

LA LLEGADA DE PROMESA A PUERTO RICO: JUNTA DE CONTROL FISCAL COMO MECANISMO PARA ACENTUAR LA RELACIÓN COLONIAL Y TERRITORIAL

*Alejandro Torres Rivera**

I.	Antecedentes a una discusión.....	37
II.	La quiebra de un modelo.....	38
III.	Implicaciones de la ley PROMESA para Puerto Rico.....	40
IV.	Consecuencias de PROMESA.....	45
V.	Responsabilidad de Estados Unidos al amparo del Derecho Internacional.....	48
VI.	Conclusión.....	49

I. Antecedentes a una discusión

Cuando el 17 de marzo de 2011 publicamos un escrito intitulado *Cuidado con la incorporación del territorio*, interpretamos aspectos incluidos en el Informe del Grupo de Trabajo de Casa Blanca de fecha 16 de marzo de ese año. En este se proponía a los puertorriqueños dos consultas para atender el problema del estatus; o dicho de otra manera, atender el problema de las relaciones políticas entre Puerto Rico y Estados Unidos. La primera consulta sería para que los puertorriqueños decidiéramos si queremos o no “ser parte de Estados Unidos o deseamos ser independientes”. Si los puertorriqueños optáramos por ser independientes, las opciones de relaciones futuras entre Puerto Rico y Estados Unidos estarían basadas en la condición de un país independiente o de un país asociado a Estados Unidos. Si los puertorriqueños escogíamos la opción de formar parte de Estados Unidos, las opciones serían como un Estado Libre Asociado de Puerto Rico dentro del marco de la actual relación territorial o como un estado de la Unión.

* Presidente del Colegio de Abogados de Puerto Rico. Este escrito es parte de la ponencia presentada en Cuba el 7 de noviembre de 2016.

Dicho Informe vino también acompañado de una serie de propuestas de naturaleza económica y política que en aquel momento describíamos como un “nuevo modelo de anexión, más organizado, más controlado y más dirigido por el Gobierno Federal a través de sus agencias”, al colocar “las áreas de educación, salud, seguridad, sistema de justicia, comunicaciones, energía, etc. ... bajo una supervisión directa y bajo estrechos acuerdos de colaboración, según han sido definidos en el Informe, de parte de las agencias federales en Puerto Rico”. Llamábamos la atención en nuestro escrito al hecho de que: “[s]in que nos lo digan abiertamente, nos están organizando como territorio para eventualmente, colocarnos en condiciones de incorporarnos” como territorio.

En apenas cinco años, han ido ocurriendo eventos, algunos de los cuales han pasado por debajo del radar político en Puerto Rico, que apuntan a que la discusión del tema del futuro de las relaciones políticas entre Puerto Rico y Estados Unidos es un asunto, no solamente inevitable desde la perspectiva de una solución para los puertorriqueños; sino que también es un asunto que ha captado la atención por parte del gobierno de Estados Unidos, con miras a la búsqueda de una solución política.

Para algunos en nuestro país, Estados Unidos está empujándonos al país hacia una independencia, total o asociada, como fórmula final de relación política entre ambos pueblos; para otros, entre los cuales yo me incluyo, Estados Unidos se apresta a consolidar su relación territorial y colonial sobre Puerto Rico, ello en el marco de una nueva política uniforme aplicable a todas sus posesiones insulares. Después de todo, a pesar de la deuda con los bonistas y acreedores, la colonia sigue dejando a las empresas multinacionales ganancias netas anuales por cerca de \$35 mil millones a la vez que producto de las leyes de cabotaje estadounidenses que nos son impuestas, su marina mercante obtiene beneficios adicionales por la suma de \$500 millones al año.

II. La quiebra de un modelo

Es cierto que ni para Estados Unidos ni para Puerto Rico es ya sostenible el modelo político creado en 1952 con el Estado Libre Asociado. Los arreglos que Estados Unidos impulsó para nuestro país a partir del final de la Segunda Guerra Mundial, ya no responden a sus actuales intereses geoestratégicos. El fin de la Guerra Fría; las negociaciones de nuevos acuerdos económicos con América Latina, primero a partir del Tratado de Libre Comercio (TLC) integrando a México y Canadá dentro de un sistema comercial recíproco con Estados Unidos, y más adelante, una vez fracasado, el intento de crear el Tratado de Libre Comercio de las Américas (ALCA), mediante tratados de libre comercio bilaterales; los esfuerzos de crear las zonas de libre comercio con las economías latinoamericanas del Pacífico y del Atlántico, con Asia y Europa respectivamente; junto al restablecimiento de relaciones diplomáticas con Cuba; no justifican hoy la defensa del Estado Libre Asociado con el que Estados

Unidos pretendió hacer creer a la comunidad internacional en 1953, daba por terminada la relación colonial-territorial.

