

EL FUTURO DEL ¿ELA?: ALICIA EN EL PAÍS DE PROMESA Y JUEVES SANTO

ARTÍCULO

*Ramón Luis Nieves**

I. Introducción	72
II. La Carta de Jueves Santo	76
III. La Libre Asociación, ¿es la independencia.....	78
IV. La Ciudadanía Americana en la Libre Asociación.....	92
V. “ Para decir adiós...”: el Autonomismo y la cláusula de “Mutual Consent”	98
VI. Las Tres Ramas del Gobierno de Estados Unidos repudian al ELA.....	105
VII. PROMESA y el final del ELA	110
VIII. Conclusión: Colonia y Junta de Supervisión Fiscal.....	114

*No cuentas lo que hay detrás de aquel espejo,
no tendrás poder, ni abogados, ni testigos.
Enciende los candiles, que los brujos piensan
en volver a nublarnos el camino.
Estamos en la tierra de todos, en la vida.
Sobre el pasado y sobre el futuro,
ruinas sobre ruinas, querida Alicia.*

– “Canción de Alicia en el País” (Charly García)

* B.A. (1996), J.D. (2000), Universidad de Puerto Rico. Senador por el Distrito de San Juan (Partido Popular Democrático, 2013-2016). Presidente de la Comisión de Banca, Seguros y Telecomunicaciones, y de la Comisión de Asuntos Energéticos y Recursos de Agua del Senado del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Abogado en la práctica privada. Agradezco los comentarios de Giancarlo Colberg Ferrer, candidato a graduación de la Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico en 2017, y quien colaboró de manera excelente como asesor legislativo durante mi servicio como Senador por San Juan. A mi compañera de vida y socia en las faenas legales, Lcda. Margarita Santos Rodríguez, mi agradecimiento por su paciencia mientras redactaba este artículo.

I. Introducción

Agradezco la invitación de la Revista Jurídica de la Facultad de Derecho de la Universidad Interamericana de Puerto Rico para fungir como panelista en el conversatorio *El Futuro del ELA*** . Me corresponde aportar una reflexión sobre el futuro del Estado Libre Asociado [en adelante *ELA*] desde la perspectiva soberanista, como creyente en la libre asociación. Confieso que cuando coloqué en las redes sociales el anuncio del conversatorio, una que otra persona comentó que la actividad duraría menos de cinco minutos, pues el ELA no tiene futuro. Pero hay mucho que comentar.

La idea original del conversatorio era discutir las posibilidades de asociación entre Puerto Rico y Estados Unidos, de conformidad con las opciones de status incluidas (o excluidas) de la Ley 7-2017.¹ El Departamento de Justicia de Estados Unidos alteró la temática a discutirse en el evento. Dana Boente, subsecretario de Justicia federal, suscribió una carta que, en tres páginas, alteró la discusión del status político de Puerto Rico.²

Compartir reflexiones sobre el Estado Libre Asociado me lleva a mi primer amor. Mi acercamiento inicial a la política, a mediados de la década de 1990, fue motivado por el estudio intenso del problema colonial de Puerto Rico. Al joven de entonces le inquietaba la crisis del modelo económico del país, y la falta de herramientas políticas para enfrentarla.

Las alternativas a la relación colonial presentadas por los partidos políticos me parecían insuficientes. La independencia no cuenta con el apoyo de la gran mayoría del pueblo. La estadidad representa un atentado a la identidad nacional puertorriqueña. Los puertorriqueños no nos consideramos una minoría racial dentro de la esfera norteamericana. Reclamamos el derecho a afirmar y proteger nuestra identidad nacional. La pérdida de autonomía fiscal, al aplicarse a Puerto Rico el régimen contributivo federal, le podría provocar un golpe masivo al bolsillo del puertorriqueño;³ igualmente, se eliminaría el espacio de creatividad que ha permitido generar

** Conversatorio organizado por la Junta Editora de la Revista Jurídica de la Facultad de Derecho de la Universidad Interamericana de Puerto Rico, en el Teatro de la Facultad, con fecha del 20 de abril de 2017, 6:00 P.M.

¹ La Ley para la Descolonización Inmediata de Puerto Rico, Ley 7-2017, proponía celebrar un plebiscito el 11 de junio de 2017, entre las alternativas de la “Estadidad”, y una alternativa compuesta de la “Libre Asociación/Independencia”. Si la estadidad no prevalecía, se celebraría otro evento plebiscitario el 8 de octubre de 2017 entre las alternativas de la “Libre Asociación” y la “Independencia”. Proyecto del Senado 51, 1ra sesión legislativa ordinaria (3 de febrero de 2017).

² Dana Boente, Subsecretario del Departamento de Justicia de Estados Unidos, *United States Department of Justice review of plebiscite ballot, voter education material, and expenditure plan*, <http://recend.gfrcdn.net/docs/editor/Hon%20Ricardo%20Rossello%20Nevares%20%20Letter.pdf> (accedido el 21 de mayo de 2017) (en adelante, *carta del Jueves Santo*).

³ United States General Accountability Office, *PUERTO RICO: Information on How Statehood Would Potentially Affect Selected Federal Programs and Revenue Sources* GAO-14-31: Published: Mar 4,

empleos y atraer inversiones a través de programas de desarrollo económico, desde la Ley de Incentivos Industriales de 1947⁴, pasando por la Sección 936⁵, hasta la reciente Ley 22-2012.⁶

El Partido Popular Democrático [en adelante *PPD*] de la década de 1990 no era atractivo para muchos jóvenes de mi generación. Soy de la generación de Fiel a la Vega que reconoció la decadencia de la “sombra asociada”. Mientras, el PPD de la década de 1990 aún se abrazaba a la narrativa tradicional de defender un “Estado Libre Asociado, basado en un pacto bilateral que no puede ser alterado unilateralmente, con ciudadanía común, defensa común, moneda común, y mercado común”.

Ya era evidente la fragilidad de ese discurso al compararlo con la realidad. Primero, todos los componentes del “Coro de los Comunes” existían mucho antes de crearse el ELA en 1952. Los beneficios para Puerto Rico del “mercado común” comenzaron a sucumbir con la firma de los tratados de libre comercio entre Estados Unidos y otros países. La “defensa común” no tenía que ver con ningún acuerdo bilateral: se trataba de la presencia militar y naval de Estados Unidos en Puerto Rico, iniciada tan pronto las botas del ejército norteamericano pisaron las playas de Guánica. Dicho discurso del PPD se tornó cínico luego de la muerte de David Sanes en 1999 y la lucha del pueblo para sacar de Vieques a la Marina de Estados Unidos. La “moneda común” se trata de que en Puerto Rico se utiliza el dólar. Y la “ciudadanía común”, que el Congreso de Estados Unidos le impuso colectivamente la ciudadanía americana a los puertorriqueños en 1917, mucho antes que se creara el ELA.

Líderes importantes del PPD como William Miranda Marín y Miguel Hernández Agosto, entonces defensores del ELA tradicional, comenzaron un tránsito ideológico que los llevó a la defensa de la soberanía asociada hasta el final de sus días. Otros líderes clave, como Aníbal Acevedo Vilá y Carmen Yulín Cruz, igualmente realizaron su tránsito ideológico, y continúan luchando por el sendero soberanista.

Me uní entonces a un grupo de jóvenes que había decidido plantearle al PPD, y al país, otra visión sobre el futuro del ELA. Desde PROELA, grupos universitarios como la Juventud Universitaria Autonomista, y desde el seno del PPD, retomamos la bandera “autonomista” (hoy correctamente referida como “soberanista”), para abogar por la “libre asociación”. Muchos de aquellos jóvenes, junto a otros líderes que se sumaron a la causa, continuaríamos luchando por ese ideal y visión de mundo desde el activismo, el análisis político, innumerables libros y artículos, y desde la Cámara de Representantes, el Senado, y las Alcaldías.

2014. Publicly Released: Mar 31, 2014. <https://www.gao.gov/products/GAO-14-31> (accedido el 21 de mayo de 2017).

⁴ Ley de Incentivos Industriales de 1947, 13 L.P.R.A. Subtítulo 2, Capítulo 35, Subcapítulo VI Note.

⁵ 26 U.S.C.S. § 936.

⁶ Ley para Incentivar el Traslado de Individuos a Puerto Rico, Ley 22-2012, 13 L.P.R.A § 10851.

Las preocupaciones con el status político me han llevado a escribir, durante dos décadas, múltiples libros y artículos de opinión sobre las posibilidades de una asociación soberana entre Puerto Rico y Estados Unidos.⁷ Hoy vuelvo a leer dichas publicaciones, fruto de horas de trabajo mayormente nocturnas. Mucho de lo allí expresado sigue vigente, mientras que otros temas fueron superados por la realidad. Pero como cantó Led Zeppelin en la década de 1970, “*the song remains the same*”.⁸

Entre 2009 y 2010, tuve la oportunidad de colaborar con el senador Antonio J. Fas Alzamora y el Lcdo. José Ariel Nazario en un proyecto de mucho impacto y discusión en el país. Luego de un intenso trabajo en secreto, el senador Fas Alzamora presentó una propuesta de *Pacto de Asociación entre los Gobiernos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y Estados Unidos de América*, el 8 de marzo de 2010.⁹ Me tocó ser el redactor principal de dicha propuesta, en inglés y en español. La idea era presumir que el pueblo de Puerto Rico y el gobierno de Estados Unidos habían decidido acordar una relación de asociación, y que nos correspondía producir una propuesta de Pacto. Trabajé el documento sobre la base de los Pactos de Libre Asociación que Estados Unidos ha acordado con tres países en el Océano Pacífico. Fas Alzamora, Nazario y el autor pretendimos adaptar dichos pactos a las realidades y aspiraciones del pueblo de Puerto Rico.

El *Pacto de Asociación* se presentó al país, la prensa y al liderato político (mayormente del Partido Popular Democrático), precisamente en el Teatro de la Facultad de Derecho de la Universidad Interamericana, donde siete años después discutimos *El Futuro del ELA*.¹⁰ La presentación de la propuesta fue seguida por

⁷ Ramón Luis Nieves, *El Proyecto del Pueblo: La Libre Asociación como el Nuevo Camino para Puerto Rico* (edición del autor, 1998); Ramón Luis Nieves, *Estado Libre Asociado del Siglo XXI* (2da. ed. rev. 2004); Ramón Luis Nieves, *El ELA Que Queremos: Preguntas y Respuestas sobre el Desarrollo del ELA* (2da. ed. rev. 2015); Ramón Luis Nieves, *El Estado Libre Asociado al Desnudo*, 61 Rev. Col. Ab. P.R. 1 (enero-marzo 2001), y múltiples artículos de opinión en la prensa de Puerto Rico y Estados Unidos. Véase, *inter alia*, Ramón Luis Nieves, *Free Association is Key to Solving Puerto Rico's Problems*, <http://thehill.com/blogs/congress-blog/politics/319924-free-association-is-key-to-solving-puerto-ricos-problems> (accedido el 21 de mayo de 2017).

⁸ Led Zeppelin, *The Song Remains the Same*, publicada en el disco *Houses of the Holy* (1973).

⁹ Antonio J. Fas Alzamora, *Pacto de Asociación entre los Gobiernos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y Estados Unidos de América*, <http://www.pactodeasociacion.com/images/pdf/pactoaociacionespanol.pdf> (accedido el 21 de mayo de 2017). La versión en inglés puede ser descargada en <http://www.pactodeasociacion.com/images/pdf/compactofassociationamended.pdf> (accedido el 21 de mayo de 2017).

¹⁰ En la primera fila del Teatro, dos amigos escuchaban, atentos, la presentación de Fas Alzamora. Uno de ellos era el inolvidable amigo, y profesor de la Facultad de Derecho de la UIPR, Dr. Antonio Fernós López-Cepero. Toño Fernós luego nos ayudó a revisar las disposiciones sobre la ciudadanía americana en el documento. El otro amigo, y en mi caso mentor político, era el alcalde de Caguas, William Miranda Marín. Semanas antes de la presentación de la propuesta por Fas Alzamora, Willie ofreció el discurso que lo lanzó a la eternidad, en la Fundación Luis Muñoz Marín. El alcalde de Caguas reclamó la soberanía para Puerto Rico, y la “ruptura”, lo que causó un revuelo político en el país. Luego de escuchar la presentación de la propuesta de Pacto por Fas Alzamora, Willie expresó que el

siete vistas públicas celebradas en diversos puntos del país. Concluidas las vistas públicas, Fas Alzamora, Nazario y el autor recogimos las propuestas y preocupaciones, y procedimos a enmendar el documento, presentado al país el 15 de junio de 2010.¹¹

Durante los años en los que tuve el privilegio de servir como senador por el Distrito de San Juan, radiqué varios proyectos junto a otros compañeros senadores para convocar una Asamblea de Status. La dirección central del PPD nunca autorizó que se aprobara lo que fue una de las promesas de campaña en 2012: convocar una asamblea de status si el gobierno federal nada hacía para mover el tema.¹²

El 24 de junio de 2014, decidimos darle curso legislativo a la propuesta de *Pacto de Asociación*. El senador Fas Alzamora y el autor radicamos la Resolución del Senado 891.¹³ El propósito de la Resolución 891 era solicitarle al Secretario de Justicia de Estados Unidos que estudiara e incluyera la propuesta de Pacto en cualquier proceso futuro sobre el status de Puerto Rico. La Resolución fue ampliamente apoyada

documento era una gran aportación al pueblo de Puerto Rico y al PPD. Indicó que “[t]odo lo que dijo [Fas Alzamora] me agrada, y está en sintonía con los pronunciamientos que yo he venido haciendo”. Su comparecencia a la presentación del “Pacto de Asociación”, fue probablemente su última aparición pública. Celimar Adames, *ELA: El nuevo pacto de Asociación*, https://www.wapa.tv/noticias/politica/ela---el-nuevo-pacto-de-asociacion_20100308171441.html (accedido el 21 de mayo de 2017).

El destino privó a nuestro pueblo del liderato y guía de estos dos grandes puertorriqueños. Willie murió en junio de 2010, el mismo día que Fas Alzamora terminó de revisar la versión final de su propuesta. Toño Fernós murió en 2011, y le dediqué unas líneas en un artículo de opinión. Ramón Luis Nieves, *Toño Fernós, ‘el High Priest’*, *El Nuevo Día* (publicado el 23 de agosto de 2011).

¹¹ El Senador Fas Alzamora intentó persuadir a los miembros de la Junta de Gobierno del PPD para que adoptaran el “*Pacto de Asociación*” como posición oficial del partido. Pero en la mañana del 17 de agosto de 2010, fecha en la que la Junta estaba convocada a reunirse, los medios revelaron que el Lcdo. José Alfredo Hernández Mayoral, compañero panelista en el Foro *El Futuro del ELA*, había circulado un memorando para oponerse a que se adoptara la propuesta de Fas Alzamora. El debate se encendió hasta el punto que la Junta de Gobierno del PPD aprobó esa noche la creación de un comité que evaluaría la propuesta de Fas Alzamora, y otras, de manera que el PPD asumiera una posición definitiva sobre el futuro del ELA. El comité de status del PPD fue presidido por el alcalde de Isabela, Charlie Delgado. Sus miembros representaban las facciones en disputa sobre el desarrollo del ELA: Fas Alzamora y la entonces representante Carmen Yulín Cruz Soto por la facción soberanista, y los representantes Jorge Colberg Toro y Brenda López de Arrarás por la facción autonomista. Luego de meses de reuniones y vistas privadas con decenas de personalidades políticas, el Comité rindió un extenso informe a la Junta de Gobierno del PPD, que me tocó preparar en mi rol de asesor *ad hoc*. La Junta de Gobierno del PPD nunca actuó sobre el mismo, y el informe permanece inédito.

¹² P. del S. 693 (sometido junto a seis senadores del PPD), P. del S. 694 (propuesta radicada a petición del Colegio de Abogados y Abogadas de Puerto Rico). El Senado tenía también ante su consideración la propuesta del Partido Independentista Puertorriqueño, P. del S. 719. La idea era producir un proyecto sustitutivo de todas las medidas, que fueron igualmente radicadas en la Cámara de Representantes por el representante Luis Vega Ramos. El liderato legislativo de entonces no autorizó siquiera realizar una vista pública sobre estas medidas, por órdenes de la dirección central del PPD.

¹³ Resolución del Senado 891, http://www.oslpr.org/legislatura/tl2013/tl_busca_avanzada.asp (accedido el 23 de mayo de 2017).

por el caucus de la mayoría PPD en el Senado, al lograr ser suscrita por once senadores adicionales. A pesar de contar con el apoyo de trece de los dieciocho senadores de la mayoría de entonces, el liderato legislativo no le dio paso.

