Cayetano Coll y Cuchí. *La Ley Foraker* (San Juan, P. R.: Tipografía del Boletín Mercantil, 1904) p. 70.

⁷ Véase al respecto, *Memoria de los trabajos realizados por la Sección Puerto Rico del Partido Revolucionario Cubano, 1895-1898* (New York: Imprenta de A. W. Howes, 1898) p. 147.

revolucionario cubano había, además de su patria chica, la patria más grande que era constituida por las Antillas y el resto de Latinoamérica. De nada sirve, sin embargo, la admonición de Betances, la angustia de Hostos, la voz de alerta de Martí. Los Estados Unidos se habían embarcado en una aventura expansionista que determinó entonces —y aún hoy determina en gran medida— su política referente a la América Latina. Puerto Rico se hallaba también dentro de los planes expansionistas de la doctrina del Destino Manifiesto, y la nación norteamericana no tenía la intención de ceder un ápice del territorio recién adquirido, pero tampoco de convertirnos en Estado. El historiador conservador Flagg Bemis —a quien no podría acusarse de radical— enumera así las razones que tuvo Estados Unidos para llevar a cabo sus designios expansionistas bajo el “Nuevo Destino Manifiesto”:

1. La energía que se liberó una vez que se agotaron las fronteras terrestres de Norteamérica.
2. Con el impacto de la Revolución Industrial, fue necesario buscar mercados nuevos para los productos excedentes.
3. Las necesidades de seguridad estratégica, especialmente en el Caribe.
4. El poder naval y su respaldo por la opinión pública.
5. El almirante Mahan.
6. El prestigio dado a la Doctrina Monroe por el presidente Cleveland.
7. El darwinismo social.⁸

No obstante, el nuevo expansionismo requería una sanción jurídica. Esto no tardó en plantearse ante la Suprema Corte de los Estados Unidos. Las decisiones emitidas al respecto, en los llamados “Casos Insulares”, forman parte de la historia del derecho constitucional norteamericano en lo referente a los territorios de ultramar. La Suprema Corte, en un acto interesante de prestidigitación jurídica, supo idearse una nueva clasificación aplicable al caso de Puerto Rico: nuestra isla —a menos que el Congreso no dijese lo contrario mediante legislación que lo expresase explícitamente— era un “territorio no-incorporado” de la Unión norteamericana. De lo cual se derivaba la conclusión de que el Congreso no había tenido la intención de convertir a Puerto Rico en un territorio incorporado de la Unión y, por ende, no había sido su intención la de convertir a Puerto Rico en un territorio que pasaría —una vez cumplido

⁸ Samuel Flagg Bemis. *The Latin American Policy of the United States* (New York: Harcourt Brace, 1943).

los requisitos al efecto— a constituirse en un Estado federado a la Unión. Más tarde, al pasarse la Ley Jones y plantearse ante la Suprema Corte el problema de si la concesión de la ciudadanía norteamericana a los puertorriqueños era una muestra palpable de la intención del Congreso de dar a Puerto Rico el *status* de territorio incorporado, el supremo órgano judicial contestó en la negativa. Para ello adujo, en el caso Balzac (1922), que el Congreso norteamericano debía manifestar expresamente su intención de convertir a Puerto Rico en territorio incorporado de la Unión, aduciéndose, entre otras cosas, un argumento cultural en favor de la interpretación del Tribunal: los pueblos de Filipinas y Puerto Rico estaban "acostumbrados a un sistema judicial completo que no conoce el jurado, viviendo en comunidades compactas y antiguas, que han formado de modo definitivo costumbres y concepciones políticas", y, por ende, no puede interpretarse válidamente —continúa la Corte— que ha habido "la intención de incorporar a la Unión esas distantes comunidades oceánicas, de origen e idioma diferente a los de nuestro pueblo continental".⁹ Lo recién dicho nos sitúa frontalmente ante la Ley Jones, aprobada por el Congreso norteamericano en 1917, toda vez que dicha ley significa una mayor liberalización de la relación entre los Estados Unidos y Puerto Rico.