Recordemos que entonces, las representaciones hechas ante la Organización de las Naciones Unidas fueron a los efectos que el pueblo de Puerto Rico había alcanzado con la Ley 600 y la Constitución promulgada al amparo de la misma, suficiente desarrollo de gobierno propio compatible con el ejercicio a la libre determinación dentro del marco de la Carta de las Naciones Unidas en su Artículo 73.

El contenido de los Informes de Casa Blanca emitidos entre los años 2005 y 2011 reconociendo que Puerto Rico nunca dejó de ser un territorio sobre el cual el Congreso de Estados Unidos mantiene el ejercicio de sus poderes soberanos bajo el Artículo IV, Sección 3 de su Constitución¹; junto con las recientes decisiones del Tribunal Supremo de Estados Unidos en los casos *Pueblo v. Sánchez Valle*² y *Commonwealth v. Franklin*³; no vienen sino a alinear en un mismo discurso la posición del Poder Ejecutivo en Estados Unidos (sean éstas administraciones demócratas o republicanas), junto con la posición de la Rama Judicial y su Rama Legislativa sobre el carácter territorial de Puerto Rico.

Estos informes, decisiones y leyes aprobadas por el Congreso bajo su Constitución no vienen sino a reafirmar la condición colonial de Puerto Rico como la expresa la Constitución Federal en el citado Artículo IV, Sección 3; así como lo dispuesto en el Artículo IX del Tratado de París de 1898⁴, ratificado por su Senado en 1899. Recordemos que en dicho Artículo IX, se establece que la condición política de los habitantes y de los territorios cedidos por España a Estados Unidos, sería determinado por el Congreso estadounidense.

¹ “The Congress shall have power to dispose of and make all needful rules and regulations respecting the territory or other property belonging to the United States; and nothing in this Constitution shall be construed as to prejudice any claims of the United States, or of any particular state.” Cont. EE.UU. art. IV, § 3.

² *Commonwealth of Puerto Rico v. Sánchez Valle*, 579 U.S. ____ (2016); 136 S.Ct. 1863.

³ *Commonwealth of Puerto Rico v. Franklin*, 579 U.S. ____ (2016); 136 S.Ct. 1938.

⁴ Tratado de Paz entre los Estados Unidos de América y el Reino de España, art. IX (10 de diciembre de 1898), 1 L.P.R.A. Documentos Históricos.

Los súbditos españoles, naturales de la Península, residentes en el territorio cuya soberanía España renuncia o cede por el presente tratado, podrán permanecer en dicho territorio o marcharse de él, conservando en uno u otro caso todos sus derechos de propiedad, con inclusión del derecho de vender o disponer de tal propiedad o de sus productos; y además tendrán el derecho de ejercer su industria, comercio o profesión, sujetándose a este respecto a las leyes que sean aplicables a los demás extranjeros. En el caso de que permanezcan en el territorio, podrán conservar su nacionalidad española haciendo ante una oficina de registro, dentro de un año después del cambio de ratificaciones de este tratado, una declaración de su propósito de conservar dicha nacionalidad. A falta de esta declaración, se considerará que han renunciado dicha nacionalidad y adoptado la del territorio en el cual pueden residir.

Los derechos civiles y la condición política de los habitantes naturales de los territorios aquí cedidos a los Estados Unidos se determinarán por el Congreso.

III. Implicaciones de la Ley PROMESA para Puerto Rico

A pesar del rumbo que en ocasiones toma la discusión política en Puerto Rico, la perspectiva de que PROMESA (*Puerto Rico Oversight, Management, and Economic Stability Act*)⁵ sea una acción congresional exclusiva para atender el problema de la actual deuda pública impagable de Puerto Rico mediante mecanismos de control fiscal y el desarrollo de instrumentos que permitan reestructurar la deuda, no es del todo correcta. Veamos pues algunos aspectos legales puntuales de esta Ley.

Las disposiciones de la Ley PROMESA aplicarían a todos los territorios de Estados Unidos sujetos al Artículo IV, Sección 3, de su Constitución, conocida como Cláusula Territorial. De hecho, así lo afirma la Sección 101 (b) (2) de la Ley.⁶

En su sección 4, indica que la Ley prevalecerá sobre cualquier otra ley o regla del territorio inconsistente con la misma.⁷ Por su parte, la Sección 5 (20) sobre “Definiciones”, dispone que los territorios sobre los cuales la ley aplicaría incluye a las Islas Vírgenes de los Estados Unidos, el *Commonwealth* de las Islas Marianas del Norte, Guam, Samoa Americana y Puerto Rico. Allí no se hace distinción de clase alguna a los efectos de si en tales territorios residen ciudadanos estadounidenses, como son los casos de Puerto Rico, Guam, el *Commonwealth* de las Marianas del Norte y las Islas Vírgenes estadounidenses; o si se trata de nacionales estadounidenses, como ocurre con los habitantes originarios de la Samoa Americana; ni cuál es el tipo de arreglo político de Estados Unidos con relación al territorio.