La creatividad de Fas Alzamora, producto de sus más de cuatro décadas como legislador, llevó a que la Resolución 891 reprodujera, *ad verbatim*, la propuesta completa del *Pacto de Asociación*. Así que dicha Resolución 891 pasará a la historia como la primera vez que una propuesta de “ELA Soberano”, “ELA no colonial, no territorial”, o “libre asociación” (todos los términos equivalen a lo mismo), entró al récord legislativo de Puerto Rico. Espero no sea la última vez.

II. La Carta de Jueves Santo

El Jueves Santo de 2017 llevó a muchos al Getsemaní ideológico. El subsecretario de Justicia Dana Boente le envió una carta al Gobernador Ricardo Rosselló Nevares donde ofreció la posición oficial del Departamento de Justicia de Estados Unidos sobre el plebiscito ordenado por la Ley 7-2017. La carta fue devastadora para todos los sectores políticos de Puerto Rico.

Por años se ha debatido el tipo de mayoría en votos requerida para realizar un reclamo convincente de estadidad para Puerto Rico. El apoyo a la estadidad nunca ha sobrepasado la mitad de los votantes. El Partido Nuevo Progresista [en adelante *PNP*] parece haber concluido que la única manera de lograr un resultado electoral favorable para la estadidad, era excluyendo al ELA de la papeleta, o dividiendo sus votos. Aprendieron de la experiencia de 1993. En 1993, el gobierno controlado por el PNP permitió que los partidos políticos definieran las opciones del plebiscito a celebrarse en ese año. El PPD definió su fórmula, y logró una campaña en la que prevaleció la opción del ELA.

El gobierno PNP utilizó varias estrategias para excluir al ELA o dividir sus votos en los plebiscitos de 1998, 2012 y 2017.

En 1998, la papeleta plebiscitaria incluyó la opción de la libre asociación, y otra opción de ELA territorial. El PPD logró convertir el evento en un llamado al voto de castigo, y prevaleció la opción de “ninguna de las anteriores” por un 50%.

En el 2012, la papeleta plebiscitaria incluyó un voto para decidir si los electores estaban de acuerdo con la “condición política territorial actual”. En otra columna, se incluyeron tres alternativas de status político: estadidad, independencia, y “ELA Soberano”. El “NO” a la condición territorial actual prevaleció con un 53.97% de apoyo. El PPD optó por pedirle a sus electores que votaran “SI” a la “condición política territorial actual”, y dejaran en blanco la elección por las alternativas de status. La mitad de los electores del PPD optaron por un camino distinto en cuanto a la segunda pregunta de la papeleta. El “ELA Soberano” fue apoyado en las urnas por 454,768 electores. El llamado de la dirección del PPD resultó en la histórica cifra

de 498,604 de votos en blanco.¹⁴ El PNP decidió comunicar en diversos foros que la estadidad había prevalecido con más del 61% de apoyo.

La versión original de la Ley 7-2017 excluyó la opción de un “ELA territorial” o “ELA mejorado”, y mezcló la opción de la “libre asociación” con la “independencia”. El subsecretario de Justicia Boente indicó en su carta que la exclusión de la “condición territorial actual” de la papeleta plebiscitaria de 2017 aparentaba estar basada en el rechazo que sufrió dicha opción en el plebiscito de 2012.¹⁵ Boente indica que no se justificaba omitir dicha opción de la papeleta, y que la validez de los resultados del plebiscito de 2012 ha sido objeto de controversia y debate desde entonces.¹⁶ En respuesta, el gobierno de Rosselló rápidamente enmendó la Ley 7-2017, e incluyó en el plebiscito, a regañadientes, la opción de “actual status territorial”.¹⁷

El movimiento estadista recibió otro fuerte golpe político en la carta de Jueves Santo. Por años, el PNP ha reclamado que “sólo la estadidad” garantiza la permanencia de la ciudadanía americana que poseemos los puertorriqueños. Boente indicó que la opción de la estadidad en el plebiscito, aludía a que era la “única opción” que garantizaba la “ciudadanía americana por nacimiento”.¹⁸ Esta expresión, indica Boente, resultaba engañosa, pues la ciudadanía americana por nacimiento está garantizada para los puertorriqueños en su status actual.¹⁹ El lenguaje sobre la ciudadanía americana fue eliminado de la papeleta plebiscitaria por la Ley 23-2017.

Los que apoyamos la libre asociación también resultamos afectados por las expresiones de Justicia federal. La “libre asociación” fue descrita en la Ley 7-2017 como un

Status fuera de la cláusula territorial de la Constitución de los Estados Unidos, que reconozca la soberanía del pueblo de Puerto Rico. La Libre Asociación se basaría en una asociación política libre y voluntaria, cuyos términos específicos se acordarían entre Estados Unidos y Puerto Rico como naciones soberanas. Dicho acuerdo dispondría el alcance de los poderes jurisdiccionales que el pueblo de Puerto Rico autorice dejar en manos de Estados Unidos y retendría los restantes poderes o autoridades jurisdiccionales. Bajo esta

¹⁴ Comisión Estatal de Elecciones de Puerto Rico, *OPCIONES NO TERRITORIALES RESULTADOS ISLA*, http://64.185.222.182/REYDI_Escrutinio12/index.html#es/default/OPCIONES_NO_TERRITORIALES_ISLA.xml (accedido el 24 de mayo de 2017).

¹⁵ Boente, *supra* n. 2.

¹⁶ *Id.*

¹⁷ Ley 23-2017. La Ley 23 indica expresamente que la inclusión de la “actual condición territorial” fue forzada por la carta del Departamento de Justicia.

¹⁸ Boente, *supra* n. 2.

¹⁹ *Id.*

opción la ciudadanía americana estarla sujeta a negociación con el Gobierno de los Estados Unidos.²⁰

Boente indica en la carta que la descripción de la libre asociación en la Ley 7-2017 no deja claro que el voto por esta opción era por un “*complete and unencumbered Independence*”.²¹ Además, que la opción de libre asociación podía parecerse a las propuestas de “*enhanced Commonwealth*” o “ELA Mejorado”, que el Departamento de Justicia había rechazado en el pasado por considerarlas inconstitucionales.²²

La facción autonomista del PPD también recibió su golpe. Dentro del mismo ataque a la libre asociación, que la carta insiste en confundir con la independencia, Boente reitera el rechazo del Departamento de Justicia federal a la posibilidad de pactar con Puerto Rico un “ELA Mejorado” que “no pueda alterarse salvo por consentimiento mutuo”, un reclamo histórico del autonomismo.²³

Luego de la carta de Jueves Santo, y las enmiendas provocadas por la Ley 23-2017, el PPD y el PIP decidieron instruir a sus electores a no participar en el plebiscito. De manera que sólo el PNP acudiría oficialmente, como partido, a votar por la estadidad, lo que le restaría validez y credibilidad a la consulta plebiscitaria.

La carta de Jueves Santo provoca varias reflexiones. Examinaré diversos temas que surgen de esta carta y que afectan la discusión sobre las posibilidades de un futuro pacto de asociación entre Puerto Rico y Estados Unidos.

III. La Libre Asociación, ¿es la independencia?

En la carta del Jueves Santo antes discutida, el Departamento de Justicia federal indica que la libre asociación es un “*complete and unencumbered Independence*” (“una independencia total y sin gravámenes”, traducción nuestra).²⁴ Anteriormente, la Rama Ejecutiva de Estados Unidos ha indicado lo siguiente sobre la libre asociación como alternativa de status para Puerto Rico:

“*Another possible model of independence* is that of the ‘freely associated states’ of Micronesia, the Marshall Islands, and Palau. These states, which the United States had administered since World War II, became independent after Congress approved negotiated “*compacts of free association*” with the territories. The freely associated states retained close ties to the United States, however, and the United

²⁰ Véase P. del S. 51.

²¹ Boente, *supra* n. 2.

²² *Id.*

²³ *Id.*

²⁴ *Id.*

States continues to provide security, defense, and various other types of financial assistance and services. citizens of the freely associated states may generally enter the United States as non-immigrants and may establish residence and work here.

Among the constitutionally available options, freely associated status may come closest to providing for the relationship that advocates for ‘New Commonwealth’ appear to desire. But it would need to be made clear to the people of Puerto Rico that freely associated status is a form of independence from the United States and cannot be made immune from the possibility of unilateral termination by the United States.”²⁵ (énfasis suplido).

En otro informe de Casa Blanca, se indica lo siguiente sobre la libre asociación:

“Free Association - Free Association is a type of independence. A compact of Free Association would establish a mutual agreement that would recognize that the United States and Puerto Rico are closely linked in specific ways as detailed in the compact. Compacts of this sort are based on the national sovereignty of each country, and either nation can unilaterally terminate the association.

Free Association would provide for an independent Puerto Rico with a close relationship to the United States, similar in status to the Republic of the Marshall Islands, the Federated States of Micronesia, and the Republic of Palau. The United States provides defense and various forms of economic aid to these countries and exercises control over their defense and security policy. Their citizens may work and attend schools in the United States, but they are not U.S. citizens. As noted below, the Task Force recommends that at the time of any transition to a freely associated state, all Puerto Rican U.S. citizens retain their U.S. citizenship.

As with other options, Free Association could be accompanied by a transition period in which the United States would continue to administer certain services and provide economic assistance for a period of time. This option would require the Administration to

²⁵ *Report by the President’s Task Force on Puerto Rico’s Status* (December 2007), <https://www.justice.gov/sites/default/files/opa/legacy/2007/12/21/2007-report-by-the-president-task-force-on-puerto-rico-status.pdf> (accedido el 23 de mayo de 2017).

consider border security and other security implications.”²⁶ (énfasis suplido).

El Congreso ha ordenado realizar diversos estudios sobre el status de Puerto Rico. Sobre la alternativa de la libre asociación para Puerto Rico, el *Congressional Research Service* emitió un informe en el 2011 que indica lo siguiente:

“*Free Association* - This option would establish Puerto Rico as a sovereign nation separate from, but legally bound (on a terminable basis) to, the United States. As a general practice, free association would be preceded by recognition that Puerto Rico is a self-governing sovereign nation not part of the United States, because compacts of free association are legal documents between sovereign nations. Free association could be accompanied by a transition period in which the United States would continue to administer certain services and provide assistance to the island for a period of time specified in the compact. Free association could be annulled at any time by either nation. Negotiations over free association would likely decide issues of trade, defense, currency, and economic aid.”²⁷

El punto de vista de la Casa Blanca sobre la libre asociación como un “tipo de independencia”, o “una independencia total y sin gravámenes”, no vino acompañado de jurisprudencia u otras autoridades legales que apoyaran tal conclusión. Se trata de expresiones políticas de los burócratas a quienes les tocó redactar los informes reseñados. Uno de los grandes retos del sector soberanista del país es interactuar de manera activa con la burocracia federal para que entiendan las particularidades de lo que podría ser un modelo puertorriqueño de libre asociación, una opción distinguible de la independencia.

Para contestar adecuadamente si la libre asociación es igual a la independencia, corresponde definir el concepto y su aplicación en la práctica norteamericana.²⁸

A. ¿Qué es la Libre Asociación?

La *libre asociación* es una relación política entre dos o más naciones soberanas consignada en un tratado o pacto. En dicho pacto o tratado las partes se delegan

²⁶ *Report by the President's Task Force on Puerto Rico's Status (March 2011)*, pág. 25, obtenido en http://laevidencia.com/files/Puerto_Rico_Task_Force_Report.pdf (accedido el 23 de mayo de 2017).

²⁷ *Political Status of Puerto Rico: Options for Congress*, Congressional Research Service, R. Sam Garrett (June 7, 2011), <https://fas.org/sgp/crs/row/RL32933.pdf> (accedido el 23 de mayo de 2017).

²⁸ A continuación, reproduzco una versión resumida y revisada de varias secciones del Capítulo XIV del libro Ramón Luis Nieves, *Estado Libre Asociado del Siglo XXI* (2da. ed. rev. 2004). Más adelante, al discutir el tema de la ciudadanía americana, reproduzco porciones del Capítulo 12 del mismo libro.

áreas o competencias de poder sin que ello conlleve la renuncia a su capacidad soberana. Como bien lo ha resumido un autor,

La definición del ‘status’ político de asociación destaca varios requisitos esenciales: a) es una relación entre dos estados soberanos; b) es una relación cuya permanencia dependerá de las partes, es decir, en tanto y en cuanto así lo deseen; c) unidos o políticamente relacionados mediante un convenio o pacto de acuerdo al Derecho Internacional vigente; y d) ambos Estados buscan beneficios recíprocos.²⁹

De acuerdo con el criterio de una comentarista:

Un ‘status’ de asociación se establece con el consentimiento de una entidad principal y una asociada. El interés del asociado en la relación se basa en los aspectos de seguridad y viabilidad económica de la misma. Este retiene autoridad total en cuanto a sus asuntos de gobierno interno, regulados por su propia constitución, que en muchos casos es aprobada por ambas entidades. Empero, ciertos asuntos acordados por las partes son ejercidos por la entidad principal, principalmente de carácter militar o, hasta cierta medida, [controles variados en cuanto a las] relaciones internacionales [de la entidad asociada] (...) Teóricamente, cualesquiera dos o más estados soberanos pueden pactar una asociación; en la práctica, sin embargo, dichos arreglos solo se han llevado a cabo entre entidades que antes sostenían una relación de carácter colonial o fiduciaria.³⁰ (traducción nuestra).

Una asociación se logra cuando dos países con poderes desiguales establecen vínculos duraderos, de manera voluntaria.³¹ Otro comentarista indica que

Conceptualmente, la idea de la asociación sugiere una relación entre dos o más entidades (...) una de las cuales es independiente y soberana y ejerce, por mutuo acuerdo entre ambas partes, cierto grado de autoridad y dominio en determinadas áreas sobre la otra,

²⁹ Ángel J. Ortiz Guzmán, *La Cuarta Alternativa: Asociación y Derecho Internacional en el Futuro Político de Puerto Rico*, 28 Rev. Jurídica U. Inter. P.R. 37, 39 (1993).

³⁰ Ruth Lapidoth, *Autonomy: Flexible Solutions to Ethnic Conflicts*, 54-55 (1996).

³¹ Chimène I. Keitner & W. Michael Reisman, *Free Association: The United States Experience*, 39 Tex. Int'l L.J. 1 (2003).

que no disfruta de soberanía plena sino que es una entidad autónoma.³²

Comenta además que

Todos los sistemas de libre asociación establecidos hasta ahora envuelven entidades políticas visiblemente desiguales entre sí en cuanto a recursos y capacidades reales o potenciales, objetivamente mensurables en términos de variables económicas, políticas, sociológicas y de otra índole. Con claro entendimiento de esa realidad relativa, las partes concernidas deciden asociarse por mutua y libre voluntad, motivadas por la percepción de una comunidad de intereses básicos y unas expectativas de beneficios recíprocos derivables de la asociación.³³

La libre asociación es un “término medio” entre la estadidad y la independencia.³⁴ Se entiende diferente a la independencia en tanto permite que un país le conceda a otro autoridad y responsabilidad plena sobre áreas específicas.³⁵ Por ejemplo, un país independiente podría pactar por tratado la cesión de ciertos derechos relacionados a las consideraciones estratégicas de otro país; lo que no se pensaba posible era que se le concediera *autoridad plena* a otro país sobre su defensa y seguridad. El modelo de libre asociación facilita este tipo de acuerdo.

Una de las características más importantes del concepto libre asociación es su flexibilidad. Según expresara Armstrong,

El concepto libre asociación puede describir un número infinito de relaciones políticas entre gobiernos...[E]s erróneo pensar que un ‘status’ denominado ‘libre asociación’ pueda ser evaluado en comparación con criterios inmutables, dado a que precisamente la utilidad del concepto radica en su flexibilidad.³⁶ (traducción nuestra).

Ello significa que no es posible asignarle un contenido fijo y predeterminado a la “etiqueta” libre asociación. Claro está, siempre es conveniente tomar de ejemplo las

³² Ángel Calderón Cruz, *Modelos de Libre Asociación en el Caribe*, en *Problemas del Caribe Contemporáneo* 153 (Ángel Calderón Cruz ed., 1979).

³³ *Id.* págs. 153-154.

³⁴ Keitner & Reisman, *supra* n. 31.

³⁵ Arthur John Armstrong, *Strategic Underpinnings of the Legal Regime of Free Association: The Negotiations for the Future Political Status of Micronesia*, 7 *Brooklyn J. Int'l L.* 179, 182 (1981).

