

# **Hegemonía y legitimidad en el Puerto Rico contemporáneo**

Efrén RIVERA

Universidad de Puerto Rico

Barcelona

Working Paper n.149

1998

El año 1998 verá cumplirse cien años exactos desde que Puerto Rico, país caribeño que una vez fue colonia española, pasara a manos de los Estados Unidos de América como producto de la Guerra Hispano-Cubano-Americana. En ese lapso la relación entre la poderosa potencia americana y el relativamente pequeño país ha producido un tipo de régimen político que ha trastocado el perfil del colonialismo clásico. En otros trabajos me he referido a este tipo de régimen como el estado colonial asistencialista moderno.

Esta nueva forma de relación entre un territorio dependiente y su metrópoli no ha sido exclusiva de la situación puertorriqueña. Pueden observarse variantes de ella en las relaciones que se han desarrollado entre varias potencias europeas -como Francia, Holanda y el Reino Unido- y sus actuales territorios en la zona del Caribe. Más aún, el caso puertorriqueño exhibe algunas características y plantea cuestiones comunes a otras situaciones territoriales en las que no han logrado resolverse satisfactoriamente los problemas de la relación entre los territorios concernidos y los Estados de los que dependen o con los que han quedado articulados por procesos históricos diversos. De ahí que la de Puerto Rico revista un interés generalizable cuyo análisis puede arrojar luz sobre otras situaciones contemporáneas.

En el caso particular de Puerto Rico los elementos principales que conforman este tipo de relación pueden describirse, en síntesis, de la siguiente forma: (a) una situación de clara subordinación política, tanto formal como material; (b) una estrecha articulación entre la economía y aparato estatal de la potencia metropolitana y la organización, funcionamiento y procesos económicos y sociales del territorio; (c) la concesión de una significativa gama de subsidios que asumen la forma de transferencias monetarias tanto al gobierno del territorio como directamente a los individuos; (d) la extensión a la población del territorio de los derechos civiles y algunos derechos políticos, como el de la ciudadanía, reconocidos en la propia comunidad política metropolitana y (e) la organización local del gobierno del territorio sobre la base de los principios de la democracia liberal representativa y el reconocimiento de cierto grado de autonomía expresada en determinadas competencias para el manejo de sus asuntos internos.

Casi todas las características enumeradas constituyen otros tantos factores que tienden a conducir a una situación de hegemonía en la que sectores considerables de la población del territorio manifiestan un grado apreciable de asentimiento a la asociación con la metrópoli.

Este hecho nos obliga a destacar una diferencia importante entre dos fenómenos íntimamente relacionados, pero no idénticos, que a veces tienden a confundirse en la discusión del caso puertorriqueño. Uno es lo que podría denominarse la hegemonía norteamericana sobre la población y el otro el problema de la legitimidad, en sentido sociológico, del arreglo particular que el vínculo con los Estados Unidos pueda asumir en determinado momento. Lo primero se refiere al grado en que sectores sustanciales de la población aceptan el hecho mismo del vínculo con el estado norteamericano y lo segundo al juicio que les merece el modo institucional específico, tanto jurídico como político, en que se expresa dicho vínculo. Las discusiones sobre el "status político" de Puerto Rico muchas veces se refieren a lo segundo, es decir, al problema de la legitimidad de determinados modelos institucionales, obviando el asunto crucial de la hegemonía, en el sentido en que la he definido. Para entender adecuadamente la situación actual y las perspectivas para el futuro no puede perderse de vista ninguno de los dos aspectos.

Cualquier observador de la situación puertorriqueña contemporánea tendrá que concluir que las grandes mayorías del país valoran la relación con los Estados Unidos. Los desacuerdos entre los integrantes de esa mayoría se refieren a si la relación debe continuar en la forma actual, a la que se le ha dado el nombre de Estado Libre Asociado, si debe evolucionar hacia formas de mayor autonomía, denominadas de diversos modos en el discurso político al uso en el país (libre asociación soberana, Estado Libre Asociado culminado, etc.), si el país debe convertirse en un estado federado más de la Unión norteamericana, o si debe encaminarse hacia la formación de un estado nacional independiente en estrecha asociación con los Estados Unidos (por ejemplo, lo que algunos han llamado la República Asociada). Los que postulan una ruptura radical con los Estados Unidos constituyen una minoría bastante discreta.