La sección 7 dispone expresamente que nada de lo indicado en la Ley libera de cumplimiento al gobierno del territorio o sus instrumentalidades de las leyes federales o de las leyes del territorio que tengan requisitos establecidos por leyes federales en las áreas de salud, seguridad, y medio ambiente.⁸

La sección 101 (b) (1) crea una Junta de Vigilancia y Gerencia para Puerto Rico. La Sección (b) (2) indica que la fuente constitucional de dicho poder es el Artículo IV, Sección 3 de la Constitución de Estados Unidos (la Cláusula Territorial). Esta disposición señala en su segundo párrafo lo siguiente:

⁵ Puerto Rico Oversight, Management and Economic Stability Act, Pub. L. 114-187; 130 Stat. 549.

⁶ *Id.* “(2) Constitutional Basis. -- The Congress enacts this Act pursuant to article IV, section 3 of the Constitution of the United States, which provides Congress the power to dispose of and make all needful rules and regulations for territories.”

⁷ *Id.* “SUPREMACY. The provisions of this Act shall prevail over any general or specific provisions of territory law, State law, or regulation that is inconsistent with this Act.”

⁸ *Id.* “COMPLIANCE WITH FEDERAL LAWS. Except as otherwise provided in this Act, nothing in this Act shall be construed as impairing or in any manner relieving a territorial government, or any territorial instrumentality thereof, from compliance with Federal laws or requirements or territorial laws and requirements implementing a federally authorized or federally delegated program protecting the health, safety, and environment of persons in such territory.”

El Congreso podrá disponer de, promulgar todas las reglas y reglamentos necesarios en relación con, el territorio o cualquier propiedad perteneciente a Estados Unidos.

La Junta así creada puede: (a) designar cualquier instrumentalidad territorial como una entidad cubierta por la Junta; (b) requerirle al gobernador el rendimiento de informes mensuales o trimestrales; (c) requerir al gobernador que incluya en el presupuesto a cualquier instrumentalidad, salvo que una ley del territorio específicamente las excluya; y (d), a su discreción, podrá excluir cualquier instrumentalidad de la aplicación de la Ley. La Junta estará compuesta por siete personas que serán nombradas por un término de tres años por el Presidente de Estados Unidos. La Junta creada tendrá facultad para conducir audiencias, tomar testimonios y recibir evidencia; tomar juramentos o afirmaciones de verdad; recabar información del gobierno federal y territorial; emitir citaciones y producción de documentos; recurrir a los tribunales federales o cuando no existieren, a los del territorio, para requerir poner en vigor una citación bajo apercibimiento de desacato civil y contratar. Cuando lo determine la mayoría de sus integrantes, podrá llevar a cabo sus negocios en sesión ejecutiva.

La Sección 201 indica que a partir de su creación y durante al menos por los próximos cinco años, la Junta notificará al Gobernador para que le provea su propuesta de desarrollo, presentación, aprobación y certificación de los planes fiscales.⁹ La propia sección 201 determina qué debe incluirse en los planes fiscales a ser sometidos a la Junta.¹⁰ Esta determinará si acepta o no lo propuesto por el Gobernador. Si es desaprobado, el Gobernador tiene el derecho a someter un Plan revisado. Si no lo hace, la Junta determinará, a su discreción, cuál ha de ser el Plan.

La Legislatura de Puerto Rico deberá someterle a la Junta el presupuesto que haya aprobado y será la Junta quien determinará si acepta o no el mismo. La Legislatura podrá pasar nuevamente sobre cualquier recomendación que emita la Junta. Si no lo hace, la Junta será la que determine lo relacionado con la aprobación del presupuesto.

Bajo la sección 203, el Gobernador viene obligado a someter ante la Junta, no más tarde de 15 días antes de finalizar cada trimestre, un informe detallado sobre el estado financiero del gobierno, incluyendo proyecciones de ingresos y gastos.¹¹ Si el Gobernador incumple, la Junta notificará al Presidente y a los líderes de la Cámara de Representantes y el Senado de Estados Unidos el incumplimiento por parte de dicho funcionario. La Junta podrá tomar las decisiones que estime necesarias, incluyendo reducciones, cancelaciones de empleos y prohibiciones sobre contratos y transacciones financieras.

⁹ *Id.*

¹⁰ *Id.*

¹¹ *Id.*

El gobernador deberá, dentro de los siete días laborables siguientes a la aprobación de una ley, reglamento o procedimiento, someter a la Junta copia de la misma donde se estime su costo e impacto en los ingresos y presupuesto. Si no lo hace, la Junta podrá tomar aquellas medidas que estime pertinentes. La Junta también puede tomar determinaciones sobre la aprobación de contratos por parte del Gobierno de Puerto Rico.