³⁶ Arthur John Armstrong, *The Emergence of the Micronesians into the International Community: A Study of the Creation of a New International Entity*, 5 *Brooklyn J. Int'l L.* 207, 259 (1979).

experiencias previas de asociación. El contenido de un acuerdo de libre asociación no tiene que ser el mismo al de otros pactos.³⁷

B. Bases Jurídicas de la Libre Asociación en el Derecho Internacional

Las fuentes jurídicas de la libre asociación en el derecho internacional vigente son, principalmente, la Carta de la Organización de Naciones Unidas [en adelante *ONU*]; la Resolución 1541 (XV) de 1960³⁸ y la Resolución 2625 (XXV) de 1970, ambas aprobadas por la Asamblea General de la ONU.³⁹

La Carta de la ONU consigna expresamente el derecho a la autodeterminación de los pueblos. El Artículo 73 de la Carta obligaba a los miembros de la O.N.U. a trabajar en el desarrollo del gobierno propio de los territorios bajo su dominio. Dicho mandato se ha instrumentado por vía de varias resoluciones sobre el tema. Aunque son documentos de naturaleza política, y no necesariamente vinculantes jurídicamente, dichas resoluciones presentan una serie de principios guías para establecer relaciones de igualdad jurídica entre los países.⁴⁰

La Resolución 1541 (XV) de 1960 indica que el derecho a la libre determinación de los pueblos puede manifestarse a través de tres opciones de *status*: la integración a un estado independiente; la independencia y; la libre asociación con un estado independiente. La relevancia de esta Resolución es fundamental, en tanto la misma ofrece una definición de los parámetros mínimos de asociación entre dos o más pueblos:

Principio VII

A. La libre asociación debe ser el resultado de una decisión libre y voluntaria de un pueblo, a través de procesos informados y democrá-

³⁷ Peter R. Rosenblatt, *The Free Association Status in the Pacific Islands and its Impact in Puerto Rico and the Caribbean*, 55 Rev.Jur.U.P.R. 347, 358 (1986).

³⁸ *Principios que Deben Servir de Guía a los Estados Miembros para Determinar si Existe o No la Obligación de Transmitir Información que se Pide en el Artículo 73 (E) de la Carta de la O.N.U.*, G.A. Res. 1541 (XV), U.N. G.A.O.R., 15th Sess., Supp. No. 16, U.N. Doc. A/4684 (1960), p. 29; 1960 U.N.Y.B. 509.

³⁹ *Declaración sobre los Principios de Derecho Internacional Referentes a las Relaciones de Amistad y Cooperación entre los Estados de Conformidad con la Carta de la O.N.U.*, G.A. Res. 2625 (XXV), U.N. G.A.O.R., 25th Sess., Supp. No. 8, U.N. Doc. A/8028 (1970), pág. 121; 1970 U.N.Y.B. 788. Es de rigor advertir que la Resolución 648 (VII) de 1952 es la primera que menciona a la libre asociación como mecanismo para ejercer el derecho a la autodeterminación y alcanzar el pleno gobierno propio. Empero, la misma resultaba defectuosa por no establecer una distinción clara con la opción de independencia. Este defecto fue subsanado posteriormente con la adopción de la Resolución 742 (VIII) de 1953. Ambas resoluciones fueron instrumentales en señalar el camino a la adopción de las Resoluciones 1541 (XV) y 2625 (XXV). Véase a Ortiz Guzmán, *supra* n. 29, págs. 40-44. Para un estudio exhaustivo del concepto libre asociación en el derecho internacional, véase a Juan R. Fernández, *Evolución del Concepto de Libre Asociación en las Naciones Unidas*, 43 Rev. Col. Ab. P.R. 173-203 (1983).

⁴⁰ Véase a Armstrong, *supra* n. 36, pág. 235.

ticos. Debe ser una decisión que respete las características culturales y la individualidad del territorio y el pueblo. El pueblo del territorio asociado a una nación independiente retiene la libertad de modificar su *status*, a través de maneras democráticas y procesos constitucionales.

B. El territorio asociado debe tener el derecho de determinar su constitución interna libre de interferencia externa, de acuerdo a debidos procesos constitucionales y los deseos libremente expresados por el pueblo. Ello no impide la celebración de consultas, de ser necesarias y apropiadas, bajo los términos pactados en la libre asociación.⁴¹ (traducción nuestra).

La Resolución 2625 (XXV) de 1970 reafirmó el carácter descolonizador de la libre asociación en el derecho internacional. Un punto esencial expresado en esta resolución es que el acuerdo de libre asociación tiene que reflejar los deseos de las entidades pactantes.⁴² Reza como sigue en su parte pertinente: “[e]l establecimiento de un Estado soberano e independiente, la *libre asociación*, la integración a un Estado independiente o la constitución de cualquier otro tipo de relación política determinado por el pueblo constituyen las maneras de implantar el derecho de la libre determinación de los pueblos.”⁴³ (traducción y énfasis nuestro).

C. Los Pactos de Libre Asociación entre Estados Unidos, Islas Marshall, Micronesia y Palau

Estados Unidos ha acordado Pactos de Libre Asociación con tres (3) territorios que administraba en fideicomiso estratégico con la ONU de conformidad con las responsabilidades impuestas por la carta del organismo⁴⁴ y por el Acuerdo de Fi-

⁴¹ Véase *supra* n. 38.

⁴² Véase a Armstrong, *supra* n. 36, en la pág. 237.

⁴³ Nótese que a las tres opciones de status mencionadas ya en la Resolución 1541 (XV), se le añade una cuarta opción: *la constitución de cualquier otro tipo de relación política determinado por el pueblo*. Desde al menos 2011, algunos en la dirección del PPD han adoptado esta llamada “Cuarta Opción” para plantearle al país y a Estados Unidos la posibilidad de acordar un desarrollo del ELA que no se ajuste ni a los precedentes de libre asociación existentes, ni a otras experiencias territoriales. Para una discusión profunda sobre la llamada “Cuarta Opción”, véase Javier J. Rúa Jovet, *The Fourth Option: Modern Self-Determination of Peoples and the Possibilities of U.S. Federalism*, 49 Rev. Der. P.R. 163 (2010).

⁴⁴ Carta de las Naciones Unidas, , cap. XII, arts. 75-85 (26 de junio de 1945), <http://www.un.org/es/sections/un-charter/chapter-xii/index.html> (accedido el 25 de mayo de 2017)..

deicomiso entre EE.UU. y la ONU.⁴⁵ La región antes conocida como la Micronesia fue la última de las once (11) regiones en fideicomiso supervisadas por la ONU, y la única clasificada como *fideicomiso estratégico*.⁴⁶

Los Estados Federados de la Micronesia, la República de las Islas Marshall y la República de Palau (en adelante, los *pueblos asociados*) han sostenido relaciones de libre asociación con Estados Unidos desde 1986 las primeras, y desde 1994 la última.⁴⁷ Los Pactos de Libre Asociación existentes no tenían precedente preciso ni en la práctica internacional, ni en la práctica doméstica de Estados Unidos.⁴⁸ Al negociarse los mismos, no existían criterios normativos claros.⁴⁹

Los Pactos entre Estados Unidos y los pueblos asociados se justificaron políticamente como una manera de conjugar los intereses principales de las naciones participantes: las necesidades estratégicas de Estados Unidos en el Océano Pacífico, y el deseo de los pueblos de la Micronesia en alcanzar su gobierno propio.

⁴⁵ El Acuerdo de Fideicomiso (*Trusteeship Agreement*) fue aprobado por el Consejo de Seguridad de la O.N.U. el 2 de abril de 1947, T.I.A.S. 1665, 8 U.N.T.S. 189, y por Estados Unidos el 18 de julio de 1947, 61 Stat. 3301.

⁴⁶ Roger S. Clark, *Self-Determination and Free Association: Should the United Nations Terminate the Pacific Islands Trust?*, 21 Harv. Int'l L.J. 1, 3 (1980). El régimen de administración fiduciaria está reglamentado en la Carta de la O.N.U., arts. 75-85. A diferencia de los diez territorios restantes que compartían la clasificación de fideicomiso, el llamado *Trust Territory of the Pacific Islands* era el único clasificado como *fideicomiso estratégico*, conforme a la autoridad obrante en los artículos 82 y 83 de la Carta de la O.N.U. El mismo era administrado por Estados Unidos y supervisado por el Consejo de Seguridad de la O.N.U., a diferencia de los otros fideicomisos, supervisados por la Asamblea General y el Consejo de Fideicomisos de la organización. La zona sometida al fideicomiso estratégico se utilizaba para cumplir funciones de carácter militar, naval y geopolítico.

⁴⁷ Los Pactos de Libre Asociación se encuentran codificados en 48 U.S.C.A. § 1901. El Pacto con Palau se encuentra codificado en 48 U.S.C.A. § 1931. Precisa apuntar que la ratificación del Pacto de Libre Asociación en Palau costó, *literalmente*, “sangre, sudor y lágrimas”. El Pacto fue impugnado con éxito en los tribunales de Palau en varias ocasiones por conflictos con la Constitución *nuclear free* de la Nación; el primer presidente de Palau, Haruo Remelik, (1981-1985) fue asesinado; su sucesor, Lazarus Salii (1985-1988), propulsor principal del Pacto, se suicidó. Para un relato sobre este accidentado proceso de autodeterminación, véase a Arnold H. Leibowitz, *Embattled Island: Palau's Struggle For Independence* (1996).

⁴⁸ Arthur John Armstrong & Howard Loomis Hills, *The Negotiations for the Future Political Status of Micronesia (1980-1984)*, 78 Am. J. Int'l. L. 484 (1984). Además de este artículo, es conveniente leer un estudio seminal escrito por otro de los actores en la negociación con los pueblos asociados. Arnold H. Leibowitz, *Defining Status: A Comprehensive Analysis of United States Territorial Relations* 639-703 (1989). Ambos trabajos presentan una evaluación a fondo tanto del proceso de negociación como de los Pactos de Asociación *per se*. Resulta útil su lectura para conocer las interioridades del proceso y las consideraciones de las partes a la hora de negociar los términos de asociación. Véase también a Rosenblatt, *supra* n. 37, pág. 350.

⁴⁹ Mayra Enid López Mulero, *Una Mirada al Pacífico: Análisis Comparado de la Relación entre Estados Unidos y Micronesia con el Caso de Puerto Rico*, 50 Rev. Col. Abo. P.R. 29, 36 (1989).

Leibowitz ha resumido de manera efectiva las prestaciones esenciales de los Pactos vigentes en la actualidad entre Estados Unidos y los pueblos asociados. Veamos:

Los Pactos de Libre Asociación le reconocen a [los pueblos asociados] pleno gobierno propio, desembolsos financieros del fisco federal, personalidad internacional y el derecho al retiro unilateral de la relación. A cambio de lo anterior, Estados Unidos retiene autoridad plena sobre los asuntos de seguridad nacional, incluyendo el derecho a impedir el uso militar de las islas por otras naciones extranjeras.⁵⁰ (traducción nuestra)

El corazón de los Pactos está en el siguiente *quid pro quo*: *intereses estratégicos-militares a cambio de gobierno propio, y asistencia económica y programática*.⁵¹ Los Pactos se basan en el concepto de *mutual security*: es decir, la conservación de los intereses de *seguridad nacional* de Estados Unidos y el fomento correspondiente de la *seguridad socioeconómica* de los pueblos asociados.⁵² Estados Unidos gana seguridad geoestratégica, y los pueblos asociados ganan seguridad socioeconómica.⁵³

⁵⁰ Véase a Leibowitz, *supra* n. 48, pág. 508.

⁵¹ Resultan muy ilustrativas las expresiones sobre las Islas de la Micronesia del entonces General Dwight D. Eisenhower, luego presidente de Estados Unidos (1952-1960):

“[These islands] are of very little economic value. Our sole interest in them is security [...] So long as we have them, [aggressive nations] can't use them, and that means to me, even in their negative denial to someone else, a tremendous step forward in the security of this country.” *Joint Resolution Authorizing the President to Approve the Trusteeship Agreement for the Territory of the Pacific Islands: Hearings on S.J. Res. 143 Before the Senate Comm. on Foreign Relations*, 80th Cong. 18 (1947) (statement of Dwight D. Eisenhower, General of the Army), citado en Keitner & Reisman, *supra* n. 31.

⁵² *Statement to the House Resources Committee by the Honorable Philip Muller, RMI Minister of Foreign Affairs and Trade*, May 11, 1999, pág. 6 (documento en los archivos del autor, cortesía de la Embajada de la República de las Islas Marshall en Estados Unidos).

⁵³ *Id.* El Acuerdo Subsidiario de *Mutual Security* pactado entre las partes reconoce que el desarrollo económico de los pueblos asociados es un elemento esencial y necesario para asegurar los intereses estratégicos de Estados Unidos. Véase art. V del Acuerdo Subsidiario de *Mutual Security*, reproducido en 1-2 *Compacts of Free Association: Pacific Island Treaties and Agreements with the United States* 140.1-140.7 (Igor I. Kavass, comp., 1998). Este Acuerdo fue citado en una carta de Alvin Jacklick, Ministro de Asuntos Exteriores y Comercio de la República de las Islas Marshall a Gary Jones del *General Accounting Office* (13 de abril del 2000) pág. 3, la cual fue reproducida en *United States General Accounting Office – Report to Congressional Requesters, Foreign Relations: Better Accountability Needed Over U.S. Assistance to Micronesia and the Marshall Islands*, pág. 69 (Apéndice V). GAO / RCED-00-67 (May 31, 2000).

Las relaciones entre Estados Unidos y los pueblos asociados se encuentran delimitadas en extensos Pactos de Libre Asociación⁵⁴ y en una serie de Acuerdos Subsidiarios.⁵⁵ En el Preámbulo de los Pactos se expresa el interés de establecer relaciones políticas y económicas estrechas y de beneficio mutuo para las partes.⁵⁶ Además, Estados Unidos afirma su interés de promover el desarrollo y la autosuficiencia económica de los pueblos asociados.⁵⁷ Se reconoce el derecho a la autodeterminación de los pueblos pactantes.⁵⁸ Como aspecto fundamental en los Pactos, se reconoce la soberanía de los pueblos asociados.⁵⁹

En el contexto constitucional de Estados Unidos, la libre asociación se pacta a partir de los poderes del gobierno federal para acordar tratados y establecer relaciones internacionales.⁶⁰ Los pactos de libre asociación vigentes se consideran tratados internacionales y tienen fuerza de ley en el ordenamiento jurídico de Estados Unidos.⁶¹

Los Pactos sólo se pueden enmendar por consentimiento mutuo.⁶² Como cuestión de hecho, los Pactos ya se han enmendado por voluntad bilateral.⁶³ En el 2003,

⁵⁴ Como se mencionó en una nota anterior, el texto de los Pactos de 1986 debe ser consultado en 48 U.S.C.A. §1901. El Pacto con Palau se encuentra codificado en 48 U.S.C.A. § 1931. Para una descripción del contenido de los Pactos de Libre Asociación de 1986, véase a Marco Antonio Rigau, *Free Association: A Certain Future for Puerto Rico*, 48 Rev. Col. Ab. P.R. 119 (1987). Véase también a José Trías Monge, *Puerto Rico: Trials of the Oldest Colony in the World* 154-159 (1997). Véase además a Luis Vega Ramos, *La Nación en Asociación* 130-142 (2000).

⁵⁵ Véase a Leibowitz, *supra* n. 48, en la pág. 595. Los Acuerdos Subsidiarios básicos se mencionan en el Pacto, Tit. IV, art. 6, § 462 (a-k). Los Acuerdos Subsidiarios son poco accesibles. La única publicación que los ha recopilado, en unión a los Pactos, es la siguiente: 1-2 *Compacts of Free Association: Pacific Island Treaties and Agreements with the United States*, *supra* n. 53.

⁵⁶ Preámbulo, Pactos de Libre Asociación [en adelante, *Pacto*].

⁵⁷ *Id.*

⁵⁸ *Id.*

⁵⁹ *Id.*

⁶⁰ Howard Hills, *Free Association for Micronesia and the Marshall Islands: A Transitional Political Status Model* 27 U. Haw. L. Rev. 1, 6 (2004). Las fuentes de autoridad del gobierno federal para relacionarse con naciones libremente asociadas son las siguientes: los poderes del presidente para concertar tratados, establecer relaciones internacionales (*treaty-making and foreign affairs powers*), recibir embajadores y otros ministros públicos y; los poderes del Congreso para reglamentar el comercio con otras naciones y legislar sobre la naturalización, inmigración, y otras materias de acuerdo con la Constitución. Const. EE.UU., art. II, §§ 2 y 3; art. I, § 8. Véase también *Testimony of Howard L. Hills before the Subcommittee on Native American and Insular Affairs - Committee on Resources and the Subcommittee on Western Hemisphere - Committee on International Relations*, House of Representatives, October 17, 1995 (copia en archivos del autor, pág. 12).