Aunque este trabajo atenderá el asunto de la legitimidad (en sentido sociológico) de la fórmula política y jurídica actual de la relación, sobre todo en lo que se refiere a sus posibles fisuras, habrá de ocuparse también de forma destacada del problema de la hegemonía, porque me parece que condiciona las opciones realmente disponibles a la hora de plantearse la rearticulación del arreglo institucional vigente. Comenzaré describiendo el marco jurídico dentro del que se inscribe la condición presente, haciendo resaltar los aspectos que conducen inevitablemente a la conclusión de que se trata de una situación de clara subordinación política. Luego analizaré, de forma integrada, los diversos elementos que caracterizan este estado colonial asistencialista moderno,

ingredientes que a su vez explican la reproducción continuada de la hegemonía norteamericana en el país.

En tercer lugar trataré de identificar los retos percibibles que pueden horadar la legitimidad del arreglo institucional vigente, es decir, el llamado Estado Libre Asociado, y, finalmente, me referiré muy esquemáticamente al escenario que me parece más probable en caso de que se produzca una revisión de dicha fórmula.

## **EL CARÁCTER SUBORDINADO DE LA RELACIÓN**

El territorio puertorriqueño está constituido por varias islas, dentro del conjunto conocido como las Antillas Mayores, ubicadas en el corredor que sirve de entrada al Mar Caribe, el Golfo de México, la América Central, el sur de los Estados Unidos y el norte de la América del Sur. La mayor de las islas puertorriqueñas tiene una extensión aproximada de 8960 kilómetros cuadrados. Su población asciende a más de 3.6 millones de personas. Otros 2.2 millones de personas de origen puertorriqueño residen en los diversos estados de los Estados Unidos.

La mayor parte de la población residente en Puerto Rico vive en zonas urbanas. La sociedad puertorriqueña actual es una sociedad relativamente moderna, cuyas principales industrias son la manufactura de alta tecnología, el comercio, las finanzas y el turismo. Por otro lado manifiesta también algunos de los problemas propios de sociedades en vías de desarrollo, como son una estructura económica de aguda dependencia y altas tasas de desocupación. Este último factor ha propiciado el surgimiento de una economía informal significativa. Su sistema político está estructurado según los principios de organización de las democracias liberales modernas, aunque persisten en su cultura política rasgos de los sistemas políticos caciquistas y personalistas. Aunque muchos puertorriqueños hablan o entienden el inglés, el idioma principal de comunicación es el castellano.

Puerto Rico fue colonia de España desde el 1493 hasta el 1898. Los habitantes de la isla en tiempos precolombinos eran llamados taínos. Su desaparición se produjo bastante rápidamente. De ahí en adelante los elementos de mayor consideración en la configuración étnica del país los proveyeron los africanos que fueron llevados a las islas como esclavos y los europeos, provenientes principalmente de las diversas regiones de España aunque también

hubo corsos, ingleses, escoceses e irlandeses, entre otros. Ya para mediados del siglo XIX la sociedad puertorriqueña había adquirido cierta especificidad que la señalaba como una comunidad nacional diferenciada de España y del resto de las comunidades latinoamericanas y caribeñas. Había desarrollado un armazón institucional, incluyendo un sistema jurídico, relativamente endeble, pero operacional. Se manifestaban en su seno movimientos políticos de diversa índole que impulsaban soluciones de independencia, mayor integración o mayor autonomía respecto de la metrópoli española. En 1897, producto en gran medida de la guerra que libraban los cubanos contra España, ésta le extendió a Cuba y Puerto Rico una Carta Autonómica que modificaba en medidas importantes las relaciones hasta entonces existentes entre las dos colonias y el Estado español. Dicho estatuto de autonomía se vio truncado casi inmediatamente por los efectos de la Guerra del '98 y la consecuente ocupación de Puerto Rico por las tropas norteamericanas.

Tras la instalación de un gobierno militar que duró dos años, el Congreso norteamericano aprobó la instauración de un gobierno civil en Puerto Rico que consistía de un gobernador designado por el Presidente de los Estados Unidos, una Cámara de Diputados constituida por miembros elegidos por los votantes calificados residentes en el país y un Consejo Ejecutivo que combinaba funciones legislativas y ejecutivas. La composición del Consejo Ejecutivo debía garantizar la presencia de sólo cinco miembros puertorriqueños de un total de once. Se dispuso que los jueces del Tribunal Supremo de Puerto Rico serían designados por el Presidente norteamericano. También se proveyó para la elección de un Comisionado Residente de Puerto Rico en Washington, que sería acogido como miembro de la Cámara de Representes de los Estados Unidos, con voz pero sin voto.

Entre 1901 y 1922 el Tribunal Supremo de Estados Unidos produjo una serie de sentencias que fueron definiendo la situación jurídica de los territorios adquiridos por dicho país a partir de 1898, incluyendo, por supuesto, a Puerto Rico. Conocidas con el nombre colectivo de "los Casos Insulares", las referidas sentencias dictaminaron que a Puerto Rico debía considerársele un "territorio no incorporado" de los Estados Unidos. Se trataba de una nueva categoría en el universo constitucional norteamericano, creada de cara al problema que planteaban los territorios en cuestión.