La Junta tiene poderes, además, para revisar cualquier reglamentación u Orden Ejecutiva que se proponga adoptar el Gobernador, las cuales han de cumplir con las mismas normas de notificación a la Junta antes mencionadas. La Ley dispone que no podrá hacerse ningún ajuste o reprogramación de partidas presupuestarias sin la autorización de la Junta.

Bajo la sección 205 la Junta, en cualquier momento que lo determine, puede formular recomendaciones al Gobernador o la Legislatura a los fines de cumplir con el Plan Fiscal; o para promover la estabilidad financiera, el crecimiento económico, las responsabilidades gerenciales y para un servicio más eficiente por parte del gobierno.¹² Lo anterior incluye: (a) el manejo de las finanzas del territorio; (b) cambios estructurales en los departamentos y agencias; (c) modificaciones en las estructuras contributivas; (d) alternativas para cumplir con el pago de pensiones; (e) modificaciones en los tipos de transferencias de los servicios en las agencias; (f) modificaciones en los tipos de servicios que prestan ciertas entidades; (g) efectos de algunas leyes del territorio y órdenes de los tribunales en las operaciones del gobierno, (h) decisiones sobre los sistemas de personal y las normas de trabajo de los empleados; (i) decisiones sobre los efectos en el mejoramiento de empleados, entrenamientos, desempeño y supervisión; (j) la privatización y comercialización de instrumentalidades.

Tomadas las determinaciones por parte de la Junta, el Gobernador tendrá 90 días para la adopción de las recomendaciones. Si no lo hace, la Junta los implantará.

La sección 206 confiere a la Junta, a su sola discreción, la facultad para determinar si las entidades que procuran la reestructuración de sus deudas con los acreedores, si lo han hecho de buena fe y si el compromiso hecho permite su cumplimiento.¹³ La sección 207 por su parte, indica que mientras la Junta esté en operaciones, el gobierno del territorio no podrá por sí sólo entrar en ningún tipo de transacciones relacionadas con su deuda.¹⁴

La Junta someterá al Presidente, al Congreso, al Gobernador y la Legislatura, no más tarde de 30 días después del cierre del año fiscal, un informe del progreso tenido por el territorio en lo relacionado con su deuda y sus recomendaciones.

¹² *Id.*

¹³ *Id.*

¹⁴ *Id.*

La Sección 209 indica que la Junta terminará sus funciones sólo cuando el territorio tenga nuevamente acceso a mercados de crédito a tasas razonables de interés y el territorio haya alcanzado al menos cuatro años fiscales de cumplimiento con estándares de contabilidad adoptados por la Junta, donde los gastos del Gobierno de Puerto Rico no superen los ingresos.¹⁵

La Sección 211 confiere a la Junta toda discreción en lo relacionado con los sistemas de pensiones a base de proyecciones de 30 años.¹⁶

La Sección 306 indica que la Corte de Distrito Federal será el foro con jurisdicción exclusiva. Solo un deudor, bajo certificación de la Junta, puede radicar un plan de ajuste de deudas. Las apelaciones se llevarán conforme a los procedimientos apelativos vigentes.¹⁷

La Sección 401 establece que nada de lo contenido en la Ley limitará la autoridad del Congreso, al amparo del Artículo IV, Sección de la Constitución de Estados Unidos, legislar sobre los territorios.¹⁸

La Sección 402, por su parte, contempla que nada de lo dispuesto en la Ley se interpretará como restrictiva del derecho de Puerto Rico a determinar su estatus político futuro, incluyendo la celebración de un plebiscito, según autorizado en la Ley 113-76.¹⁹ Es importante, sin embargo, señalar que a lo que se refiere dicha disposición no es el ejercicio del derecho a la libre determinación del pueblo puertorriqueño, toda vez que las opciones de estatus que pueden ser votadas no son aquellas que cumplen con el derecho internacional en materia de libre determinación, sino con opciones constitucionalmente válidas dentro del federalismo estadounidense. Como sabemos tales opciones incluyen la perpetuación de las relaciones territoriales y coloniales, como lo son el mantenimiento de territorios no incorporados, o territorios bajo los llamados poderes plenarios del Congreso de Estados Unidos de los cuales en el pasado el ELA fue una manifestación de tal ejercicio imperial, de la misma manera que los es hoy PROMESA.

PROMESA también viene a acentuar la implantación en Puerto Rico del modelo neoliberal, abriendo aún más el espacio para la privatización de servicios públicos, el trasteo con las pensiones de los jubilados, la venta de activos patrimoniales del pueblo de Puerto Rico y el trastoque con las leyes protectoras del trabajo.