Como en el caso de la Ley Foraker, en la Ley Jones se dispone que ésta se aplicará a la isla de Puerto Rico e islas adyacentes "*pertenecientes a los Estados Unidos*". Se añade esta vez una declaración de derechos, previa imposición de la ciudadanía norteamericana a los puertorriqueños. (He dicho imposición y no concesión porque, no empecé la oposición manifestada por Muñoz Rivera y De Diego, se aprobó la ley haciendo a los puertorriqueños ciudadanos norteamericanos, sin que mediase consulta de clase alguna al pueblo puertorriqueño al respecto. La palabra imposición expresa sin ambages ni rodeos lo que fue sin lugar a dudas una legislación como ésta, que obligó a todo puertorriqueño que no quisiese aceptar la ciudadanía norteamericana a quedar despojado para siempre de todos los derechos políticos dentro del ámbito de su propia tierra.)

Esta vez se establece un sistema legislativo bicameral electo popularmente, pero se mantiene la institución del gobernador nombrado por el presidente con el consejo y consentimiento del Senado federal, así como del nombramiento por iniciativa federal de los dos más importantes miembros de su gabinete: el de Instrucción y la Procuraduría General (este funcionario ocuparía la gobernación en caso de ausencia del gobernador). Los demás miembros del Gabinete serían nombrados por el gobernador con el consejo y consentimiento del Senado de Puerto Rico.

⁹ Balzac vs. Puerto Rico.

Se mantiene incólume la autoridad judicial que en última instancia ejercía la Suprema Corte de los Estados Unidos. Se mantiene intacta, además, la disposición de la Ley Foraker que confería plenos poderes al Congreso norteamericano de legislar para Puerto Rico en todos aquellos asuntos que no fuesen localmente inaplicables. En caso de que una ley fuese aprobada por 2 ó 3 de los miembros de la Cámara y por la misma proporción en la otra Cámara en donde se originó, y si dicha ley pasase por encima del veto del gobernador de la colonia, ésta transmitiría la misma al presidente de los Estados Unidos disponiéndose que: "Si el presidente de los Estados Unidos aprobare el proyecto, lo firmará y pasará a ser ley. Si no lo aprobare, lo devolverá al gobernador manifestándolo así y no será ley" (artículo 34). Asimismo, se disponía que todas las leyes decretadas por la Asamblea Legislativa de Puerto Rico serían comunicadas al Congreso de los Estados Unidos, "el cual se reserva por la presente la facultad y autoridad de anularlas". Es bueno hacer constar que aunque el Congreso nunca ejerció el derecho mencionado, el presidente de los Estados Unidos sí lo hizo (cuando Truman impidió mediante veto presidencial que se enseñase el español como el idioma vernáculo de las escuelas de Puerto Rico). En 1947 se aprueba la "Ley de Gobernador Electivo" que permite a los puertorriqueños elegir su propio gobernador, pero se dejan intactas las demás disposiciones de la Ley Jones.

Hasta este momento, la intención del Congreso norteamericano es clara: se concederá a Puerto Rico una dosis mayor de gobierno propio, pero sin alterar fundamentalmente la relación original de dependencia política que establece la Ley Foraker. Como ha escrito Orwell con agudeza en su novela *1984*, nadie entrega el poder voluntariamente. Durante los primeros veinte años de vida política puertorriqueña, que culminan en la Ley Jones, los Estados Unidos han dejado sentado con absoluta claridad su tesis de que el Caribe es el Mediterráneo norteamericano. Haití, Santo Domingo, Nicaragua, Cuba, México, todos padecen la intervención desembozada que augura la "diplomacia del dólar" y el ya famoso "corolario" que puso Teodoro Roosevelt a la Doctrina Monroe: los Estados Unidos tenían el derecho a intervenir en la América Latina siempre y cuando hubiese intereses económicos norteamericanos en peligro. Decía el primer Roosevelt, *we must speak softly and carry a big stick*. Esta doctrina privará aún dentro del liberalismo de Wilson, bajo cuya administración se impone la ciudadanía norteamericana a los puertorriqueños. En todo caso, Puerto Rico tenía un gran interés estratégico como puente hacia el Canal de Panamá; la Primera Guerra Mundial requería de todos los recursos humanos disponibles; la Liga de las Naciones debía percatarse del liberalismo norteamericano con referencia a sus territorios; y, finalmente, las rapaces corporaciones azucareras que

usufructuaban nuestra riqueza nacional y que daban la tónica a una economía colonial y dependiente no podían ser perturbadas por la inestabilidad política que toda independencia trae consigo. Así, pues, la mano férrea del Congreso norteamericano se mantiene inalterable a lo largo de todo ese periodo histórico que culmina con el *Elective Governor Act*, de 1947.