El territorio no incorporado fue definido como aquel que "pertenece a, pero no es parte de" los Estados Unidos. Según el más alto foro judicial norteamericano, el Congreso disfrutaba de "poder plenario" sobre dichos

territorios. Plenario en el sentido de exclusivo. Es decir, se entendía que no existía otra fuente de poder sobre ellos que aquella por virtud de la cual el gobierno federal había adquirido a los territorios. Dicho poder quedaba regulado, según la interpretación aceptada por el Tribunal, por el texto de una escueta disposición del Artículo IV de la Constitución de los Estados Unidos que establece que el Congreso tendrá la facultad para "disponer del territorio y otra propiedad" de los Estados Unidos de América. Ello implicaba, según esta doctrina, que el Congreso tendría amplia discreción para legislar sobre la situación de los territorios mencionados, sujeto sólo a las restricciones que le imponía el respeto a ciertos "derechos fundamentales" de sus habitantes que habrían de definirse paulatinamente por la Rama Judicial federal según lo requirieran las circunstancias. La adopción de esta doctrina jurisprudencial tuvo la intención y el efecto de proveerle amplia flexibilidad tanto al Congreso como al Ejecutivo federal norteamericanos para experimentar libremente en asuntos relacionados con la organización, el gobierno y la dirección de los territorios y sus poblaciones.

Paulatinamente el Congreso norteamericano fue ejerciendo esa discreción, la mayor parte de las veces en respuesta directa a exigencias y presiones de parte de diversos sectores de la sociedad puertorriqueña por adquirir mayores y más amplios derechos políticos, incluyendo el reclamo de independencia. En 1917, mediante legislación, el Congreso extendió la ciudadanía norteamericana colectivamente a los puertorriqueños y modificó en alguna medida la organización interna de su gobierno. Resalta en este último sentido la eliminación del Consejo Ejecutivo establecido en el año 1900 y su sustitución con un Senado, de elección popular, que funcionaría como cámara alta de la Asamblea Legislativa de Puerto Rico, siguiendo el modelo del gobierno federal norteamericano. En el 1948 se aprobó la ley de Gobernador Electivo, por virtud de la cual se permitía a los puertorriqueños por primera vez elegir a su gobernador. En el 1950 el Congreso legisló para autorizar a los puertorriqueños a redactar su propia constitución. La nueva Constitución de Puerto Rico se aprobó mediante referéndum popular y entró en vigor en el año 1952.

La adopción de la Constitución por parte del pueblo puertorriqueño, sin embargo, no implicaba el reconocimiento de su soberanía, la cual, según entendió siempre el gobierno norteamericano, continuaría residiendo en el Congreso. Con el tiempo se haría cada vez más claro que el Congreso sólo había tenido la intención de autorizar a los puertorriqueños a organizar ellos mismo la estructura de gobierno interno del país y a definir los derechos de que gozarían frente a ese gobierno interno. Se entendería que la relación

fundamental entre Puerto Rico y los Estados Unidos había quedado inalterada. De ahí que, posteriormente, tanto el Congreso como el Ejecutivo y el Tribunal Supremo federal continuaran actuando bajo el supuesto jurídico de que Puerto Rico seguía constituyendo un territorio no incorporado de los Estados Unidos, con las consecuencias normativas y políticas que ello siempre había entrañado.

De conformidad con ese desarrollo, la estructura actual de la relación entre un país y el otro es la siguiente. El gobierno de Puerto Rico ejerce competencias sobre determinadas áreas de la vida puertorriqueña, para todos los efectos prácticos de modo parecido a como las ejerce cualquier otro estado de la Unión. Sin embargo, el gobierno federal se reserva el ejercicio de la competencia exclusiva o excluyente, cuando la ejerce, sobre asuntos tales como la moneda, la defensa, la inmigración y la ciudadanía, el servicio postal, las relaciones exteriores, las comunicaciones, el comercio exterior y con los estados y demás territorios estadounidenses y sobre determinados ámbitos de las relaciones laborales, los asuntos ambientales, la seguridad pública, la sanidad y otros similares. Al poder judicial federal se le reconoce la facultad de intervenir en determinados asuntos de la vida puertorriqueña, incluyendo la de invalidar por inconstitucionales o contrarias a la legislación federal tanto las normas promulgadas por la Asamblea Legislativa de Puerto Rico como las actuaciones de los poderes ejecutivo y judicial puertorriqueños. Pero más importante aún, se estima, según todas las interpretaciones oficiales del gobierno federal, que la fuente de ese poder en el caso de Puerto Rico no es la delegación de competencias que le haya podido hacer el pueblo puertorriqueño al gobierno federal, sino el poder inherente del estado norteamericano de adquirir y gobernar territorios y las facultades que para esos efectos se le entienden conferidas por la cláusula territorial de su Constitución.