⁶¹ Pacto, Tit. IV, art. 7, § 471(c). La Cláusula de Supremacía de la Constitución Federal dispone que las leyes aprobadas por el Congreso y los tratados concertados a nombre de Estados Unidos se consideran la ley suprema del país (*the supreme law of the land*). Const.EE.UU., art. VI, cl. 2.

⁶² Pacto, Tit. IV, art. 4, § 431.

⁶³ Vale la pena expresar que los pueblos asociados y el Ejecutivo federal acordaron enmendar los Pactos el 9 y 18 de marzo de 1988. Luego de los acuerdos bilaterales, el Congreso procedió a adoptar las enmiendas al Pacto.

concluyó la renegociación de los pactos con los Estados Federados de la Micronesia y Palau, ordenada por el acuerdo original de 1986, y se aprobó en el Congreso mediante Resolución Conjunta.⁶⁴ La renegociación bilateral del Pacto con Palau concluyó en el 2010, pero a la fecha de este escrito, en mayo de 2017, el Congreso aún no lo había aprobado mediante Resolución Conjunta.⁶⁵

Los pueblos asociados pueden conducir sus relaciones internacionales *por derecho propio*.⁶⁶ Dichas relaciones incluyen la capacidad para solicitar y obtener financiamiento internacional y negociar otros acuerdos con entidades estatales o interestatales.⁶⁷ De igual manera, los pueblos asociados pueden suscribir tratados y otros acuerdos internacionales *por derecho propio*,⁶⁸ y participar en organizaciones internacionales o regionales.⁶⁹

El radio de acción internacional de los pueblos asociados viene limitado por los imperativos de seguridad y defensa de Estados Unidos.⁷⁰ Los pueblos asociados tienen el *deber de consultar* con el gobierno de Estados Unidos al momento de establecer relaciones internacionales que se entienda afecten asuntos bajo la autoridad del poder metropolitano en el pacto.⁷¹ Este deber de consulta no es mutuo.⁷²

Una de las grandes diferencias entre los Pactos de la Micronesia y Puerto Rico es que Estados Unidos nunca les concedió su ciudadanía a los habitantes de la Micronesia. Los habitantes de la Micronesia nunca fueron ciudadanos de Estados Unidos, y tampoco solicitaron serlo mientras negociaban los Pactos de Libre Asociación. No obstante lo anterior, pueden viajar, trabajar y residir en Estados Unidos libremente.

⁶⁴ H. Res. 63 (108th Congress), Pub. L. 108-188. <https://www.govtrack.us/congress/bills/108/hjres63/text>

⁶⁵ Para una discusión sobre la renegociación bilateral de los pactos de libre asociación, véase United States Government Accountability Office, *Compacts of free Association Issues Associated with Implementation in Palau, Micronesia, and the Marshall Islands*,

<http://www.gao.gov/assets/680/676338.pdf> (accedido el 22 de mayo de 2017). La falta de aprobación por el Congreso del Pacto enmendado de Palau les causaba impaciencia a los líderes políticos de dicho pueblo asociado. El tema surgió a la luz pública cuando se reveló un correo electrónico de Jeffrey Farrow (otrora ex funcionario de Casa Blanca bajo la presidencia de Bill Clinton, y luego cabildero de Puerto Rico) a la entonces Secretaria de Estado Hillary Clinton, que tuvo resonancia en la campaña a la presidencia de 2016. Gaynor Dumat-ol Daleno, *Palau's patience tested by U.S. Congress' funding delays*,

<http://www.guampdn.com/story/news/2016/07/09/palaus-patience-tested-us-congress-funding-delays/86791892/> (accedido el 22 de mayo de 2017).

⁶⁶ Pacto, Tít. I, art. 2, § 121(a).

⁶⁷ *Id.*

⁶⁸ Pacto, Tít. I, art. 2, § 121(c).

⁶⁹ Pacto, Tít. I, art. 2, § 121(c).

⁷⁰ Véase a Trías Monge, *supra* n. 54, pág. 155.

⁷¹ Pacto, Tít. I, art. II, §§ 123(a)-(b).

⁷² Manuel Rodríguez Orellana, *In Contemplation of Micronesia: The Prospects for the Decolonization of Puerto Rico under International Law*, 18 U. Miami Inter. Am. L. Rev. 457, 473 (1987).

Como discutiré más adelante, el hecho de que los modelos de libre asociación existentes no incluyan la ciudadanía americana, no significa que el modelo puertorriqueño la excluya para las futuras generaciones.

Existe una última disposición de los Pactos que es de rigor discutir. Se trata de aquella que se refiere a las maneras de concluir su vigencia. Los Pactos pueden concluir de dos maneras: por acuerdo mutuo entre las partes, o por retiro unilateral de Estados Unidos o de los pueblos asociados.⁷³ Hay que mencionar que el retiro unilateral es un derecho inherente a la soberanía de los pueblos. Nada ni nadie puede obligar a una nación a establecer o mantener relaciones con otra.

El derecho al retiro unilateral no implica la conclusión de todas las disposiciones de los Pactos. Estados Unidos se comprometió a continuar proveyendo asistencia económica en caso de que las partes acuerden concluir el Pacto.⁷⁴ En los Pactos de las Islas Marshall y Micronesia, ciertas de sus secciones continuarían en vigencia, con especial énfasis en la “sobrevivencia” de las disposiciones y acuerdos sobre defensa y seguridad.⁷⁵ En el Pacto con Palau, las disposiciones que sobrevivan luego del retiro unilateral durarían hasta concluir el cincuenta (50) aniversario de la entrada en vigencia del Pacto.⁷⁶

Algunos estadolibristas han expresado preocupaciones sobre este aspecto crucial de los Pactos. La “unión permanente” entre dos pueblos tiene que basarse en el respeto a la libertad. Una relación de “unión permanente” no puede tener cadenas jurídico-políticas que impidan el retiro de cualquiera de las partes. Las uniones y asociaciones entre países deben ser tan permanentes como su voluntad para mantenerse unidos. Lo contrario sería la esclavitud revestida de legalidad. Por ello es necesario proponer una relación de “unión” o “asociación” tan permanente como quieran Estados Unidos y el pueblo de Puerto Rico.

D. La Libre Asociación NO es igual a la Independencia

Convencer a “los poderes que son” sobre el carácter distinguible de la libre asociación a la independencia es un gran reto. Como se ha indicado antes, la Rama Ejecutiva Federal ha emitido informes y opiniones en las que expresan que libre asociación e independencia es lo mismo, al menos en el caso de Puerto Rico.

El derecho internacional distingue entre las opciones de libre asociación e independencia. No considera a una variante de la otra. Funcionarios del Departamento de Estado Federal coincidían con la interpretación de que la libre asociación es un

⁷³ Pacto, Tít. IV, art. 4, §§ 441- 443.

⁷⁴ *Id.* art. 5, § 451.

⁷⁵ *Id.* §§ 452(a) y 453(a).

⁷⁶ Pacto-Palau, art. V, § 452.

status distinto a la independencia y a la estadidad o integración.⁷⁷ Lo mismo opinó uno de los negociadores de los Pactos de Libre Asociación, el embajador Peter Rosenblatt.⁷⁸

Incluso, en el manejo ordinario de Estados Unidos con los pueblos asociados, la distinción es clara. Ningún país independiente interactúa de manera directa con, por ejemplo, el Departamento de lo Interior, como sí lo hacen los pueblos asociados. Gran parte del presupuesto de los gobiernos en los pueblos asociados proviene de asignaciones federales, lo que tampoco ocurre en los países independientes.

En la independencia clásica una de las partes no le podía conceder a la otra autoridad y responsabilidad absoluta sobre un área particular de soberanía. Las naciones plenamente independientes no tienen de ordinario una limitación tan severa a su soberanía como es la prohibición de ejercer facultades militares y el tener que consultarle a otra nación en casos en que el ejercicio de sus poderes internacionales pudiera conflagrar con la autoridad estratégica de ésta.⁷⁹ Las disposiciones sobre defensa y seguridad en los pactos de libre asociación vigentes, incluyendo el poder de veto que conserva Estados Unidos sobre acciones de los pueblos asociados, es la evidencia más clara de que no se trata de países plenamente independientes (o como indicó Justicia Federal, “*complete and unencumbered Independence*”).⁸⁰

En un potencial modelo de libre asociación con Puerto Rico, la calificación de “independencia” es más problemática que en el caso micronesio. ¿Se podrá calificar de “*complete and unencumbered Independence*” a una libre asociación donde los puertorriqueños conserven y transmitan su ciudadanía americana? A diferencia del caso micronesio, ¿se calificará de “independencia” a pesar de que continúe la operación y acceso de múltiples programas del gobierno federal? ¿Independencia con miles de militares activos, veteranos y pensionados recibiendo beneficios por sus servicios al gobierno federal? Presumiendo que continuará operando un tribunal federal en Puerto Rico, aun con jurisdicción delimitada por el Pacto, ¿será válida una “independencia” con tribunal federal?

Las personas involucradas en las negociaciones y aprobación original de los pactos de libre asociación en la Micronesia entendían que se trataba de *relaciones únicas y sin precedente preciso*.⁸¹ Funcionarios de Estados Unidos y de los pueblos asociados que pude entrevistar hace unos años coincidieron en calificar a la libre

⁷⁷ Entrevista telefónica a Melvin Ang, *Deputy Director for Free Associated States Affairs, Australian, New Zealand and Pacific Island Affairs, Bureau of East Asian Pacific Island Affairs*, Departamento de Estado de Estados Unidos (24 de octubre de 2000).

⁷⁸ Peter R. Rosenblatt, *What is Sovereignty?: The Cases of Taiwan and Micronesia*, 32 N. Eng. L. Rev. 797, 798 (1998).

⁷⁹ *Id.*

⁸⁰ Keitner & Reisman, *supra* n. 31, en las págs. 55-63.

⁸¹ Joseph McDermott, funcionario de la Oficina de Asuntos Insulares del Departamento de lo Interior encargado de los asuntos de los pueblos asociados (27 de abril del 2000, Washington D.C.).

asociación de la siguiente manera: *una relación de asociación entre Estados Unidos y una nación soberana, que a su vez tiene la capacidad para interactuar por derecho propio en la arena internacional.*⁸² Como bien expresara un funcionario del Departamento de Estado, Estados Unidos no puede considerar a los pueblos asociados como *fully independent nations* (naciones plenamente independientes) por una razón sencilla: *porque no lo son.*⁸³

Desde luego, el contexto es clave. Vivimos en un mundo que dejó atrás aquel concepto de la “independencia” como “separación” o aislamiento. Los países independientes que crearon la Unión Europea decidieron ceder uno de los poderes clave de cualquier nación, el monetario, para crear el euro. En una economía global, ningún país puede pensarse alejado de los demás. Vale citar *in extenso* las siguientes expresiones al respecto:

Words are not, as Justice Holmes said, crystals. Words acquire their meaning in contexts; when contexts change, so too do the meanings. The far-reaching transformations in international politics that are referred to as “globalization” or “interdependence” have radically changed the notion and reality of the independence of a state and its sovereignty. This is a necessary caution in introducing the legal relationship between states and associated states in contemporary international law. *As even the lone superpower learns and relearns, no state in the twenty-first century is absolutely sovereign.* None is capable of going it alone in the external arena. Moreover, the increasing ambition and breadth of the body of international law aimed at the protection of human rights and the expansion and increasing effectiveness of international economic law have substantially reduced the ambit of choice of states, and even their competence to

⁸² Melvin Ang, funcionario del Departamento de Estado, me indicó que la manera más precisa de definir a los pueblos asociados era la siguiente: “*sovereign and self-governing nations with full capacity to engage in international relations on their own name and right.*” En el 2000, luego de realizar las entrevistas rigor, pude concluir que esa definición de libre asociación es de consenso. Entrevistas a Melvin Ang, *supra* n. 77; a Joseph McDermott, *Id.*; a Hersey Kyota, Embajador de la República de Palau en Estados Unidos (27 de abril del 2000, Washington D.C.); al Ministro David A. Orrukem, Deputy Chief of Mision de la Embajada de la República de Palau en Estados Unidos (27 de abril del 2000, Washington D.C.); al Ministro Mattlan Zackhras, Deputy Chief of Mision de la Embajada de la República de las Islas Marshall en Estados Unidos (26 de abril del 2000, Washington D.C.). Véase también los comentarios de las Islas Marshall al United States General Accounting Office – *Report to Congressional Requesters, Foreign Relations: Better Accountability Needed Over U.S. Assistance to Micronesia and the Marshall Islands*, en la pág. 68 (pág. 2 de la carta, Apéndice V). GAO / RCED-00-67 (May 31, 2000). El gobierno de las Islas Marshall aclaró que los pueblos asociados son *sovereign nations in free association*.

⁸³ *Id.* Entrevista a Melvin Ang.

regulate events in their domestic jurisdiction. This is not to say that all states are now “associated.” But it does mean that a consideration of the arrangements by which associations are formed in international law must take account of interdependence, and of the resulting conceptual and experiential limitations on state independence and sovereignty.⁸⁴ (énfasis suplido).

La agenda soberanista debe enfocarse en el diálogo con los sectores de poder en el gobierno de Estados Unidos para que entiendan la conveniencia, para ambos países, del modelo puertorriqueño de libre asociación. La sentencia de que la “libre asociación es la independencia”, además de no ser correcta, evidencia la falta de voluntad y creatividad de ciertos sectores de poder. El modelo micronesio de libre asociación surgió de los intereses de Estados Unidos y los pueblos asociados. De igual manera, el modelo puertorriqueño de libre asociación surgirá a partir de los intereses y realidades del pueblo de Puerto Rico, y del gobierno de Estados Unidos.

IV. La Ciudadanía Americana en la Libre Asociación

La ciudadanía es una combinación de derechos, deberes y participación política que integra a los individuos con un sistema de autoridad.⁸⁵ Nos ilustra el Dr. Soltero Peralta sobre el concepto en discusión:

Ciudadanía es sin duda un derivado de ‘ciudad’ y los ‘ciudadanos’ son indiscutiblemente los miembros de esa ‘ciudad’; es decir, los que la componen, los que la integran. Sin embargo, tal afirmación plantea al instante dos cuestiones que requieren aclaración, a saber: qué entendemos por Ciudad en el sentido que aquí se emplea el término; y luego, quiénes pueden propiamente llamarse ciudadanos. Si resolvemos estas dos cuestiones habremos desentrañado el principio que rige toda la concepción de la ciudadanía.⁸⁶

Soltero Peralta nos dice que el término “Ciudad” se emplea en este sentido como una variante sinónima del término “Estado”.⁸⁷ El ciudadano, por tanto, es el miembro de esa entidad política que en tiempos antiguos se denominó “Ciudad”, y que hoy llama la Ciencia Política y Jurídica como el “Estado”.⁸⁸

⁸⁴ Keitner & Reisman, *supra* n. 31.

⁸⁵ Jörg Monar, *A Dual Citizenship in the Making: The Citizenship of the European Union and its Reform*, en *European Citizenship: An Institutional Challenge* 176 (Massimo La Torre 1998).

⁸⁶ Rafael Soltero Peralta, *Súbditos y Ciudadanos*, 2 Rev. Jur. U.P.R. 201, 209 (1933).

⁸⁷ *Id.* págs. 209-210.

⁸⁸ *Id.* pág. 211.

Advierte el estudioso citado que “[p]ara que puedan ser calificados como [ciudadanos], los miembros del Estado deben participar efectivamente en el ejercicio de la soberanía de dicha entidad creada por el colectivo.”⁸⁹ Sólo se puede calificar como “ciudadanos” a los que participan de manera efectiva del poder público supremo. La participación de los individuos necesaria para denominarlos ciudadanos de un Estado tiene que verificarse por medio del voto o por el ejercicio de funciones públicas.⁹⁰ El goce de los derechos políticos constituye la cualidad del ciudadano⁹¹Ciudadanía significa, pues, *pertenencia* y *participación* en una comunidad política.⁹²

Soltero Peralta hizo una distinción muy importante entre lo que se considera como *ciudadanía*, y lo que no es más que una mera condición de *súbdito*. Veamos:

[L]a ciudadanía es una cuestión de hecho, que existe con independencia de lo que disponga la ley positiva. *Si ésta califica de ciudadanos a los que no son más que súbditos del Estado, podrá llamárseles ciudadanos por investidura errónea de la ley, pero el título no pasará en todo caso de ser un nombre. En el fondo, continuarán siendo simples súbditos, objetos de la ley, pero nunca sujetos del Derecho. Serán seres ‘pasivos’ del Estado, el cual se compone solamente (...) de los que ‘activamente’ integran el cuerpo político*⁹³ (énfasis suplido).