Bajo la Sección 403, se enmienda la Sección 6 (g) de la Ley Federal de Normas Razonables del Trabajo para facultar al Gobernador, sujeto a la aprobación de la Junta, a establecer un período de cuatro años durante el cual los patronos en Puerto Rico podrán pagar a sus empleados inicialmente empleados luego de la aprobación

¹⁵ *Id.*

¹⁶ *Id.*

¹⁷ *Id.*

¹⁸ *Id.*

¹⁹ *Id.*

de la ley y menores de 25 años de edad por un período de noventa días un salario menor al salario mínimo establecido para el resto de los trabajadores. Es importante señalar, sin embargo, que la posibilidad de pagar un sub mínimo por parte de los patronos en Puerto Rico ya existe bajo la Ley Federal de Normas Razonables del Trabajo, lo único que menores de 20 años de edad; es decir, PROMESA aumenta a 25 años de edad el período de un pago inferior al actual \$7.25 por hora. De hecho, es importante señalar que al presente, para aquellos trabajadores que reciben propina, independientemente de su edad, los patronos pueden pagarle \$2.17 por hora siempre que con las propinas que el empleado devenga, obtenga un ingreso mínimo de \$7.25 por hora.

La Sección 404 indica que no aplicarán a Puerto Rico los cambios salariales para empleados exentos pendientes de entrar en vigor en Estados Unidos en diciembre de 2016 hasta que no se emita un informe por parte del Contralor General de Estados Unidos que acredite que tales aumentos no tendrán un impacto negativo en la economía de Puerto Rico.²⁰

La Sección 405 decreta una paralización de reclamaciones administrativas, judiciales, procesos de reclutamiento u otras reclamaciones contra el Gobierno iniciadas antes de la promulgación de esta ley o que puedan derivar de la misma, incluyendo procesos contra las propiedades del Gobierno sobre las cuales haya recaído una sentencia o el embargo de propiedades del Gobierno, así como acciones en cobro de dinero o deudas, hasta el 15 de febrero de 2017 o seis meses desde que se establezca la Junta.²¹

En la Sección 405 (m), el Congreso manifiesta que entiende que existe una emergencia fiscal en Puerto Rico producto de una combinación del declive económico, déficits acumulados, falta de transparencia financiera, ineficiencia gubernamental y excesivos préstamos; y que el Gobierno está incapacitado para brindar servicios a sus ciudadanos. Entiende, además, que la presente emergencia fiscal ha forzado la emigración de residentes y comerciantes fuera de nuestro país por lo que es necesario un enfoque comprensivo en lo fiscal, gerencial, y estructural para atender los problemas existentes, requiriendo una aproximación independiente a los mismos; imponiendo la paralización temporal de las acciones contra el Gobierno.²²

Bajo el Título V de la Ley se designa en la Sección 502 el nombramiento de un “Coordinador para la Revitalización”, el cual será designado por el Gobernador a partir de tres nominados que someta la Junta por acuerdo de al menos cuatro de sus integrantes.²³ Dicho Coordinador deberá ser seleccionado en 60 días. Si el Gobernador no hiciera la designación de tal Coordinador, la Junta, por mayoría de votos

²⁰ *Id.*

²¹ *Id.*

²² *Id.*

²³ *Id.*

lo seleccionará. La persona seleccionada deberá tener *expertise* y amplio conocimiento en planificación, desarrollo, financiamiento de proyectos de infraestructura, particularmente en Proyectos de Energía. La persona a designarse en los próximos tres años no le proveerá servicios al gobierno de Puerto Rico; y no puede haber sido oficial o empleado del gobierno de Puerto Rico en los tres años precedentes. La Junta le pagará al Coordinador lo que la Junta determine, pero nunca será mayor que el sueldo del Director Ejecutivo. Su posición estará sujeta a remoción una vez cumpla su encomienda.

Bajo la Sección 503 el Coordinador recomendará proyectos a la Junta donde incluirá, a manera de información: (a) el impacto del proyecto dentro de la emergencia; (b) disponibilidad de capital privado u otros fondos, préstamos, garantías o "grants" a los fines de su realización; (c) costo del proyecto y la cantidad de fondos del gobierno necesarios para completarlos; (d) ventajas económicas y ambientales, incluyendo el número de empleos que crearía; (e) el estatus de desarrollo de los proyectos; y (f), en el caso de proyectos energéticos, identificar junto con el gobernador, las agencias en Puerto Rico que podrían jugar un rol en la aprobación de proyectos.²⁴

Se crea también por Ley un Subcomité Interagencial para hacer la correspondiente evaluación ambiental bajo las leyes de Puerto Rico. En él estarán el Coordinador y representantes escogidos por el Gobernador en consulta con éste, junto con representantes de: la Junta de Calidad Ambiental, la Junta de Planificación, el Departamento de Recursos Naturales Ambientales y cualquier otra agencia cuya relevancia sea determinada por el Coordinador. La Ley establece un procedimiento expedito para el manejo de los Proyectos Críticos.