El ejercicio de ese poder, incluyendo la facultad de legislar sobre tantos asuntos que afectan la vida y la sociedad puertorriqueña, se realiza sin que los puertorriqueños elijan representantes a los cuerpos legislativos federales, con excepción del funcionario que allí los representa con voz pero sin voto, y sin que puedan votar al Presidente de la nación norteamericana, que también ejerce competencias significativas sobre el territorio de Puerto Rico y su población.

Como puede apreciarse de este recuento, se trata de una condición de subordinación política. En otras palabras, de una relación de claro corte colonial. Lo que la distingue de relaciones coloniales de otros tiempos, por ejemplo, las corrientes antes de irrumpir en la escena internacional los movimientos de descolonización que le siguieron a la Segunda Guerra Mundial, es el conjunto de

factores que describiré a continuación, que configuran una situación hegemónica por parte del estado metropolitano de difícil desarticulación.

## **LA REPRODUCCIÓN DE LA HEGEMONÍA**

La reproducción de la hegemonía norteamericana en Puerto Rico -en el sentido de la manifestación de un asentimiento generalizado entre la población a la continuación de algún tipo de vínculo con los Estados Unidos y la aceptación mayoritaria de la presencia norteamericana en el país- se explica por la compleja articulación de un conjunto de factores que se refuerzan recíprocamente y que operan tanto al nivel material como el simbólico. Debido a esa influencia recíproca entre todos ellos, habré de discutirlos conjuntamente, aunque limitándome a destacar los que considero principales. El orden en que los examino no tiene la intención de reflejar una jerarquía entre ellos, pues, como he afirmado, operan de forma integrada.

El primer factor es el estrecho vínculo económico entre una y otra sociedad. El crecimiento económico de Puerto Rico del último medio siglo ha dependido de varios elementos básicos, entre los que destacan: (a) la importación de capitales, mayormente de origen estadounidense; (b) una estructura de exenciones tributarias que ha facilitado dicha importación, incluyendo las condiciones favorables creadas por la política norteamericana de otorgar beneficios fiscales federales a las empresas norteamericanas que se instalaran en la isla; (c) las sustanciales transferencias económicas federales, tanto al gobierno como a los individuos, que en años recientes han representado cerca del 25% del ingreso personal de los puertorriqueños y aproximadamente el 30% del ingreso del gobierno de Puerto Rico y (d) la posibilidad de exportar, mediante la migración, a un gran número de personas hacia el continente, aliviando con ello las presiones demográficas sobre el mercado de empleos y las exigencias de satisfacción de necesidades de consumo.

El estrecho lazo económico de la sociedad puertorriqueña con el mundo norteamericano opera en todos los niveles sociales. Así, por ejemplo, la burguesía puertorriqueña se desempeña en buena medida como un sector intermediario conectado con los sectores financieros, manufactureros, comerciales y de servicios de la economía de los Estados Unidos. Los sectores medios, sobre todo los profesionales, cuentan entre sus filas a numerosos proveedores de servicios a las empresas y al gobierno federal norteamericano. En esos sectores muchos parecen percibir que las posibilidades de su

continuada existencia social dependen irremediabilmente de la asociación con los Estados Unidos y del vínculo con los resortes de la modernidad norteamericana. Una parte sustancial de la fuerza trabajadora asalariada está empleada en empresas de origen estadounidense, en organismos del gobierno federal y en numerosos puestos de trabajo del gobierno local cuya financiación proviene de las mencionadas transferencias federales. Los trabajadores y otros sectores sociales, incluyendo los parados, los discapacitados, las personas de mayor edad o las madres solas con hijos e hijas dependen en alguna medida de sistemas de seguridad social financiados total o parcialmente por el estado federal norteamericano. Un abultado programa de becas o de apoyos a la financiación educativa mediante varios tipos de préstamos subsidiados a través de esquemas de origen federal facilita el ingreso de muchos jóvenes a la educación universitaria y profesional. Por otro lado, los organismos de gobierno local, como los municipios, tienen la posibilidad de acceder a fuentes de financiación federal para el lanzamiento, administración y operación de proyectos de variada índole.