La gran mayoría de los puertorriqueños valoran (algunos hasta “atesoran”) su ciudadanía americana. Pero lo cierto es que la ciudadanía americana de los puertorriqueños residentes en la Isla no incluye los derechos más básicos e inherentes al esquema democrático estadounidense: *el voto presidencial y la representación en el Congreso Federal*. A pesar de la estima hacia dicha ciudadanía, no se puede evadir el hecho de que la misma siempre ha sido una condición jurídica a medias. Es una ciudadanía incompleta. Para poder imprimirle vitalidad total a dicha ciudadanía hay que mudarse a un estado de la Unión. Por lo tanto, es una ciudadanía de segunda categoría al ejercitarse en el territorio puertorriqueño. Como sentenciara en 1933 el Dr. Soltero Peralta:

No puede decirse por lo tanto que los individuos miembros de una colonia, forman parte, por este solo hecho, del aparato político

⁸⁹ *Id.* pág. 213.

⁹⁰ *Id.*

⁹¹ *Id.* pág. 220.

⁹² David Held, *La Democracia y el Orden Global* 91 (Sebastián Mazzuca, trad., Paidós 1997).

⁹³ Véase a Soltero Peralta, *supra* n. 86, pág. 220.

con el nombre de ‘Estado’. En principio también, los derechos que con relación al orden interno de la colonia les reconoce el poder supremo de la Metrópoli, no les constituyen en miembros de ésta, ni pueden por lo tanto recibir la consideración de ‘ciudadanos’ del Estado.⁹⁴

Además de lo anterior, “[l]os derechos políticos esenciales que se supone goce un ciudadano o ciudadana de Estados Unidos son la participación electoral o la elegibilidad para puestos públicos en las esferas de poder federales”.⁹⁵ Derechos que, como cuestión de realidad, nunca han formado parte del contenido de la ciudadanía estadounidense de los residentes en el archipiélago puertorriqueño. Hay que coincidir con Rivera Ramos en su afirmación de que la separación del elemento de participación política de la ciudadanía ha sido una característica central del proyecto colonial de Estados Unidos en Puerto Rico.⁹⁶

El Dr. Soltero Peralta concluyó que la ciudadanía americana impuesta por la Ley Jones no tuvo para el pueblo ningún valor constitucional, pues los derechos que le asistían a los puertorriqueños por virtud de dicha ciudadanía se habían reconocido desde antes de 1917.⁹⁷ Además, la extensión a los puertorriqueños de varios de sus bienes jurídicos tiene que ver más con razones de política pública coyuntural, que con otras consideraciones de estricto orden jurídico.

La ciudadanía tiene que incluir la posibilidad de ejercer la totalidad de derechos políticos posibles. Ello es lo que determina si la persona forma parte del Estado, o meramente está sujeto a su soberanía. Y esto es esencial. *No es lo mismo participar de un gobierno que meramente estar sujeto a sus decisiones*. Sin derecho a la participación política, no hay ciudadanía real. Aquel que tiene el derecho de votar por sus gobernantes y legisladores es un *ciudadano*, un *sujeto activo* de su Estado. El que no tenga derecho a votar por sus gobernantes y por aquellos que crean leyes que le afectan directamente es un *sujeto pasivo del poder*, un mero *súbdito* de la soberanía del Estado.

No tengo reparos en afirmar que los puertorriqueños, mientras residimos en el archipiélago de Puerto Rico, *somos meros súbditos de los Estados Unidos*. No votamos por el Presidente, quien en su rol de Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas ha enviado a tantos jóvenes boricuas a incontables conflictos en el extranjero. Tampoco podemos elegir representantes y senadores al Congreso, en donde se legislan tantos estatutos que afectan directamente la vida diaria en la Isla. Aún con la investidura

⁹⁴ *Id.* pág. 230.

⁹⁵ *Id.* pág. 323.

⁹⁶ Efrén Rivera Ramos, *The Legal Construction of Identity: The Judicial and Social Legacy of American Colonialism in Puerto Rico* 160 (American Psychological Association 2001).

⁹⁷ Véase a Soltero Peralta, *supra* n. 86, pág. 326.

de *ciudadanos de Estados Unidos* de la Ley Jones, nuestra única participación en el gobierno del soberano es de carácter pasivo. Los puertorriqueños somos simples receptores del ordenamiento de nuestro soberano. *Somos meros súbditos del poder federal: no ciudadanos reales de nada ni de nadie.*

La permanencia y transmisibilidad de la ciudadanía estadounidense en el Estado Libre Asociado actual, no plantea problemas mayores. Estados Unidos decidió naturalizar colectivamente (y sin imposición de condiciones) a los puertorriqueños en el año 1917 por virtud de un ejercicio de su soberanía.

El Congreso federal no puede despojar a los puertorriqueños colectivamente de la ciudadanía estadounidense. Sea de naturaleza constitucional o estatutaria, la ciudadanía estadounidense de los puertorriqueños es un derecho adquirido que no puede ser destruido arbitraria y unilateralmente por el Gobierno Federal.⁹⁸ Una vez se ha concedido incondicionalmente, se convierte en un “derecho preciado”.⁹⁹ La Constitución Federal requiere que, para privar todo derecho adquirido, hay que observar los procesos previstos en la ley aplicable. Las leyes federales aplicables no autorizan al Congreso a quitarle la ciudadanía a más de tres millones de personas de un plumazo. El retiro arbitrario de la ciudadanía estadounidense a los millones de habitantes de Puerto Rico violaría preceptos fundamentales del derecho constitucional, tales como el debido proceso de ley y la igual protección de las leyes.¹⁰⁰

El Departamento de Justicia Federal ha expresado que el Congreso no tiene poder expreso o implícito para revocar la ciudadanía de una persona sin mediar su consentimiento.¹⁰¹ Dicho razonamiento se basa en una decisión del Tribunal Supremo federal, *Afroyim v. Rusk*, 387 U.S. 253 (1967).¹⁰² Afirma el Departamento de Justicia que, de acuerdo con *Afroyim*, una vez concedida la ciudadanía estadounidense *de manera incondicional* (como fue nuestro caso en 1917), la misma es *irrevocable*.¹⁰³ La única manera en la que un puertorriqueño perdería la ciudadanía estadounidense es si la renunciara voluntariamente o si comete un acto de alta traición contra Estados Unidos. No hay otra manera.

Estados Unidos nunca ha enfrentado una situación en la cual un antiguo territorio, poblado por sus ciudadanos, decide asumir su soberanía. El Tribunal Supremo Federal tampoco ha tenido oportunidad de decidir qué sucedería con la ciudadanía

⁹⁸ José Julián Álvarez González, *The Empire Strikes Out: Congressional Ruminations on the Citizenship Status of Puerto Ricans*, 27 Harv. J. Legisl. 341 (1990).

⁹⁹ *Id.* pág. 552.

¹⁰⁰ *Id.* págs. 339, 361-362.

¹⁰¹ *Statement of William M. Treanor, Deputy Assistant to the Attorney General, Department of Justice, Office of Legal Counsel before the Committee on Resources United States House of Representatives presented on October 4, 2000*, http://naturalresources.house.gov/uploadedfiles/william_treanor_testimony_10.4.00.pdf (accedido el 15 de mayo de 2017).

¹⁰² *Id.*

¹⁰³ *Id.*

estadounidense de los habitantes de un territorio de Estados Unidos, en el caso de que dicha nación renuncie a su soberanía sobre el mismo.¹⁰⁴

Algunos se preguntan lo siguiente: ¿cómo es posible que los residentes de un país reclamen, por un lado, el ejercicio de poderes inherentes a su soberanía y, a la misma vez, los derechos y deberes¹⁰⁵ que les otorga la ciudadanía de otro soberano?

La contestación a esa pregunta radica en la manera anómala y sin precedente en la que el Congreso de Estados Unidos les concedió la ciudadanía americana a los puertorriqueños en 1917. Hasta ese momento, el Congreso nunca le había concedido la ciudadanía americana a los habitantes de territorios que no pensaba incorporar como estados de la Unión. Ni siquiera les había extendido la ciudadanía americana a los habitantes originales del continente, lo que sucedería luego, en 1924.¹⁰⁶

La intención original de Estados Unidos era poseer a Puerto Rico, *para siempre*, como “territorio no incorporado”, según se definió en los llamados “Casos Insulares”.¹⁰⁷ La futura integración de Puerto Rico como estado de la Unión, o su independencia, no estuvo en la mente de los congresistas que aprobaron extender la ciudadanía americana a los puertorriqueños.

Figuras importantes en el tema opinaron de manera vehemente que Puerto Rico continuaría siendo una “posesión permanente” de Estados Unidos, a pesar de la concesión de la ciudadanía americana. El representante William Jones, autor de la Ley que concedería la ciudadanía americana a los puertorriqueños en 1917, indicó en una vista pública que Puerto Rico pertenecería a Estados Unidos “para siempre”.¹⁰⁸ Incluso, en un intercambio de impresiones con el entonces Comisionado Residente Luis Muñoz Rivera, Jones sentenció que “this bill [para conceder la ciudadanía americana a los puertorriqueños] is framed upon the idea that *Porto Rico is to remain a permanent possession of the United States*. [...] What do you say about that Mr. Rivera?”¹⁰⁹ (énfasis suplido).

Reaccionando a expresiones de Muñoz Rivera en 1916, el representante de Minnesota Clarence Miller sentenció en el hemiciclo del Congreso que “if there is anything that you and I must be agreed upon it is this: *that Porto Rico will never go out from under the shadow of the Stars and Stripes* [applause from Congress].”¹¹⁰ (énfasis suplido). William Howard Taft, quien fue gobernador del entonces terri-

¹⁰⁴ *Id.*

¹⁰⁵ Sin incluir, claro está, los poderes nunca ejercidos bajo la soberanía estadounidense, como son el voto presidencial y la representación en el Congreso Federal.

¹⁰⁶ Indian Citizenship Act of 1924, 43 U.S. Stats. at Large, Ch. 233, p. 253 (1924).

¹⁰⁷ Discutidos en Rivera Ramos, *supra* n. 96.

¹⁰⁸ Ronald Fernandez, *The Disenchanted Island: Puerto Rico and the United States in the Twentieth Century* 64 (Praeger, 1992).

¹⁰⁹ *Id.* pág. 66.

¹¹⁰ *Id.* pág. 67.

torio de las Islas Filipinas, Presidente de Estados Unidos, y luego del Tribunal Supremo Federal, expresó que “[i]t is a happy sign of the realization of what should be the most fitting political aspiration of the island [Puerto Rico], as well as a recognition of the public opinion of the United States, *that in the minds of neither people is the grant of citizenship associated with any thought of statehood*”.¹¹¹ (énfasis suplido).

Un siglo después de la concesión de la ciudadanía americana, Puerto Rico cuenta con un movimiento estadista sólido en apoyo electoral, y el crecimiento de un sector soberanista en el seno de uno de los partidos mayoritarios del país. Ambos sectores rechazan que Puerto Rico continúe siendo una “posesión permanente” de Estados Unidos.

La concesión anómala de la ciudadanía americana a los puertorriqueños se basa en el entendido de que el status nunca cambiaría. Dicho entendido es el resultado de la visión colonialista y anti-democrática que permeaba (¿permea?) en el gobierno de Estados Unidos. La consideración de futuros alternos al status de “posesión permanente” plantea problemas igual de anómalos que la concesión misma de la ciudadanía a un “territorio no-incorporado”.

La carta del Jueves Santo desmiente que “sólo la estadidad” garantiza la permanencia de la ciudadanía americana de los puertorriqueños. Justicia Federal destacó que era falsa y engañosa la descripción de la opción de “estadidad” como la “única opción que garantizaba la ciudadanía americana por nacimiento”. De manera que la transmisión continua e incondicional de la ciudadanía americana de los puertorriqueños está garantizada tanto bajo la “estadidad”, como bajo la actual condición territorial.

El debate surge sobre cuál sería la situación legal de la ciudadanía americana de los puertorriqueños bajo la “independencia” o bajo la “libre asociación”. El Departamento de Justicia Federal, en la carta del Jueves Santo, expresó que las opciones de “libre asociación” e “independencia” requieren una evaluación sobre diversos asuntos en torno a la ciudadanía americana, luego de la “completa independencia”. Además, ha tenido la oportunidad de opinar que el Congreso tiene el poder de reconocerle a los puertorriqueños el derecho a transmitir su ciudadanía americana a los descendientes nacidos luego de la independencia. William M. Treanor, *Deputy Assistant Attorney General*, testificó lo siguiente ante una Comisión del Congreso

[A]s a matter of constitutional law, Congress has the power to provide both that, after independence, those who are currently United States citizens shall retain their citizenship (even if they choose to reside in Puerto Rico), and Congress could also provide that these citizens could pass United States citizenship to their children, even

¹¹¹ *Id.* pág. 62.

if born thereafter in Puerto Rico, i.e., outside the United States and subject to the sovereignty of another nation -- an independent Puerto Rico.¹¹²

Si Puerto Rico lograra su independencia, sería un país independiente cuyos habitantes continuarían siendo ciudadanos americanos. Según la opinión de Justicia antes citada, el Congreso tiene el poder de reconocerle la trasmisión continua de la ciudadanía americana a los nacidos luego de la independencia. Si ese mismo Departamento de Justicia opina (erróneamente, como discutí antes), que la “libre asociación es la independencia”, entonces no deberían existir obstáculos para garantizar la trasmisión continua de la ciudadanía americana en un futuro pacto de libre asociación con Puerto Rico.

El modelo puertorriqueño de libre asociación se basará en una relación estrecha con Estados Unidos: nación a la que nos unen lazos (y cadenas) por más de un siglo, de la que somos ciudadanos, y en donde residen o estudian más de 4 millones de puertorriqueños. Si constitucionalmente el Congreso puede autorizar la trasmisión continua de la ciudadanía americana en la “independencia”, con mayor razón podrá hacerlo en un pacto de libre asociación con Puerto Rico. Todo se trata de voluntad política, no de obstáculos jurídicos.

V. “*Para decir adiós...*”: el Autonomismo y la cláusula de “*Mutual Consent*”

El liderato del PPD ha reclamado históricamente que un futuro desarrollo del ELA debe constar plasmado en un pacto, *que no pueda ser alterado salvo por consentimiento mutuo*. El principio de lograr una relación que no pudiera ser enmendada unilateralmente por Estados Unidos, estaba muy presente en la mente de los proponentes del ELA. Luis Muñoz Marín visualizaba en 1946 la posibilidad de que Estados Unidos “[...] apruebe una ley estableciendo el gobierno local completo, lo que hemos llamado el Pueblo Asociado de Puerto Rico, con plena autoridad democrática interna [...] La irrevocabilidad puede establecerse siguiendo el lenguaje de Thomas Jefferson en la Ordenanza del Noroeste: ‘*These articles of compact forever to remain inalterable unless by common consent*’”¹¹³ Creado el ELA en 1952, el Gobernador Muñoz Marín le indicó a la Asamblea Legislativa que “el nombre más apropiado para el status es el de Asociación por Convenio. [...] Lo que contenga el

¹¹² *Statement of William M. Treanor, supra* n. 101, pág. 6.

¹¹³ Luis Muñoz Marín, *Nuevos caminos hacia viejos objetivos – El ‘Status’ Político*, publicado originalmente en el periódico *El Mundo*, 29 de junio de 1946, reproducido en Luis Muñoz Marín, *Memorias (1940-1952)* vol. 2, 373 (Fundación Luis Muñoz Marín 1992). La cita de Muñoz Marín no es precisa. La Ordenanza lee en su parte pertinente de la siguiente manera: “[T]he following Articles shall be considered as Articles of compact between the Original States and the people and states in the said territory, and forever remain inalterable, unless by common consent [...]”.

convenio en un momento dado, *los cambios que por consentimiento mutuo que se le hagan o se le interpreten*- ese es el crecimiento del status definitivo al que llamamos Asociación por Convenio.¹¹⁴ (énfasis suplido).

Ya creado el ELA, “*in the nature of a compact*” según la Ley 600¹¹⁵ de 1950, y “*as a compact*” según la Ley 447¹¹⁶ de 1952, la delegada de Estados Unidos ante la Cuarta Comisión de la Organización de Naciones Unidas declaró que “[t]he relationships previously established also by a law of the Congress, which only Congress could amend, have now become provisions of a Compact of a bilateral nature *whose terms may be changed only by mutual consent*”.¹¹⁷ (énfasis suplido). La representación que le hizo Estados Unidos al mundo en 1953, era que habían acordado un pacto con Puerto Rico cuyos términos no podían alterarse unilateralmente por el Congreso.