No obstante, Puerto Rico sigue siendo una espina en el costado: los puertorriqueños demandan reformas aún más liberales del estatuto orgánico que le rige. El resultado de todo ello —cuya cristalización efectiva requiere la gestión insurreccional de Albizu Campos y el surgimiento de un fuerte movimiento independentista— es la Ley 600 del Congreso norteamericano, ley federal que le confiere a los puertorriqueños "el derecho" a darse "su propia constitución". Nótese, sin embargo, que es por virtud de una ley del Congreso que Puerto Rico puede darse una Constitución, y que esta ley dice ser "en concepto de un convenio" (*in the nature of a compact*) entre el Congreso norteamericano y el pueblo de Puerto Rico. Para que dicha constitución —una vez redactada— pudiese tener validez, dos condiciones deberían cumplirse: que se estableciese una forma republicana de gobierno y que se incluyese una carta de derechos.

Se convocó a una Convención Constituyente y ésta redactó una Constitución que fue "aprobada" por el pueblo de Puerto Rico y por el Congreso norteamericano. Se creó así ese nuevo concepto de asociación que se conoce como el "Estado Libre Asociado". Se mantiene inalterada —tan inalterada como bajo la Ley Foraker— la disposición que faculta al Congreso para legislar para Puerto Rico en todos aquellos asuntos que el Congreso estime como localmente aplicables. Claro está que ahora el gobernador puede nombrar a todos los jueces del Tribunal Supremo de Puerto Rico y a todos los miembros de su gabinete, se establece una amplia carta de derechos y se obtiene, indudablemente, una liberalización de algunas de las disposiciones de las antiguas cartas orgánicas. Pero lo que se altera no es la sustancia, sino la forma del poder. El Congreso norteamericano sigue ejerciendo en Puerto Rico los plenos poderes que obtuvo hace más de medio siglo, cuando Puerto Rico pasó a manos norteamericanas en virtud del Tratado de París. Si se dice que con la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico obtuvo más gobierno propio que bajo la Ley Jones, habría que conceder el punto, pero con una salvedad: no existe en Puerto Rico una "forma republicana" de gobierno si hemos de atenernos al sentido preciso del término: una forma de gobierno representativa donde los poderes emanan totalmente del pueblo. Porque en Puerto Rico manda un organismo: el Congreso norteamericano, en donde nuestra representación se limita a un comisionado residente que no tiene ni voz ni voto dentro de dicho

cuerpo representativo. De ahí que, para que en Puerto Rico pudiese existir una forma republicana de gobierno, la isla tendría que ser o un Estado federado de la Unión norteamericana o una república libre y soberana. Lo que existe actualmente no es un verdadero gobierno representativo ni mucho menos republicano, toda vez que es el Congreso quien determina el destino de Puerto Rico sin el consentimiento de los puertorriqueños. Fundamentalmente, el desarrollo constitucional de Puerto Rico —desarrollo que lo es sólo en un sentido lato por no haber mediado un acto previo de auto-determinación del pueblo puertorriqueño— sólo puede considerarse como un desarrollo constitucional de lo que en determinados momentos históricos ha considerado la metrópoli que mejor conviene a sus intereses nacionales e internacionales. El desarrollo constitucional de Puerto Rico es, como ya he dicho, un mero apéndice, una mera excrecencia del derecho constitucional español o norteamericano, según sea el caso.

Antes de concluir, quisiera referirme a la teoría que sirve como base al “Estado Libre Asociado”. Según esta teoría —expuesta en diversas versiones por múltiples ideólogos— el “Estado Libre Asociado” es el producto de un convenio entre los Estados Unidos y Puerto Rico, que sólo puede ser alterado mediante el previo consentimiento de una de las dos partes. No intentaré refutar este argumento aquí, salvo en lo que respecta a lo que considero su falla esencial: que postula una igualdad jurídica entre los Estados Unidos y Puerto Rico; que es a todas luces ficticia; y que, aun concediendo todo lo que sus defensores alegan, en todo caso el *status* del “Estado Libre Asociado” es, frente al Congreso norteamericano, el caso insólito de un pueblo que consiente a no consentir a las leyes federales que afectan vitalmente su destino como pueblo. Dicha posición, si no totalmente insostenible desde un punto de vista legal es, por lo menos, insostenible desde un punto de vista moral: la esclavitud, si es voluntaria, es insostenible y nula en su propia raíz, toda vez que niega lo que constituye la razón de ser del hombre: su libertad.