Estas realidades han supuesto, pues, la transformación de un estado colonial clásico, como en gran medida fue el régimen imperante a principios de siglo en el país, en un estado colonial asistencialista. Si bien exhibe graves problemas económicos estructurales, como la excesiva dependencia de la metrópoli y las persistentes tasas de desocupación, y profundos problemas sociales, como una marcada desigualdad en la distribución del ingreso personal, altos índices de actividad delictiva y violenta, consumo extendido de drogas y otros males sociales, el estado de cosas vigente ha tendido a ser percibido, hasta ahora, como la única alternativa viable desde el punto de vista económico para la satisfacción de determinadas necesidades y la protección de los intereses de sectores diversos de la población. Esa es una de las claves de la reproducción de la hegemonía.

Otro factor, relacionado en buena medida con el anterior, ha sido la paulatina incorporación de la sociedad puertorriqueña a la modernidad norteamericana. El fenómeno se observa sobre todo, aunque no exclusivamente, a nivel institucional, es decir, en los modos de organizar los sistemas de funcionamiento de los diversos aspectos de la vida colectiva. En buena medida los Estados Unidos se han convertido en lo que Clifford Geertz llamaría un "centro ejemplar" para la sociedad puertorriqueña. Su economía, su sistema de gobierno, el sistema jurídico, sus instituciones educativas, las redes de comunicación, la publicidad, el uso de las tecnologías, el ejercicio de las profesiones y aún los modos de producción y divulgación de los saberes han

tendido a parecerse más y más a los que prevalecen en la sociedad norteamericana. Si utilizáramos como guía la distinción que establece Jürgen Habermas entre "mundo sistémico" y "mundo vital", refiriéndose este último al de la interacción cotidiana de los sujetos sociales, podríamos afirmar que la "americanización" de Puerto Rico se ha dado de forma muy marcada en el mundo institucional, mientras que en el mundo de la interacción cotidiana y en el de determinados aspectos de la producción cultural, como el arte y la literatura, ha tendido a mantener su carácter distintivamente latinoamericano y caribeño. Pero aunque ello sea así en términos generales, siempre hay que tener en cuenta que existe una interacción continua entre el mundo sistémico y el mundo vital, lo que en Puerto Rico ha significado que también el mundo de la interacción cotidiana se haya ido americanizando y el de la esfera institucional, aunque estructurado según los modelos norteamericanos, muestre evidentes signos de "caribeñidad".

Aún tomadas en cuenta todas estas matizaciones, sin embargo, el dato pertinente a nuestros fines es la señalada incorporación de la sociedad puertorriqueña a los resortes de la modernidad norteamericana. El hecho es importante, puesto que puede observarse que, por lo menos en algunos sectores, se manifiesta una tendencia a asociar la modernidad con lo norteamericano. Es obvio, entonces, que en la medida en que se aprecie la "modernidad", se habrá de valorar el vínculo con los Estados Unidos. Ello, a su vez, tiene repercusiones en el proceso de reproducción de la hegemonía.

El tercer factor que merece destacarse es la extensión de la ciudadanía norteamericana a los puertorriqueños. Un primer efecto simbólico de dicho acto ha sido la medida en que amplios sectores de los puertorriqueños han terminado conjugando su sentido de identidad puertorriqueña con su identidad, en cuanto sujetos jurídicos y políticos, como ciudadanos norteamericanos.

Pero los efectos también han sido materiales. La concesión de la ciudadanía, aunque en modo alguno ha sido la causa, ciertamente ha facilitado el movimiento de los puertorriqueños hacia los Estados Unidos. Vale citar algunos datos. La extensión de la ciudadanía ocurrió en el año 1917. Ya para 1919 la emigración puertorriqueña hacia los Estados Unidos había aumentado en un 500%. En la década de 1950, unas 470.000 personas emigraron hacia dicho país. Entre 1950-1970, la migración neta de puertorriqueños hacia los Estados Unidos ascendió a 605.550 personas, el equivalente al 27% de la población de la isla en 1950. Hoy cerca del cuarenta por ciento de los puertorriqueños vive o reside al menos temporalmente en los Estados Unidos. Muchos de los que

residen en Puerto Rico mantienen contactos familiares, profesionales o sociales significativos y frecuentes en el continente.

Otro efecto material de la adquisición de la ciudadanía consistió en facilitar aún más la incorporación de los puertorriqueños a las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos. Digo facilitar aún más porque, según el ordenamiento jurídico norteamericano, la ciudadanía no se consideraba estrictamente necesaria para el reclutamiento militar de los puertorriqueños. Lo que la ciudadanía proveyó fue un discurso justificatorio diferente de dicho reclutamiento. A lo largo del siglo alrededor de un cuarto de millón de puertorriqueños quedaron o han quedado adscritos al aparato militar norteamericano. Muchos mantienen el vínculo, aún después de su retiro, a través de los sistemas de pensiones y otros derechos adquiridos como veteranos de las Fuerzas Armadas.