Las alternativas de Estado Libre Asociado que prevalecieron en el Plebiscito de 1967 y en el de 1993, reconocían que la relación no podía alterarse, salvo por consentimiento mutuo.¹¹⁸ Múltiples expresiones institucionales del PPD, de su Consejo General, Asamblea General, y Junta de Gobierno, han reafirmado ese principio.¹¹⁹

El autonomismo en el PPD rescató hace unos años la propuesta de “Nuevo Pacto” que no logró ser aprobada por el Congreso de Estados Unidos en 1976. Dicha propuesta se ha presentado por el autonomismo moderno como el desarrollo ideal del ELA. El último artículo del “Nuevo Pacto” indica que “[i]n order to respect the right of self-government guaranteed by this Compact, The United States agrees that the provisions of this *Compact may be modified only by mutual agreement* between the Government of the United States and the Government of Puerto Rico [...]”.¹²⁰ (énfasis suplido).

¹¹⁴ José Trias Monge, *Historia Constitucional de Puerto Rico*, vol. 4, 75 (Editorial de la Universidad de Puerto Rico 1983). *Mensaje del Gobernador a la Segunda Asamblea Legislativa en su Segunda Sesión Ordinaria*, 17 de febrero de 1954.

¹¹⁵ Ley proveyendo para la Organización de un Gobierno Constitucional por el Pueblo de Puerto Rico, Ley Pública 600 del 3 de julio de 1950, 64 Stat. 314, 1 L.P.R.A., Documentos Históricos.

¹¹⁶ Resolución Conjunta aprobando la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley Pública 447 del 3 de julio de 1952, 66 Stat. 327, 1 L.P.R.A. Documentos Históricos.

¹¹⁷ Trias Monge, *supra* n. 114, págs. 45-46.

¹¹⁸ El punto cuarto de la definición del ELA votada en el plebiscito de 1967 indicaba que “ningún cambio en las relaciones entre Estados Unidos y Puerto Rico habrá de tener efecto a menos que antes reciba la aceptación de la mayoría de los electores votantes en referéndum convocado al efecto.” Rafael Hernández Colón, *Estado Libre Asociado: Naturaleza y Desarrollo* 308 (Pablo J. Hernández Rivera, Editorial Calle Sol 2014). El ELA votado en el plebiscito de 1993 se indicaba estaba “consagrado en un pacto bilateral *que no podrá ser enmendado salvo por mutuo consentimiento*”. (énfasis suplido).

¹¹⁹ Véase a Luis Vega Ramos, *Pan, Tierra y Libertad: Historia y Filosofía del Partido Popular Democrático* (EMS Editores, 2006) y a Ramón Luis Nieves, *Estado Libre Asociado del Siglo XXI*, 339-346, 363-374 (2da Ed., Editorial Cultural, 2004).

¹²⁰ Rafael Hernández Colón, *Hacia la Meta Final: El Nuevo Pacto* 436 (Editorial Calle Sol, 2011).

Hago énfasis en esta disposición del “Nuevo Pacto”. El tema del “*mutual consent*” fue objeto de una opinión legal del Departamento de Justicia de Estados Unidos. El 12 de mayo de 1975, A. Mitchell McConnell, entonces *Deputy Assistant Attorney General* de Justicia Federal, y hoy líder de la mayoría Republicana en el Senado Federal, emitió la opinión legal mencionada. En dicha opinión legal, McConnell precisó que “*It is possible to bind future Congresses with respect to Puerto Rico by means of a ‘compact’*. [...] Thus, specifically, Article 21 of the proposed Compact, requiring mutual consent for amendment of the Compact, would, in our belief, be constitutional”.¹²¹ (énfasis suplido).

¿Y por qué la insistencia del liderato PPD en cuanto al requisito de “*mutual consent*”? Un principio básico de las relaciones entre países es que ninguno le imponga condiciones indeseadas al otro. O peor: que áreas de autoridad o poderes ya reconocidas a Puerto Rico por un Congreso, sean retiradas unilateralmente por otro Congreso. Se trata de un asunto muy serio. La dignidad de todo un pueblo se lesiona si otro país le cambia unilateralmente los términos de su relación política.

Pero más allá de lo político o emocional, la ausencia del “*mutual consent*” en un acuerdo entre países podría poner en peligro las condiciones económicas y sociales de todo un pueblo. Todo un modelo económico basado en una concesión por parte del Congreso de un país, podría venirse abajo si dicha concesión es retirada por un futuro Congreso. Si una concesión económica y contributiva otorgada por un Congreso, como fue la Sección 936, es retirada por un futuro Congreso (como ocurrió en 1996), se afecta todo un pueblo. En este ejemplo real, las consecuencias fueron nefastas para el pueblo de Puerto Rico. La eliminación de la Sección 936 ocasionó la depresión económica en 2006 que aún no termina, y lanzó a la emigración a cientos de miles de habitantes. Así de serio es el reclamo del “*mutual consent*”.

El “*Covenant*” de las Islas Marianas del Norte es el único acuerdo existente entre Estados Unidos y uno de sus territorios que contiene una cláusula de “*mutual consent*”.¹²² Aun cuando en el “*Covenant*”, las Islas Marianas del Norte accedieron a convertirse en un territorio de Estados Unidos, lograron limitar el poder del Congreso para alterarles aspectos claves de su relación.

Las partes en esa negociación estaban claras de que la relación de “*Covenant*” se situaba bajo los poderes del Congreso sobre sus territorios: la llamada *Cláusula Territorial*, Artículo IV, sección 3, cláusula 2, de la Constitución de Estados Unidos. La jurisprudencia ha reconocido que el Congreso goza de “poderes plenarios” sobre

¹²¹ *Id.* pág. 19.

¹²² Approval of Covenant to Establish Commonwealth of Northern Mariana Islands, 48 USCS § 1681 (Lexis Nexis 2017). Section 105. [...] In order to respect the right of self-government guaranteed by this Covenant the United States agrees to limit the exercise of that authority so that the fundamental provisions of this Covenant, namely Articles I, II and III and Sections 501 and 805, may be modified only with the consent of the Government of the United States and the Government of the Northern Mariana Islands.

sus territorios.¹²³ Los negociadores del “*Covenant*”, estaban plenamente conscientes de que el propósito de la cláusula de “*mutual consent*” era limitar los poderes plenarios del Congreso para legislar sobre las Islas Marianas del Norte.¹²⁴ La Comisión de Status Político de las Marianas indicó lo siguiente:

The existence of plenary and unlimited power in the U.S. Congress to legislate for the Marianas would raise serious questions as to the validity and binding effect of basic commitments made by the U.S. [...] Specifically, plenary power under [the Territorial Clause] would be inconsistent with the principle of ‘maximum government’ [...]¹²⁵

El Departamento de Justicia Federal validó la constitucionalidad de las cláusulas de “*mutual consent*” durante tres décadas. Claro está, como se indicó, el “*Covenant*” de las Islas Marianas del Norte fue el único territorio de Estados Unidos que logró acordar dicha cláusula. Las opiniones sobre el tema hasta entonces, se relacionaban mayormente con propuestas de desarrollo político para Puerto Rico.¹²⁶ Pero todo cambió en 1991.

Richard Thornburgh, secretario del Departamento de Justicia Federal, testificó en 1991 ante una Comisión del Senado Federal sobre la constitucionalidad de una cláusula de “*mutual consent*” en el “ELA mejorado”:

We also doubt that Congress may effectively limit, by a statutory *mutual consent* requirement, its constitutional power under the Territory Clause to alter Puerto Rico’s commonwealth status in some respect in the future. Not even [the] so-called ‘enhanced commonwealth’ can ever hope to be outside this constitutional provision.¹²⁷

¹²³ Véase Harvard Law Review, *Territorial Federalism*, 130 Harv. L. Rev. 1632 (2017).

¹²⁴ Para conocer la historia de la negociación del “*Covenant*”, véase Howard P. Willens & Deanne C. Siemer, *An Honorable Accord: The Covenant between the Northern Mariana Islands and the United States* (University of Hawaii Press 2002).

¹²⁵ *Id.* pág. 116.

¹²⁶ Memorandum of the Department of Justice, Office of the Legal Counsel, *The Power of the United States to Conclude with the Commonwealth of Puerto Rico a Compact Which Could Be Modified Only by Mutual Consent* (July 23, 1963). En 1963, el Departamento de Justicia Federal validó la posibilidad de acordar con Puerto Rico un desarrollo del ELA, cuyos términos no pudieran ser alterados “salvo por consentimiento mutuo” (“*mutual consent*”).

¹²⁷ *Statement of Dick Thornburgh, Attorney General, before the Committee on Energy and Natural Resources United States Senate concerning S. 244 The Puerto Rico Status Referendum Act 10-11* (February 7, 1991). <https://www.state.gov/documents/organization/65855.pdf>

El rechazo del gobierno de Estados Unidos a la posibilidad de un “ELA mejorado”, basado en “un pacto que no se pueda alterar salvo por mutuo consentimiento”, sería repetido por administraciones demócratas y republicanas durante las décadas siguientes.

En 1993, el territorio de Guam presentó en el Congreso un proyecto para crear el “*Commonwealth*” de Guam.¹²⁸ El proyecto incluía varias cláusulas que impedían alterar el convenio entre Guam y Estados Unidos salvo por consentimiento mutuo.¹²⁹ En 1994, el Departamento de Justicia de Estados Unidos emitió una opinión legal en la que revocó todas sus opiniones anteriores sobre la validez de las cláusulas de “*mutual consent*”.¹³⁰ Justicia Federal reconoció que, en el pasado, habían validado la constitucionalidad de dichas cláusulas.¹³¹ No obstante, opinó que las cláusulas de

¹²⁸ Govtrack, *H.R. 1521 (103rd): Guam Commonwealth Act*, <https://www.govtrack.us/congress/bills/103/hr1521> (accedido el 23 de mayo de 2017).

¹²⁹ *Id.* véase sec. 103. MUTUAL CONSENT. In order to respect the self-government granted to the Commonwealth of Guam under this Act, the United States agrees to limit the exercise of its authority so that the provisions of this Act *may be modified only with the mutual consent* of the Government of the United States and the Government of the Commonwealth of Guam; *véase también* sec. 202. EFFECT OF FEDERAL LAW. Except as otherwise intended by this Act, no Federal laws, rules or regulations passed after the date of this Act shall apply to the Commonwealth of Guam *unless mutually consented* to by the United States and the Government of the Commonwealth of Guam. (énfasis suplido).

¹³⁰ Department of Justice, *Memorandum Opinion from Teresa Wynn Roseborough, Deputy Assistant Attorney General, Office of Legal Counsel: Mutual Consent Provisions in the Guam Commonwealth Legislation*, <https://www.justice.gov/sites/default/files/olc/opinions/attachments/2014/11/10/1994-07-28-mutual-consent-guam.pdf> (accedido el 23 de mayo de 2017).

¹³¹ *Id.* pág. 1. Justicia Federal indica lo siguiente en una reveladora nota al calce de su opinión:

To our knowledge the first consideration of the validity of mutual consent clauses occurred in 1959 in connection with proposals to amend the Puerto Rico Federal Relations Act. At that time the Department took the position that the answer to this question was doubtful but that such clauses should not be opposed on the ground that they go beyond the constitutional power of Congress. In 1963 the Department of Justice opined that such clauses were legally effective because Congress could create vested rights in the status of a territory that could not be revoked unilaterally. The Department adhered to this position in 1973 in connection with then pending Micronesians status negotiations in a memorandum approved by then Assistant Attorney General Rehnquist. On the basis of this advice, a mutual consent clause was inserted in Section 105 of the Covenant with the Northern Mariana Islands. The Department continued to support the validity of mutual consent clauses in connection with the First 1989 Task Force Report on the Guam Commonwealth Bill. The Department revisited this issue in the early 1990’s in connection with the Puerto Rico Status Referendum Bill in light of *Bowen v. Agencies Opposed to Soc. Sec. Entrapment*, 477 U.S. 41, 55 (1986), and concluded that there could not be an enforceable vested right in a political status; hence that mutual consent clauses were ineffective because they would not bind a subsequent Congress. We took the same position in the Second Guam Task Force Report issued during the last days of the Bush Administration in January 1993.

“*mutual consent*” eran inválidas en tanto limitaban el poder plenario del Congreso sobre sus territorios. Además, se abrazaron a la teoría de que “un Congreso no puede atar a otro”. Lo que un Congreso acuerde o le conceda a uno de sus territorios, sobre los que tiene soberanía, puede revocarse unilateralmente por otro Congreso en el futuro. Indica Justicia que

The power of Congress to delegate governmental powers to non-state areas thus is contingent on the retention by Congress of its power to revise, alter, and revoke that legislation. Congress therefore cannot subject the amendment or repeal of such legislation to the consent of the non-state area.

This consideration also disposes of the argument that the power of Congress under the Territory Clause to give up its sovereignty over a non-state area includes the power to make a partial disposition of that authority, hence that Congress could give up its power to amend or repeal statutes relating to the governance of non-state areas. But, as shown above, the retention of the power to amend or repeal legislation delegating governmental powers to a non-state area is an integral element of the delegation power. Congress therefore has no authority to enact legislation under the Territory Clause that would limit the unfettered exercise of its power to amend or repeal.

The same result flows from the consideration that all non-state areas are subject to the authority of Congress, which, as shown above, is plenary. This basic rule does not permit the creation of non-state areas that are only partially subject to Congressional authority. The plenary power of Congress over a non-state area persists as long as the area remains in that condition and terminates only when the area becomes a State or ceases to be under United States sovereignty. There is no intermediary status as far as the Congressional power is concerned.

The two mutual consent clauses contained in the proposed Commonwealth Act therefore are subject to Congressional modification and repeal.¹³²

Finalmente, el Departamento de Justicia expresó que “honraría” la evaluación legal favorable sobre las cláusulas de “*mutual consent*” acordadas en el “*Covenant*” de las Islas Marianas del Norte.¹³³ Pero a pesar de haber “*grandfathered*” lo acor-

¹³² *Id.* pág. 4.

¹³³ *Id.* pág. 10, “Finally, the Department of Justice has indicated that it would honor past commitments with respect to the mutual consent issue, such as Section 105 of the Covenant with the Northern Mariana Islands, in spite of its reevaluation of this problem.”

dado con las Marianas, advirtió que no validaría constitucionalmente este tipo de cláusulas en el futuro. La opinión extensa sobre el caso de Guam sería influyente en evaluaciones subsiguientes sobre el caso de Puerto Rico.

El 18 de enero de 2001, el Departamento de Justicia Federal, por voz de Robert Raben, *Assistant Attorney General*, emitió una opinión en la que consideró como “*constitutionally unenforceable*” acordar cláusulas de “*mutual consent*” en una propuesta futura de desarrollo “autonómico” del ELA.¹³⁴

El Informe del Task Force de Casa Blanca sobre Puerto Rico de 2011 fue contundente sobre el reclamo de un “ELA Mejorado” que no pueda ser alterado salvo por “*mutual consent*”:

Third, consistent with the legal conclusions reached by prior Task Force reports, one aspect of some proposals for enhanced Commonwealth remains constitutionally problematic—proposals that would establish a relationship between Puerto Rico and the Federal Government that could not be altered except by mutual consent. This was a focus of past Task Force reports. *The Obama Administration has taken a fresh look at the issue of such mutual consent provisions, and it has concluded that such provisions would not be enforceable because a future Congress could choose to alter that relationship unilaterally. (Congress similarly could elect to enact legislation violating a treaty with a foreign country or to legislate over the opposition of one or more States.)*¹³⁵

La opinión emitida por el Departamento de Justicia el Jueves Santo de 2017 reitera la postura del Departamento de Justicia Federal bajo las presidencias de Bush, Clinton, Bush II, Obama y Trump sobre las cláusulas de “*mutual consent*”, en un “ELA mejorado”. El reclamo histórico del autonomismo puertorriqueño por un “ELA Mejorado”, o “*Enhanced Commonwealth*” que no pueda ser alterado salvo por consentimiento mutuo, está muerto para Estados Unidos. Citando a Luis Muñoz Marín sobre este tema, “*el Pacto no tendría valor alguno sin esa disposición*”.¹³⁶

¹³⁴ *Report by the President’s Task Force on Puerto Rico’s Status (December 2007)*, *supra* n. 25. (Véase Anejo E).

¹³⁵ *Report by the President’s Task Force on Puerto Rico’s Status (March 2011)*, *supra* n.26, pág. 26.

¹³⁶ Hernández Colón, *supra* n. 120, en la pág. 352. Luis Muñoz Marín, en una carta al senador Marlow Cook (co-presidente del Comité Ad Hoc que preparó el “Nuevo Pacto”), expresó esta sentencia clave sobre el requisito de “*mutual consent*” para enmendar la relación entre Puerto Rico y Estados Unidos.

VI. Las Tres Ramas del Gobierno de Estados Unidos repudian al ELA

En 2016, las tres ramas del gobierno de Estados Unidos decidieron ponerle fin al Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Comencemos con la Rama Ejecutiva.