IV. Consecuencias de PROMESA

La aprobación de esta legislación congresional para Puerto Rico no es otra que la imposición de una sindicatura total por parte del gobierno de Estados Unidos sobre nuestro país. Pero más allá de nuestra realidad, también es como hemos dicho antes, un esfuerzo del gobierno de Estados Unidos dirigido a uniformar una política territorial sobre sus propiedades, posesiones y territorios.

Desde los llamados Casos Insulares resueltos por el Tribunal Supremo de Estados Unidos a partir de comienzos del Siglo 20, en su esfuerzo por no reconocer la existencia de colonias en Estados Unidos, dicho Tribunal distinguió lo que eran territorios incorporados, que son aquellos sobre los cuales el gobierno de Estados Unidos establece algún nivel de compromiso en que eventualmente podrían ser admitidos a la Unión, de aquellos territorios no incorporados, que son aquellos sobre los cuales el Congreso ejerce poderes plenarios, aplican sólo algunas disposiciones de la Constitución de Estados Unidos a sus habitantes en lo relacionado con dere-

²⁴ *Id.*

chos constitucionales fundamentales; y también sobre los cuales el Congreso de Estados Unidos no ha establecido ningún compromiso con sus habitantes sobre un eventual ingreso en la Unión. Ni siquiera en el caso de Puerto Rico con la extensión de la ciudadanía estadounidense en 1917 fue considerado por dicho Tribunal tal determinación como una oferta eventual de estadidad federada.

Desde entonces, han sido los Casos Insulares aquellos sobre los cuales Estados Unidos ha determinado desarrollar su política imperial hacia territorios bajo su dominación, sin apego a norma legal escrita alguna. Incluso en el caso de *Boumediene v. Bush*,²⁵ donde se determina si los combatientes enemigos encarcelados en Guantánamo tienen o no derecho al recurso de Habeas Corpus para cuestionar la legalidad de sus detenciones en tribunales federales, fueron los Casos Insulares los que sirvieron de fundamento a la decisión estableciendo que si bien *de jure*, la soberanía sobre el territorio donde enclava la base le corresponde a la República de Cuba, *de facto*, tal soberanía le corresponde a Estados Unidos bajo el llamado contrato de alquiler que dicho país invoca tiene frente a Cuba para justificar su permanencia en el territorio. Esa soberanía *de facto*, indica la decisión, crea un escenario similar al de un territorio no incorporado, por lo que la totalidad de la Constitución de Estados Unidos no es de aplicación en dicha jurisdicción para los combatientes enemigos como aplicaría si se tratara de detenidos en los estados que conforman la Unión.

Esa uniformidad, que no existe al presente, le permitiría a Estados Unidos a través de PROMESA identificar los pasos a seguir ante cualquier amenaza de impago de deudas contraídas por los gobiernos de sus distintos territorios insulares, independientemente del lugar donde se encuentren e independientemente de los modelos de gobernanza que cada uno de ellos tenga a la luz de leyes aprobadas por el Congreso. En nuestro caso, además, sin haber tomado una determinación final dirigida a incorporar el territorio o a permitirle a su pueblo el ejercicio de un legítimo proceso dirigido al ejercicio de su derecho a la libre determinación, la Junta de Vigilancia (Junta de Control Fiscal) propuesta sería un paso adicional por parte de Estados Unidos en la organización del "territorio".

El establecimiento de una Junta de Control Fiscal en Puerto Rico cumpliría así un doble propósito: por un lado, asumir el control absoluto del manejo del presupuesto y las finanzas del gobierno de la colonia a los fines de asegurar, en primera instancia, el pago de la deuda acumulada a los bonistas y acreedores; de otro lado, la implantación de cambios y modificaciones en la organización política del "territorio", a los fines de hacer más viable el mantenimiento de su modelo colonial mientras desde el interior del país no surja afirmativamente un reclamo descolonizador mayoritario. Tal deuda, estimada en el Gobierno Central en \$72 mil millones aumenta a más de \$160 mil millones cuando se suma la deuda de las corporaciones,

²⁵ *Boumediene v. Bush*, 553 U.S. 723 (2008).

públicas, los sistemas de retiro de los empleados del Gobierno Central, Maestros y Judicatura, así como la de los municipios.

Esta Junta de siete personas ha asumido el control de todas las dependencias del Gobierno de Puerto Rico, de 21 de sus principales corporaciones e instrumentalidades públicas que funcionan como negocio privado, de la Universidad de Puerto Rico y de los Sistemas de Retiro de los empleados del Gobierno Central, la Judicatura y de los Maestros. El control sobre el país es tal, que esa Junta tiene amplias facultades para privatizar los servicios públicos, las corporaciones e instrumentalidades públicas, la venta de bienes patrimoniales del Pueblo de Puerto Rico e incluso, alterar la organización política del país creando o suprimiendo municipios.