Tanto este fenómeno como el movimiento demográfico descrito han tenido profundos efectos económicos, políticos, sociales, culturales e ideológicos.

Otro efecto de la ciudadanía que opera en la intersección de lo material y lo simbólico fue la creación de un nuevo sujeto político y un nuevo sujeto de derecho: el puertorriqueño en cuanto ciudadano norteamericano. Muchos puertorriqueños se sienten poseedores de derechos en cuanto tales ciudadanos. Más aún, asocian dicha condición con beneficios tangibles. Como se ha demostrado ampliamente en las intensas discusiones públicas sobre el futuro de la relación del país con los Estados Unidos, para muchos tener que desprenderse de esa ciudadanía constituiría una pérdida. Esta asociación de la ciudadanía con valores simbólicos y materiales importantes se convierte así en otro elemento importante en el proceso de reproducción de la hegemonía.

El cuarto factor que interviene en el proceso de reproducción de la hegemonía comparte varios elementos comunes con el anterior. Se ubica también en el terreno de lo simbólico, con claros efectos materiales. Se trata del desarrollo a lo largo del siglo de un régimen de democracia parcial para el gobierno interno del país, estructurado según los principios de organización política del sistema político norteamericano, y la generalización del discurso que valora la noción del régimen de derecho, como principio legitimador, y el respeto a los derechos individuales, sobre todo los derechos civiles, como ideal regulador.

El marco normativo elaborado por la jurisprudencia contenida en los Casos Insulares, a los que me he referido en la sección anterior, establecía una

distinción entre la condición política del territorio y los derechos civiles de sus habitantes. Esto ha permitido la convivencia de un régimen político de clara subordinación política en lo colectivo con un sistema de derechos individuales, de raigambre liberal, y de participación política, al modo de la democracia representativa, limitada a la elección y fiscalización popular de los funcionarios del gobierno de Puerto Rico. Este sistema de democracia parcial, por cuanto no se extiende a la elección de representantes de pleno derecho al órgano legislativo federal ni del principal funcionario ejecutivo de dicho nivel, el Presidente, tiene el efecto, sin embargo, de facilitar la propagación de un discurso según el cual los puertorriqueños vivimos en un sistema democrático, sugiriendo con ello que la relación misma con los Estados Unidos goza de legitimidad democrática. Efecto ideológico parecido parece tener el sistema de garantías de los derechos individuales reconocidos a los puertorriqueños tanto en la Constitución de los Estados Unidos como en la de Puerto Rico.

Finalmente debe señalarse que este marco jurídico y político, conjuntamente con las condiciones materiales que entrañan el estrecho vínculo económico con la metrópoli, la relativa modernización del país y los efectos de la extensión de la ciudadanía, han contribuido a configurar, con la ayuda de las interpretaciones producidas por sectores dirigentes importantes de la propia sociedad puertorriqueña, una eficaz dinámica que ha tendido a disminuir el impacto negativo de las dimensiones e instancias más represivas del régimen, que las ha habido, haciendo que los elementos persuasivos de los factores reproductores de la hegemonía prevalezcan sobre los más represores, por lo menos en la conciencia de las grandes mayorías.

## **LOS RETOS A LA LEGITIMIDAD**

He distinguido la cuestión de la hegemonía norteamericana sobre Puerto Rico del problema de la legitimidad sociológica del particular arreglo institucional vigente que se conoce como el Estado Libre Asociado. En esta sección me ocuparé de lo segundo, deteniéndome más bien en el señalamiento de las fisuras percibibles de esa legitimidad.

El nombre de Estado Libre Asociado fue el adoptado por la versión original, en castellano, de la Constitución de 1952 (en la versión inglesa se llamó "the Commonwealth of Puerto Rico") para designar la situación jurídica y política que quedaba en vigor, en ese momento, como resultado de la serie de procesos que se habían iniciado con el traspaso de Puerto Rico a los Estados Unidos

mediante el Tratado de París de 1898. Sus defensores lo describen como un estatuto de autonomía, basado en una especie de convenio con los Estados Unidos, por virtud del cual se le permite al país ejercer determinadas competencias sobre una serie de asuntos internos. Las ventajas que se le adscriben a esta particular fórmula de relación incluyen, entre otras, un cierto grado de autonomía fiscal, que le permite al gobierno de Puerto Rico recaudar contribuciones y disponer de ellas para los fines determinados por la Asamblea Legislativa de Puerto Rico, mientras se disfruta de los beneficios de la ciudadanía norteamericana, el acceso a los mercados estadounidenses, la inclusión en el esquema de defensa de la gran potencia, la protección de ésta en el ámbito internacional y la participación en los programas de desarrollo económico y seguridad social del estado metropolitano, todo ello preservando la identidad cultural propia del pueblo puertorriqueño, sobre todo en lo concerniente al idioma.