El Procurador General de Estados Unidos radicó un alegato ante el Tribunal Supremo Federal en el histórico caso de *Sánchez Valle*.¹³⁷ En dicho alegato, la Rama Ejecutiva destruyó el discurso político sobre el ELA como un “*pacto bilateral que no puede ser alterado unilateralmente*”.

La Rama Ejecutiva de Estados Unidos alegó ante el Tribunal Supremo Federal que, aunque a Puerto Rico se le reconoció una autonomía para gobernarse bajo el ELA, el soberano sobre el país es Estados Unidos.¹³⁸ El abogado del gobierno de Estados Unidos indicó que, según *Simms v. Simms*, 175 U.S. 162, 168 (1899), los poderes plenarios que posee el Congreso sobre sus territorios incluyen el otorgarles la capacidad de gobernar sus asuntos internos.¹³⁹ El representante legal del presidente dijo que, aunque el ELA le concedió amplio control a los puertorriqueños sobre sus asuntos locales, *el status de Puerto Rico no cambió*.¹⁴⁰ La revisión, enmiendas, y aprobación por el Congreso de la Constitución del ELA “era más consistente con el status de Puerto Rico como *territorio*; no es consistente con la soberanía propia”.¹⁴¹ (traducción y énfasis suplido).

El gobierno de Estados Unidos le quitó toda legitimidad a la teoría tradicional del estadoliberalismo sobre el “pacto” (“compact”) en torno al ELA:

The ‘compact’ was an agreement that Congress would permit self-government if the people of Puerto Rico drafted a constitution and Congress approved it. 1950 Senate Report 2. *Congress did not purport to cede authority over Puerto Rico or be bound by the terms of Public Law 600 for all time. Instead, Congress retained the authority to approve or disapprove the constitution and reaffirmed that it could legislate for Puerto Rico in the future.* (énfasis suplido). Public Law 600, §§ 3-5, 64 Stat. 319-320; see 1950 House Report 3; 1950 Senate Report 3-4.¹⁴² (énfasis suplido).

Peor aún: el gobierno de Barack H. Obama le indicó al Tribunal Supremo Federal que el Congreso no se puede desprender de su soberanía y poderes plenarios sobre

¹³⁷ *Puerto Rico v. Sánchez Valle*, 136 S. Ct. 1863, 579 U.S. __ (2016).

¹³⁸ Donald B. Verrilli, *et al.*, *Brief for the United States Amicus Curiae Supporting Respondents*, pág. 21, <http://www.scotusblog.com/wp-content/uploads/2015/12/US-amicus-brief-in-Valle-15-108.pdf> (accedido el 23 de mayo de 2016).

¹³⁹ *Id.* pág. 17.

¹⁴⁰ *Id.* pág. 22.

¹⁴¹ *Id.*

Puerto Rico, mientras sea un territorio como lo es en la actualidad; de paso, insistieron en rechazar la posibilidad de acordar cláusulas de “*mutual consent*” en el futuro:

More fundamentally, Congress cannot irrevocably cede sovereignty to Puerto Rico while it remains a U.S. territory. A U.S. territory, by definition, is subject to the authority of Congress, see U.S. Const. Art. IV, § 3, Cl. 2, and one Congress cannot divest a future Congress of its constitutional power to administer that territory. This Court has long recognized that one Congress cannot bind a later Congress, which remains free to repeal or modify an earlier statute.¹⁴³

Pasemos a la Rama Judicial.

El Tribunal Supremo produjo dos opiniones en junio de 2016 en los que se cuestionó severamente la relación entre Puerto Rico y Estados Unidos. Curiosamente, esas dos opiniones se emitieron con una diferencia de seis días entre sí. El primero de esos casos, *Puerto Rico v. Sánchez Valle*, trató la controversia sobre si Puerto Rico y Estados Unidos se consideraban que poseían “soberanías separadas” para efectos de la aplicabilidad de la cláusula de doble exposición de la Constitución de Estados Unidos. El Tribunal Supremo Federal decidió que una persona no podía ser acusada por las autoridades de Puerto Rico y Estados Unidos por el mismo delito, pues el ELA no era una jurisdicción separada de la soberanía de Estados Unidos.

La creación del ELA entre 1950-1952 fue reconocida por el Tribunal como un adelanto positivo en la relación entre Puerto Rico y Estados Unidos:

Following 1952, Puerto Rico became a new kind of political entity, still closely associated with the United States but governed in accordance with, and exercising self-rule through, a popularly ratified constitution. The magnitude of that change requires us to consider the dual-sovereignty question anew. [...] Puerto Rico today has a distinctive, indeed exceptional, status as a self-governing Commonwealth.¹⁴⁴

Sigue indicando la Juez Kagan:

Recall here the events of the mid-20th century—when Puerto Rico, just as petitioner contends, underwent a profound change in its political system. [...] Once Congress approved that proposal—subject

¹⁴² *Id.* pág. 25.

¹⁴³ *Id.*

¹⁴⁴ *Id.* pág. 12.

to several important conditions accepted by the convention—the Commonwealth, a new political entity, came into being.

Those constitutional developments were of great significance—and, indeed, made Puerto Rico “sovereign” in one commonly understood sense of that term. As this Court has recognized, Congress in 1952 “relinquished its control over [the Commonwealth’s] local affairs[,] grant[ing] Puerto Rico a measure of autonomy comparable to that possessed by the States. [...] That newfound authority, including over local criminal laws, brought mutual benefit to the Puerto Rican people and the entire United States.¹⁴⁵ [...]”

We agree that Congress has broad latitude to develop innovative approaches to territorial governance, see U. S. Const., Art. IV, §3, cl. 2; that Congress may thus enable a territory’s

people to make large-scale choices about their own political institutions; and that Congress did exactly that in enacting Public Law 600 and approving the Puerto Rico Constitution—prime examples of what Felix Frankfurter once termed “inventive statesmanship” respecting the island. [...]¹⁴⁶

Puerto Rico boasts “a relationship to the United States that has no parallel in our history. [...] And since the events of the early 1950’s, an integral aspect of that association has been the Commonwealth’s wide-ranging self-rule, exercised under its own Constitution. As a result of that charter, Puerto Rico today can avail itself of a wide variety of futures.¹⁴⁷”

A pesar de que el Tribunal Supremo Federal se refirió positivamente sobre el ELA, también le ofreció varios golpes severos. El caso de *Sánchez Valle* privó al ELA de su facultad para acusar criminalmente a aquellas personas procesadas por el mismo delito en la jurisdicción federal. Igualmente, definió de una vez y por todas que el ELA no tiene soberanía propia, sino que es un mero status territorial sometido a los poderes plenarios del Congreso.

Para colmo, las representaciones sobre el ELA que hizo el gobierno de Estados Unidos ante la ONU en 1953, provocaron un momento de burla entre los Jueces del Tribunal Supremo durante la vista oral del caso:

¹⁴⁵ *Id.* pág. 13.

¹⁴⁶ *Id.* págs. 16-17.

¹⁴⁷ *Id.* pág. 17.

JUSTICE BREYER: [The United Nations] said that Puerto Rico has been invested with the attributes of political sovereignty, which clearly identify the status of selfgovernment attained by the Puerto Rican people.

JUSTICE SCALIA: Who said this? This is the UN?

JUSTICE BREYER: This is what we told the UN. We told the UN that (*Laughter.*)

JUSTICE BREYER: And on the basis of that

JUSTICE SCALIA: Who who is ‘we’? (*Laughter.*)

JUSTICE BREYER: It’s what it says here

JUSTICE SCALIA: Who’s we?

JUSTICE BREYER: It consists of the President of the United States.

JUSTICE SCALIA: The President said that?

JUSTICE BREYER: Or his delegate. His delegate.

CHIEF JUSTICE ROBERTS: We need to involve counsel in the dialogue. (*Laughter.*)¹⁴⁸

Seis días después de decidir *Sánchez Valle*, el Tribunal Supremo Federal decidió que el ELA no tenía la facultad para crear su propio régimen de quiebras y atender la insolvencia de sus corporaciones públicas.¹⁴⁹ Ante la insolvencia de sus corporaciones públicas más importantes, comenzando por la Autoridad de Energía Eléctrica, el gobierno de Puerto Rico aprobó la Ley 71-2014 (*Ley para el Cumplimiento con las Deudas y para la Recuperación de las Corporaciones Públicas de Puerto Rico*) mejor conocida como la “Ley de Quiebra Criolla” o “*Recovery Act*”.¹⁵⁰

¹⁴⁸ U.S. Supreme Court, *Puerto Rico v. Sanchez Valle: Oral Argument before the United States Supreme Court*, págs. 41-42, https://www.supremecourt.gov/oral_arguments/argument_transcripts/15-108_5436.pdf (accedido el 23 de mayo de 2017).

¹⁴⁹ *Puerto Rico v. Franklin California Tax-Free Trust*, 136 S. Ct. 1938 (2016).

¹⁵⁰ A principios de 2014, el gobierno de Puerto Rico negó que considerara legislar localmente un proyecto de quiebras. Los senadores Ángel Rosa Rodríguez y José R. Nadal Power presentaron el P. del S. 993 para que las corporaciones públicas del país pudieran radicar quiebra. Consideré unirme como coautor del proyecto, que apoyaba, pero no lo hice por estar presidiendo en ese entonces el proceso legislativo que crearía meses después la Reforma Energética (Ley 57-2014). No entendí apropiado unirme como coautor mientras presidía un proceso legislativo para transformar a la Autoridad de Energía Eléctrica (AEE), que estaba al borde de la insolvencia. Eva Laureano, *Radican Medida para que corporaciones públicas se puedan ir a la quiebra*, <http://www.noticel.com/noticia/157292/>

Como se discutirá a continuación, el Gobierno de Puerto Rico perdió en 1984 la facultad que tenía para acogerse al Capítulo 9 del Código Federal de Quiebras. Ante esa realidad, el Gobierno de Puerto Rico trató de llenar ese aparente “vacío” de autoridad por parte del Congreso en el área de quiebras. *Franklin* privó a Puerto Rico de esa posibilidad. El gobierno quedó entonces en un limbo jurídico que amenazaba con ser aprovechado por los acreedores de bonos para lanzar al país a un abismo fiscal. Al menos por unos días adicionales, pues el Congreso entraría en escena con PROMESA.¹⁵¹

Finalmente, la Rama Legislativa, el Congreso, le dio el golpe de gracia al ELA, al aprobar PROMESA.

radican-medida-para-que-corporaciones-publicas-se-puedan-ir-a-la-quiebra.html (accedido el 23 de mayo de 2017).

El gobierno de Puerto Rico se distanció del proyecto de quiebra presentado por los senadores. En marzo de 2014, el gobierno logró vender una emisión de bonos de \$3.5 mil millones, al 8% de interés: la emisión “chatarra” más grande en la historia del mercado de bonos municipales de Estados Unidos. Sin Comillas, *El Gobierno coloca \$3,500 millones a una tasa de 8%*, <http://sincomillas.com/el-gobierno-coloca-3500-millones-a-una-tasa-de-8/> (accedido el 23 de mayo de 2017).;

Junto al senador Rosa Rodríguez, me opuse a dicha emisión y le votamos en contra, con un voto explicativo ampliamente divulgado en el mundo financiero. Senadores Ángel Rosa y Ramón Luis Nieves, *Ha llegado el momento de reconocer que la deuda de puerto Rico es impagable*, <http://www.noticel.com/blog/156682/ha-llegado-el-momento-de-reconocer-que-la-deuda-de-puerto-rico-es-impagable.html> (accedido el 23 de mayo de 2017).

A finales de junio de 2014, el colapso financiero de la AEE era inminente. Simplemente, los gobiernos (particularmente el que gobernó entre 2009-2012) quebraron a la AEE a fuerza de préstamos., Noticel, *Senador alega PNP quebró la AEE a fuerza de préstamos*, <http://www.noticel.com/noticia/193269/senador-alega-pnp-quebro-la-ae-e-a-fuerza-de-prestamos.html> (accedido el 24 de mayo de 2017).

En la mañana del 25 de junio de 2014, último día de la sesión para aprobar medidas en la Legislatura, el gobierno presentó sorpresivamente un voluminoso proyecto de 273 páginas para que ambas Cámaras lo aprobaran ese mismo día. Dicho proyecto se convertiría en la llamada “ley de quiebra criolla”. Junto a los equipos técnicos de las presidencias de los cuerpos, nos tocó al representante Luis Vega Ramos y a este servidor en el Senado, analizar a la prisa el proyecto que sería aprobado en cuestión de horas. Cumplimos nuestra labor, en un ejercicio de lectura rápida, y sugerimos enmiendas importantes al proyecto. El proyecto fue aprobado por ambos cuerpos ese mismo día, y se aprobó como ley el 28 de junio de 2014. El Nuevo Día, *Encaminado el Proyecto que reestructura deudas de corporaciones*, <http://www.elnuevodia.com/noticias/politica/nota/encaminadoelproyectoquereestructuradeudas-de-corporaciones-1801163/> (accedido el 24 de mayo de 2017).

Recuerdo haber discutido las enmiendas con los abogados del gobierno, quienes me aseguraron que la futura Ley 71-2014 no invalidaba la prioridad constitucional de la legislación federal de quiebras. Los tribunales federales, incluyendo el Tribunal Supremo, no estuvieron de acuerdo.

¹⁵¹ *Franklin*, 136 S. Ct. 1938. (El Tribunal reconoció en una nota al calce del caso de *Franklin*, en la pág. 4, que el Congreso estaba considerando en esos días los proyectos de ley que se convirtieron poco después en PROMESA).

VII. PROMESA y el final del ELA

“You know, of course, that if the people of Puerto Rico should go crazy, Congress can always get around and legislate again. But I am confident that the Puerto Ricans will not do that, and invite congressional legislation that would take back something that was given to the people of Puerto Rico as good United States citizens.”- Luis Muñoz Marín, 1950, testificando ante el Congreso durante el proceso legislativo de la Ley 600.¹⁵²

La sentencia terrible de Muñoz Marín se cumplió. Los puertorriqueños “*went crazy*”, y el Congreso legisló en 2016 para “suspender” poderes constitucionales reconocidos al pueblo de Puerto Rico mediante el ELA de 1952.

Los gobiernos electos por los puertorriqueños “se volvieron locos” y tomaron dinero prestado por varias décadas, lo que provocó su insolvencia. No es el lugar para abundar sobre la histórica crisis fiscal que sufre el Gobierno de Puerto Rico. En términos generales, se trata de que el gobierno y sus corporaciones públicas realizaron emisiones de bonos que provocaron una deuda de \$70 mil millones. El gobierno sostuvo la posición, desde el 2015, de que no podía pagar su deuda pública a menos que se reestructurara. En adición, los sistemas de retiro de los empleados públicos enfrentaban su insolvencia, y provocó que el total de la deuda de la que era responsable el país, sobrepasara los \$120 mil millones.

La Constitución del Estado Libre Asociado garantiza y les da prioridad en el pago a las llamadas “obligaciones generales” (*general obligations*, o “GO’s” como se le conoce en el mundo financiero).¹⁵³ El resto de la deuda, mayormente emitida por corporaciones públicas del gobierno, no estaba asegurada por la Constitución. Si al gobierno y a las corporaciones públicas se les obligaba a pagar la deuda emitida, colapsaba de la posibilidad de proveerle servicios esenciales a la gente.

El tamaño y complejidad legal de la deuda pública de Puerto Rico es enorme. La depresión económica que afecta a Puerto Rico desde 2006 no abona a solucionar la crisis fiscal. Para colmo, Puerto Rico no contaba con acceso a las protecciones del Código Federal de Quiebras, particularmente de su Capítulo 9 (que permitiría que las corporaciones públicas se acogieran al proceso de quiebra). Puerto Rico tenía acceso al Código Federal de Quiebras desde 1898 (año de la invasión norteamericana a Puerto Rico, y también año en el que se aprueba la primera Ley de Quiebras

¹⁵² Trías Monge, *supra* n. 105, vol. 3, pág. 45.

¹⁵³ Const. P.R. art. II, § 8.

Quando los recursos disponibles para un año económico no basten para cubrir las asignaciones aprobadas para ese año, se procederá en primer término, al pago de intereses y amortización de la deuda pública, y luego se harán los demás desembolsos de acuerdo con la norma de prioridades que se establezca por ley.

Federal).¹⁵⁴ Misteriosamente en 1984, el Congreso excluyó a las corporaciones públicas de Puerto Rico del Capítulo 9 del Código Federal de Quiebras.¹⁵⁵

Sin acceso al Código Federal de Quiebras, y sin contar con el poder de legislar su propia Ley de “Quiebra Criolla”, el país estaba a la merced de los remedios que sus bonistas lograran en los tribunales.