En nuestro caso, sin embargo, y vale la pena reiterarlo, más que una medida económica, la Ley PROMESA también debemos verla como una medida política dirigida a revertir, mediante acción congresional, el modelo de gobierno creado y establecido temprano en la década de 1950. No es casualidad que la legislación fuera aprobada por el Congreso de Estados Unidos el mismo día en que el Tribunal Supremo de Estados Unidos resolvió el caso *Pueblo v. Sánchez Valle* confirmando las expresiones hechas previamente por el Tribunal Supremo de Puerto Rico.

En la decisión del Tribunal Supremo de Puerto Rico se expresa que la “soberanía sobre Puerto Rico que poseía España ... fue transferida formalmente a los Estados Unidos en 1899, por el Tratado de París”.²⁶ Desde entonces, afirma,

Estados Unidos administró a Puerto Rico por delegación aprobada al amparo de la cláusula territorial de la Constitución Federal. La adopción de una constitución por delegación del Congreso, para organizar el gobierno local en sustitución de gran parte de la ley orgánica vigente entonces, no representó una cesión de soberanía a Puerto Rico. Por el contrario, Puerto Rico no dejó de ser un territorio de los Estados Unidos.²⁷

Tal enunciado por el Tribunal, vino a dar al traste con todo vestigio de soberanía separada de Puerto Rico de Estados como resultado de la aprobación en 1952 del Estado Libre Asociado. Para el Tribunal, la Constitución del ELA no es sino otra ley federal adoptada por el Congreso, que incluso el Congreso podría dejar sin efecto cuando el Congreso quisiera.

En su comparecencia ante el Tribunal Supremo Federal, el Departamento de Justicia de Estados Unidos afirmó que el llamado “Pacto” que se pretendió establecer por los defensores del ELA, se limitó a un compromiso del Congreso de que la Constitución de 1952 tendría que ser en los términos que el propio Congreso de-

²⁶ *Pueblo v. Sánchez Valle*, 192 D.P.R. 594, 644 (2015).

²⁷ *Id.* págs. 644-645.

terminara; que el Congreso se reservaba el derecho de desaprobar la misma y se reservaba, además, el derecho a legislar en el futuro, lo que en efecto ha ocurrido hoy con PROMESA.

Reiteramos que PROMESA, en su aplicación a Puerto Rico, representa una medida política dirigida a acentuar el poder colonial de Estados Unidos sobre nuestro país. Una medida política de esta naturaleza sólo puede ser enfrentada con otra medida política por parte de nuestro pueblo. Y la misma no puede ser otra que el reclamo del fin del colonialismo en Puerto Rico y el reconocimiento por parte de Estados Unidos del ejercicio de nuestro pueblo de su derecho a la libre determinación e independencia.

V. Responsabilidad de Estados Unidos al amparo del Derecho Internacional

El 16 de diciembre de 1966, mediante la Resolución 2200 (XXI), fue aprobado el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. Este entró en vigor el 23 de marzo de 1976. Como tal este *Pacto* fue ratificado por Estados Unidos en 1992. En su Parte I, Artículo 1, se consigna que todos “los pueblos tienen el derecho de libre determinación”, por lo que en tal virtud, establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural. Ese mismo artículo impone a los Estados signatarios --lo que es vinculante para Estados Unidos-- la responsabilidad “de administrar territorios no autónomos y territorios en fideicomiso”, proveyendo para su ejercicio a la libre determinación en conformidad con las disposiciones de la Carta de la ONU.

Previamente, el 14 de diciembre de 1960, la Asamblea General de la ONU aprobó su Resolución 1514 (XV). En ella declara, entre otros extremos de importancia, que la “sujeción de los pueblos a una subyugación, dominación y explotación extranjera constituye una negación de los derechos humanos fundamentales, es contraria a la Carta de las Naciones Unidas y compromete la causa de la paz y de la cooperación mundiales”; todos “los pueblos tienen el derecho de libre determinación; en virtud de este derecho, determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural”; que en

[L]os territorios en fideicomiso y no autónomos y en todos los demás territorios que no han logrado aún su independencia deberán tomarse inmediatamente medidas para traspasar todos los poderes a los pueblos de esos territorios, sin condiciones ni reservas, en conformidad con su voluntad y sus deseos libremente expresados, y sin distinción de raza, credo ni color, para permitirles gozar de una libertad y una independencia absolutas.

Esta Resolución, conocida como la Carta Magna de la Descolonización, abriría el espacio necesario para reclamar de las Naciones Unidas el ejercicio de su jurisdicción en la atención de la situación colonial de Puerto Rico.

Por su parte, mediante la Resolución 1541(XV) de 15 de diciembre de 1960, la Asamblea General de la ONU adoptó además, los principios que deben servir de guía a los fines de determinar si existe o no la obligación de transmitir información conforme al artículo 73 de la Carta de las Naciones Unidas.