Este discurso, avalado por experiencias concretas de crecimiento económico y transformación social, pudo generar un grado considerable de legitimidad política para la fórmula del Estado Libre Asociado entre 1952 y 1968. Dicha legitimidad se comprobaba tanto con el respaldo mayoritario a la fórmula misma, manifestado en por lo menos dos ejercicios electorales de carácter plebiscitario, como en el apoyo masivo recibido en las urnas por el partido político que la defendía, el Partido Popular Democrático. A partir de la segunda fecha, que marcó un avance de las fuerzas que promueven la condición de estado federado para el país, y, posteriormente, como consecuencia de un nuevo empuje, minoritario pero vocal, por parte de las fuerzas independentistas en la década de los setenta, comienzan a percibirse señales significativas de grietas en la legitimidad ganada hasta ese momento. Estas fisuras se habrían de agravar con el impacto de otros sucesos relacionados con las actuaciones de diversos sectores del propio estado norteamericano y con ciertos desarrollos a nivel regional e internacional. A continuación describo los elementos de fisura que, a mi juicio, pueden representar un reto a la legitimidad del arreglo jurídico y político vigente, conduciendo a una reformulación del mismo.

*El déficit democrático.* El problema principal del Estado Libre Asociado desde sus orígenes, desde el punto de vista de la legitimidad, ha sido su insuficiencia para satisfacer el reclamo de participación plena en las decisiones del gobierno de los Estados Unidos, sobre todo en la instancia legislativa, en relación con asuntos que afectan a los puertorriqueños. Ello ha sido la base de la caracterización del régimen como colonial. Su cuestionamiento ha formado parte consecuentemente tanto del discurso independentista como del estadoísta. Para

los estadoístas la única forma de subsanar el déficit es decretando la admisión de Puerto Rico a la Unión de pleno derecho. Los independentistas, por su parte, proponen la formación de un estado separado con soberanía plena. Hoy día la conciencia del problema ha alcanzado incluso a los estadolibristas, la mayor parte de los cuales postulan desde hace tiempo, sin éxito, la necesidad de reformar el estatuto vigente para remediar, de alguna forma, esta importante carencia.

La renuencia del Congreso de los Estados Unidos de aumentar, dentro del marco del Estado Libre Asociado, la participación puertorriqueña en los procesos legislativos federales y en la selección de los gobernantes adscritos a la referida esfera o, por otra parte, de reconocer mayores competencias autonómicas que sustraigan de la intervención federal un mayor número de cuestiones, podría convertirse en un acicate que aumente las filas de los que propugnan la integración plena o en una fuente de desilusión que incremente el sentimiento separatista en sus diversas modalidades, o en ambas cosas a la vez.

*La cuestión económica y social.* Las grietas del Estado Libre Asociado actual empiezan a mostrarse también en un ámbito que se consideraba hasta hace poco el de sus mayores fortalezas: su capacidad para satisfacer determinadas necesidades económicas y sociales y proteger determinados intereses económicos. Las fisuras más importantes se manifiestan en tres aspectos salientes.

En primer lugar, por razones relacionadas con los problemas fiscales del gobierno federal norteamericano, éste ha decidido reestructurar los esquemas de exenciones contributivas concedidas a las empresas norteamericanas ubicadas en Puerto Rico, reduciendo significativamente su alcance. Ello ha puesto en entredicho uno de los pilares fundamentales en los que se apoyaba el discurso generador de apoyos al Estado Libre Asociado.

En segundo lugar, las políticas neoliberales de disminución del gasto público que han ganado preeminencia en el mundo político norteamericano, podrían llegar a afectar los programas de transferencias federales a los territorios, incluyendo Puerto Rico. Hasta ahora el impacto no ha sido significativo, puesto que, en todo caso, el gasto federal en Puerto Rico ha aumentado en años recientes. Pero de mantenerse la tendencia registrada al nivel del estado metropolitano, eventualmente el efecto podría dejarse sentir en sus dependencias territoriales. Qué efectos tendría ello en la capacidad del actual arreglo institucional para mantener a flote la capacidad de consumo de los

puertorriqueños todavía no se vislumbra bien. Pero de generarse una situación de mayor estrechez, sobre todo entre los sectores de menos recursos económicos, sus efectos políticos podrían alcanzar la legitimidad política del actual estado de cosas.