De ahí surge la ley PROMESA (*Puerto Rico Oversight, Management, and Economic Stability Act*).¹⁵⁶ Los elementos esenciales de PROMESA son los siguientes: período de paralización de demandas (“*stay*”) hasta el 1 de mayo de 2016¹⁵⁷; un proceso de “quiebra territorial” para atender la *totalidad* de la deuda emitida por el gobierno de Puerto Rico y sus corporaciones públicas¹⁵⁸; un proceso para atender una deuda que haya sido objeto de acuerdos voluntarios con acreedores de bonos¹⁵⁹ y; la creación de un mecanismo para “revitalizar” la economía del país mediante la atención prioritaria a “proyectos críticos”.¹⁶⁰

¹⁵⁴ *Franklin*, 136 S. Ct. pág. 1945. Según la Opinión mayoritaria en el caso de *Franklin*: “The first Federal Bankruptcy Act, also enacted in 1898, defined “States” to include “the Territories, the Indian Territory, Alaska, and the District of Columbia.” 30 Stat. 545. When Congress recodified the bankruptcy laws to form the Federal Bankruptcy Code in 1978, the definition of “State” dropped out of the definitional section. See generally Bankruptcy Reform Act, 92 Stat. 2549–2554. Congress then amended the Code to reincorporate the definition of “State” in 1984. §421, 98 Stat. 368–369, now codified at §101(52). The amended definition includes Puerto Rico as a State for purposes of the Code with one exception:

§101. Definitions

...

“(52) The term ‘State’ includes the District of Columbia and Puerto Rico, *except for the purpose of defining who may be a debtor under chapter 9 of this title.*” (énfasis suplido).

¹⁵⁵ *Id.* pág. 1492.

“The Bankruptcy Code has long included Puerto Rico as a “State,” but in 1984 Congress amended the definition of “State” to exclude Puerto Rico “for the purpose of defining who may be a debtor under chapter 9. Bankruptcy Amendments and Federal Judgeship Act, §421(j)(6), 98 Stat. 368, now codified at 11 U. S. C. §101(52).”

En su Opinión Concurrente cuando el caso fue resuelto por el Tribunal Federal de Apelaciones para el Primer Distrito de Boston, el Juez Juan Torruellas presentó el historial legislativo de esta exclusión en 1984, y no encontró justificación para la misma. Véase su Opinión concurrente, citada en *Franklin California Tax-Free Trust et al. v. Commonwealth of Puerto Rico, et al.* 805 F.3d 322 págs. 349-350 (1st Cir. 2015). Así que es un misterio la razón por la cual el Congreso excluyó a Puerto Rico del Código Federal de Quiebras. Tampoco sabemos qué intereses económicos pudieron haber impulsado esta enmienda para su beneficio.

¹⁵⁶ Pub. L. No. 114-187, 130 Stat. 549, 48 U.S.C. § 2101 (2016).

¹⁵⁷ *Id.*

¹⁵⁸ *Id.*

¹⁵⁹ *Id.* Title VI.

¹⁶⁰ *Id.* Title V.

El aspecto crucial de PROMESA es la creación de una Junta de Supervisión Fiscal (*Financial Oversight and Management Board*).¹⁶¹ Las juntas de supervisión o control fiscal no son un fenómeno nuevo en Estados Unidos. El estado de New York creó el *New York State Financial Control Board* en 1975 para lidiar con el colapso financiero de New York City.¹⁶² El Congreso de Estados Unidos creó en 1995 el *District of Columbia Financial Control Board* para atender los problemas fiscales de la capital estadounidense, un Distrito Federal.¹⁶³

Lo innovador de la Junta de Supervisión Fiscal de PROMESA es que es la primera creada para atender la insolvencia financiera de un *territorio gobernado por su propia constitución*, no una ciudad dentro de un estado o un Distrito Federal. A diferencia de New York City o Washington DC, el Estado Libre Asociado de Puerto Rico cuenta con una Constitución para gobernar sus asuntos locales. Puerto Rico opera igual que un estado de la Unión en cuanto a su gobierno interno, como bien reafirmó el Tribunal Supremo de Estados Unidos en 2016:

As this Court has recognized, Congress in 1952 ‘relinquished its control over [the Commonwealth’s] local affairs [,] grant[ing] Puerto Rico a measure of autonomy comparable to that possessed by the States.’ Examining Bd. of Engineers, Architects and Surveyors v. Flores de Otero, 426 U. S. 572, 597 (1976); see id., at 594 (‘[T]he purpose of Congress in the 1950 and 1952 legislation was to accord to Puerto Rico the degree of autonomy and independence normally associated with States of the Union’); Rodriguez v. Popular Democratic Party, 457 U. S. 1, 8 (1982) (‘Puerto Rico, like a state, is an autonomous political entity, sovereign over matters not ruled by the [Federal] Constitution’).¹⁶⁴

La sección 101(b)(2) de PROMESA aclara que el fundamento constitucional de dicha ley es el poder del Congreso sobre sus territorios reconocido en la Cláusula Territorial de la Constitución Federal, Artículo IV, sección 3. Ninguno de los siete miembros de la Junta de Supervisión Fiscal es electo por el pueblo de Puerto Rico: sus miembros son designados por el Presidente de Estados Unidos.¹⁶⁵

¹⁶¹ *Id.* Title I, sections 101-109; Title II, sections 201-212.

¹⁶² *New York State Financial Control Board*, <http://www.fcb.state.ny.us/> (accedido el 24 de mayo de 2017).

¹⁶³ *District of Columbia Financial Control Board*, creado por virtud de la ley federal intitulada *District of Columbia Financial Responsibility and Management Assistance Act of 1995*, Public Law No. 104-8.

¹⁶⁴ *Sánchez Valle*, 136 S. Ct. 1863.

¹⁶⁵ 48 U.S.C. § 2101, section 101(e).

La Junta de Supervisión Fiscal tiene el poder de requerirle un Plan Fiscal al gobernador de Puerto Rico, y hasta mandarlo a corregir el mismo.¹⁶⁶ Si el Plan Fiscal no es corregido o no se prepara a satisfacción de la Junta, el organismo podría someterle al gobernador y a la Legislatura su propio Plan Fiscal.¹⁶⁷

Uno de los poderes principales de la legislatura en un sistema democrático es preparar y aprobar el presupuesto del gobierno. El ejercicio presupuestario es la herramienta clave para que los gobiernos diseñen anualmente sus prioridades de servicios y programas. PROMESA le suspende a Puerto Rico ese poder esencial que se ejerció, sin intervención de Estados Unidos, desde que se creó la Constitución del ELA en 1952.

La Junta tiene la facultad de enviarle al gobernador un calendario para determinar el desarrollo, radicación, aprobación y certificación del presupuesto del gobierno.¹⁶⁸ La última palabra sobre el presupuesto del gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico la tiene una Junta por la que nadie votó.¹⁶⁹ Peor aún: si el día antes de comenzar el nuevo año fiscal la Junta determina su insatisfacción con el presupuesto aprobado, este organismo no electo tiene el poder de someterle al gobernador y a la Legislatura *su propio proyecto de presupuesto*, el cual se considerará *aprobado*.¹⁷⁰

Las ofensas a las facultades democráticas reconocidas a nuestro pueblo en 1952 no terminan ahí. El gobernador está obligado a enviarle a la Junta todas las leyes que apruebe junto a la Legislatura, en un periodo de siete días.¹⁷¹ Si la Junta entiende que una ley aprobada afecta el Plan Fiscal ordenado por PROMESA, tiene el poder de dejar sin efecto o evitar se ponga en vigor la misma.¹⁷²

Al crearse la Constitución del Estado Libre Asociado, se enunció que los poderes legislativos y ejecutivo estarían “igualmente subordinados a la soberanía del pueblo de Puerto Rico”.¹⁷³ PROMESA le dio el poder a la Junta de suspender las leyes aprobadas por funcionarios electos por el pueblo.¹⁷⁴ Los poderes reconocidos al gobierno del Estado Libre Asociado para aprobar leyes y aplicar las mismas, quedaron efectivamente suspendidos por PROMESA.¹⁷⁵ El Congreso despojó a los puertorriqueños

¹⁶⁶ *Id.* sections 201(c), 201(d).

¹⁶⁷ *Id.* sections 201 (d)(2).

¹⁶⁸ *Id.* section 202 (a).

¹⁶⁹ *Id.* sections 202 (c) y (d).

¹⁷⁰ *Id.* section 202 (e)(3).

¹⁷¹ *Id.* section 204 (a).

¹⁷² *Id.*

¹⁷³ Const P.R. art. I, §2.

¹⁷⁴ Según una entrevista radial, “El presidente de la Junta de Supervisión Fiscal (JSF), José Carrión, admitió [...] que la ley federal PROMESA es ‘fundamentalmente antidemocrática, impuesta’. Notiuno, *Carrión admite ley PROMESA es antidemocrática*, <https://notiuno.com/carrion-admite-ley-promesa-es-antidemocratica/> (accedido el 24 de mayo d 2017).

¹⁷⁵ Const. P.R., art. III, §1; art. IV, §4.

de un atributo básico en la democracia: elegir gobernantes con el poder de legislar. Por lo tanto, PROMESA representó el fin del ELA creado en 1952.

VIII. Conclusión: Colonia y Junta de Supervisión Fiscal

Escribo estas reflexiones en mayo de 2017, cuando el país aún no conocía el contenido del primer presupuesto del gobierno que debía ser aprobado por la Junta de Supervisión Fiscal. De conformidad con el Plan Fiscal que la Junta le aprobó al gobierno, se anticipa ocurran dramáticos recortes en gastos o inversiones sociales del estado. El Plan Fiscal que el gobierno y la Junta aprobaron colocan al pueblo bajo los designios de un agresivo plan de austeridad.

El gobierno y la Junta tomaron un paso histórico el 3 de mayo de 2017. El gobierno de Puerto Rico se acogió a las disposiciones de “Quiebra Territorial” incluidas en el Título III de PROMESA. Ahora, el futuro del gobierno y de la gente en Puerto Rico será determinado por una Juez Federal, la Honorable Laura Taylor Swain. Comenzaron de inmediato las luchas judiciales entre distintas clases de bonistas, el gobierno y otros sectores de interés. Las negociaciones, impugnaciones judiciales, y otras disputas relacionadas durarán años.

¿Cómo será el Puerto Rico que quedará cuando haya superado la crisis fiscal, y cese la dominación de la Junta, y de los tribunales federales?

La economía de Puerto Rico sufrió una depresión desde 2006, que continuaba al momento de su gobierno declararse en quiebra bajo PROMESA. Puerto Rico no anticipaba, a mediados de 2017, algún evento futuro que contribuyera a sacar al país de la depresión económica. No se contempla un futuro “rescate” financiero federal en el panorama. Tampoco se espera que el Congreso legisle un nuevo programa de incentivos para reactivar la economía de su territorio más poblado.

La ley PROMESA indica en su sección 209 que la Junta de Supervisión Fiscal cesará funciones cuando ocurran los siguientes eventos: que el gobierno de Puerto Rico logre acceso a los mercados financieros, a tasas de interés razonables (es decir, no usureras) y; que el gobierno logre aprobar cuatro presupuestos anuales consecutivos, verdaderamente balanceados (en donde los gastos no excedan los ingresos).

Los datos y las realidades, según las entiendo, me llevan a pensar que el pueblo de Puerto Rico estará sujeto al régimen anti-democrático de la Junta de Supervisión Fiscal por al menos una década adicional. Para tener una idea, la Junta de Control impuesta a New York City en 1975 operó hasta 1986.

Al no anticiparse un gran evento transformador de la economía, es altamente probable que la depresión económica se extienda por otra década adicional. Las consecuencias de este grave anticipo podrían conllevar que continúe o aumente la emigración de miles de puertorriqueños, así como el envejecimiento de nuestra sociedad.

Resulta muy triste y sombrío el panorama de un pueblo sujeto a una depresión económica y crisis fiscal durante dos décadas. Mi experiencia en el Senado me

permitió ver las caras y conversar con miles de personas del Distrito de San Juan. Puedo confirmar que hay mucho dolor e incertidumbre entre la gente. Todos los días, hogares puertorriqueños son sacudidos por la decisión grave de comprar pasajes de ida.

En las circunstancias actuales, hablarle al pueblo de “estadidad”, “independencia”, “pacto”, “ELA”, “soberanía”, “autonomía”, genera una desconexión inmediata con el interlocutor. En el caso de Estados Unidos, tampoco veo un ambiente para llevar con éxito planteamientos inmediatos de cambio de status. El proceso legislativo de PROMESA fue dramático en el Congreso. Anticipo que cualquier planteamiento de status al gobierno de Estados Unidos vendrá precedido por el cuestionamiento sobre si ya logramos superar la crisis fiscal y económica. La respuesta negativa a esa pregunta cerrará la conversación.

La ironía trágica es que la condición de Puerto Rico como territorio fue lo que permitió crear por excepción el régimen de quiebra de PROMESA. No se anticipa que cambien las reglas para permitir que los estados de la Unión puedan tener el beneficio de un mecanismo similar a PROMESA, para acogerse a una quiebra total. Así que mientras el gobierno de Puerto Rico esté en quiebra, no será posible que el Congreso considere la estadidad para su territorio quebrado y económicamente deprimido.

La independencia, por su parte, continúa afectada por la carencia de apoyo en las urnas. Tampoco se puede anticipar una “transfiguración gloriosa” en la cual el pueblo altere su falta de apoyo electoral a la independencia.

En el caso del PPD, la reacción a PROMESA y la cruda realidad colonial ha provocado que ciertos sectores se aferren a la enajenación como discurso. Un grupo de líderes del PPD, electos y no electos, fundaron la *Resistencia Autonomista* en 2017.¹⁷⁶ La Resistencia Autonomista indica a manera de manifiesto que

PROMESA dispone para la autodeterminación de Puerto Rico una vez concluyan los trabajos de la Junta. Asegurarnos que no se repita una situación como la que condujo a PROMESA requerirá buen gobierno de parte de los puertorriqueños. *También requerirá un nuevo ELA que requiera consentimiento mutuo para ser enmendado, como el propuesto en el Nuevo Pacto de 1975, que el Departamento de Justicia catalogó como constitucional.* (énfasis suplido).

Los distinguidos amigos de la Resistencia Autonomista deben leer la sección V de este trabajo, y releer la carta de Jueves Santo. Como expliqué antes, el gobierno de Estados Unidos ha rechazado ese tipo de ELA durante las pasadas décadas. No

¹⁷⁶ Véase su blog: Resistencia Autonomista, <http://resistenciaautonomista.com/> (accedido el 24 de mayo de 2017).

se puede fundar un futuro divorciado de las realidades, y entregarse al abandono romántico de lo que pudo ser y no será.

En el caso de los que apoyamos a la libre asociación en el PPD, tenemos una enorme tarea por delante. Convencer al pueblo, y a los sectores de interés en Estados Unidos, tomará años. Resulta impostergable asumir el esfuerzo soberanista con disciplina, constancia y sin protagonismos. Expreso esta opinión como autocrítica, asumiendo la cuota de responsabilidad que me pueda tocar.

Como estudioso que he sido del status de Puerto Rico, ya por más de dos décadas, me atrevo a aseverar que las alternativas de desarrollo autonómico o soberano que estuvieron disponibles para otras jurisdicciones, tal vez no serán viabilizadas en nuestro caso. El contexto es clave. Estados Unidos estuvo obligado a crear los pactos de libre asociación y el “*Covenant*” de las Islas Marianas para cumplir con sus obligaciones internacionales ante la ONU (concluir los Acuerdos de Fideicomiso). Desde hace algunos años, se atisba cierta resistencia del Gobierno Federal en considerar esos precedentes como posibles modelos para Puerto Rico. El resultado de estos planteamientos, difíciles de aceptar, es que será cuesta arriba plantear con éxito desarrollos autonómicos o soberanos de la actual relación colonial.

Nos espera una década adicional de *colonia* y *Junta*. Aceptemos esa realidad, pero trabajemos intensamente para superarla.

Termino este trabajo con un “optimismo cuidadoso”. El pueblo de Puerto Rico ha superado condiciones graves y adversas. Y hemos sobrevivido. La identidad nacional puertorriqueña, la creatividad de la gente, los afectos compartidos, y nuestra disposición para “la brega”, son herramientas que ya poseemos para superar esta crisis, la peor de nuestra historia moderna. Creo firmemente en lo que nos dijo uno de los baluartes clave del Rock Nacional Argentino, Luis Alberto Spinetta: “Aunque me fuercen, yo nunca voy a decir que todo tiempo, por pasado, fue mejor: ¡mañana es mejor!”.¹⁷⁷ Para el pueblo de Puerto Rico, mañana será mejor.

¹⁷⁷ Luis Alberto Spinetta, *Cantata de Puentes Amarillos*, en el disco *Artaud* (Pescado Rabioso 1973).