Más recientemente, el 24 de octubre de 1970, la Organización de las Naciones Unidas aprobó la Resolución 2625 (XXV) que contiene la Declaración relativa a los principios de Derecho Internacional aplicables a las relaciones de amistad y cooperación entre los Estados miembros en conformidad con la Carta de la ONU. En su Anejo, se relacionan los principios aplicables al “principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos”. Allí se reitera que “todos los pueblos tienen el derecho de determinar libremente, sin injerencia externa, su condición política y de proseguir su desarrollo económico, social y cultural, y todo Estado tiene el deber de respetar este derecho de conformidad con las disposiciones de la Carta”.

En esta expresión se recoge casi textualmente el contenido de los párrafos 2 y 7 establecidos en la Resolución 1514 (XV) de 1960. La Resolución 2625 (XXV) reitera, además, que “la dominación y explotación extranjera constituye una violación del principio, así como una denegación de los derechos humanos fundamentales, y es contraria a la Carta de las Naciones Unidas”. Estas expresiones figuran también contenidas en el párrafo declarativo número 1 de la referida Resolución 1514 (XV). En este sentido, *la Resolución 2625 (XXV) no deroga, sino que por el contrario, incorpora en su texto el contenido de la Resolución 1514 (XV)*.

La Resolución 2625 (XXV) manifiesta que son “formas del ejercicio del derecho a la libre determinación, el establecimiento de un Estado soberano e independiente, la libre asociación *o integración con un Estado independiente o la adquisición del cualquier otra condición política libremente decidida por un pueblo*”. (Énfasis suplido).

VI. Conclusión

Mientras no surja un fuerte y contundente reclamo de descolonización desde el país, que obligue a Estados Unidos a abrir un verdadero proceso de libre determinación, el Congreso podrá asegurar la permanencia de la relación de subordinación política del “territorio” bajo el nuevo esquema colonial de una llamada “Junta de Vigilancia Fiscal”. Esto permitiría la prolongación indefinida de la condición colonial y territorial de Puerto Rico.

Para los sectores que promueven hoy la anexión de Puerto Rico, su propuesta de anexión se sostiene en el llamado Plan Tenesí, descrito por el economista Nicolás Muñoz en su artículo publicado en el periódico *El Nuevo Día* de 27 de noviembre

de 2007, a partir de cinco etapas: 1) los habitantes del territorio piden la estadidad y el Congreso no actúa; 2) los residentes del territorio proceden, sin intervención del Congreso, a elegir delegados para la redacción de su propia constitución; 3) se realiza una elección para la selección de senadores y congresistas; 4) se envía la delegación de funcionarios electos a vivir en Washington, cabildar en los pasillos y a votar simbólicamente sobre los asuntos votados por el Congreso y el Senado para demostrar la importancia del peso de sus votos; 5) forzar al Congreso como imperativo moral a aceptar la petición de estadidad.

Para alcanzar tal objetivo, claro está, sería necesario por parte del sector anexionista en Puerto Rico, obtener el control no solo de las Cámaras legislativas y el Poder Ejecutivo, sino también el Poder Judicial, el cual ya controlan, lo que podría ocurrir a partir de las próximas elecciones.

La experiencia de procesos anteriores en Estados Unidos, a partir de la experiencia de Tenesí en 1796 y hasta la más reciente en 1959 con Alaska, es que si bien no ha sido un proceso automático, el ingreso del territorio como un estado, en todos los casos eventualmente la anexión formal como estado se ha dado.

Frente a esto, el sector que promueve el inmovilismo colonial en Puerto Rico se ve hoy sin proyecto alguno de futuro. No se avizora la concesión de nuevos poderes políticos para el país. La bancarrota del modelo establecido en Puerto Rico en 1952 es evidente. Ya en las pasadas elecciones de 2012, en una consulta plebiscitaria hecha en conjunto con dicha elección, en una de las preguntas formuladas al electorado, el 54% de los votantes se expresó inconforme con las actuales relaciones políticas entre Puerto Rico y Estados Unidos.

Ante la afrenta que representa la reformulación sobre bases aún más precarias de relación política del modelo colonial y territorial, está la respuesta política de nuestro pueblo a favor del ejercicio de su libre determinación.

La repuesta del pueblo tiene que ser una de naturaleza política y esa respuesta política, junto con la suma de todas las formas de lucha, no puede ser otra que el reclamo de la descolonización de Puerto Rico, la transferencia de los poderes soberanos al pueblo puertorriqueño y el ejercicio pleno de nuestro derecho a la libre determinación. Uno de los mecanismos idóneos para atender el futuro de las relaciones políticas entre Puerto Rico y Estados Unidos es, a nuestro juicio, la convocatoria a una Asamblea Constitucional de Estatus, como mecanismo procesal para la descolonización y ejercicio de libre determinación por parte de nuestro pueblo.