En tercer lugar, los nuevos desarrollos relacionados con la regionalización y la globalización de la economía han impulsado a los Estados Unidos a promover la creación de un bloque económico regional en las Américas, bajo su hegemonía, que quedaría caracterizado a largo plazo, entre otras cosas, por la apertura de los mercados de todos los países de la región. Aún a corto plazo ya los Estados Unidos se han movido para establecer arreglos de libre comercio con algunos países puntuales de la América Latina, como México y Chile. Esta situación podría disminuir la ventaja comparativa que el actual esquema parecía proveerle a Puerto Rico en términos de su acceso privilegiado al mercado norteamericano, con lo que quedaría mermado uno de los argumentos tradicionales que habían logrado apuntalar la fórmula del Estado Libre Asociado en la consideración de sectores importantes de la población puertorriqueña. Dicha circunstancia podría actuar con efectos en tres direcciones diferentes: o bien para reforzar el argumento de que la independencia política es viable económicamente en el nuevo contexto; o bien para convencer a un número mayor de la necesidad de estrechar aún más los vínculos con los Estados Unidos, por vía de la estatidad federada, con la esperanza de que ello permita al país situarse en una posición más ventajosa frente al resto de los países de la región; o bien para fortalecer a quienes proponen una reforma, sin llegar a la independencia, que rearticule la relación con los Estados Unidos a tono con las nuevas realidades regionales y globales. En todo caso lo que quedaría deslegitimado es el arreglo actual.

*El problema cultural.* Otra grieta posible tiene que ver con el problema de la identidad y el idioma. Con todo y el proceso de americanización, la puertorriqueña sigue siendo una sociedad de notorios rasgos latinoamericanos y caribeños. Su gente habla español. En general su literatura, su música y su arte se emparentan con el mundo cultural de la América Latina y el Caribe. Su vibrante cultura popular es predominantemente puertorriqueña, no norteamericana. La defensa de esa identidad, por problemática, compleja y cambiante que haya sido, ha demostrado ser un factor constante en el proceso histórico puertorriqueño desde principios de siglo. En años recientes parece haber surgido una especie de nuevo nacionalismo cultural que ha tenido efectos incluso en el discurso del sector más proclive a la plena integración política a los Estados Unidos. Por más que proclamen su apego a la ciudadanía

norteamericana y a los beneficios económicos del vínculo con dicho país, la mayoría de los puertorriqueños y puertorriqueñas manifiestan un orgullo notable por su cultura y su idioma. Este fenómeno se produce en el contexto del resurgimiento global de los nacionalismos, en sus diversas modalidades. Es decir, en un entorno discursivo global en el que la satisfacción de los reclamos de respeto a la identidad cultural y nacional ha pasado a formar parte de los elementos generadores de legitimidad política. Si el Estado Libre Asociado, en su configuración actual, se mostrara incapaz de garantizar esa identidad, ello podría dar impulso a los sectores que proponen arreglos institucionales caracterizados por un mayor grado de autonomía o independencia. Por supuesto, este factor no operaría por sí sólo. Su efecto neto se vería condicionado por la dinámica de otros de carácter económico, social y político.

Lo que he descrito es una gama de posibles escenarios que podrían terminar afectando fatalmente la legitimidad del Estado Libre Asociado. Conjuntamente con otros factores, podrían conducir a una rearticulación de la situación jurídica y política actual. La deslegitimación del ELA, sin embargo, no implica necesariamente el quebranto de la hegemonía norteamericana sobre Puerto Rico. Esa hegemonía podría encontrar cauce en nuevos arreglos institucionales que remedien algunas de las fisuras de la legitimidad política que he resaltado. El carácter específico de esos arreglos dependerá tanto de factores internos como externos a Puerto Rico, incluida la percepción norteamericana sobre el valor de su presencia en el país caribeño.

Durante el presente siglo, los intereses principales de los Estados Unidos en Puerto Rico han sido de tres tipos: económicos, militares y políticos. En términos económicos, Puerto Rico ha sido una plaza importante de inversiones de capital para los empresarios estadounidenses y ha constituido uno de los mercados más importantes de la región para los bienes y servicios producidos en la economía norteamericana.

Ha sido también una importante sede militar, que alberga actualmente la base naval norteamericana más grande del mundo. Es centro de operaciones de sistemas de comunicación y control, escenario de adiestramiento y plataforma de lanzamiento de operaciones militares en la región y en otras partes del mundo. La presencia norteamericana en Puerto Rico también ha desempeñado una importante función política en la región caribeña, hasta hace poco en el contexto de la Guerra Fría, y actualmente en el de los problemas relacionados con la estabilidad política, los procesos de integración y los temas de seguridad y narcotráfico en la América Latina y el Caribe. Cualquier rearticulación de las relaciones entre Puerto Rico y los Estados Unidos habrá de pasar, pues, por la

consideración de esos intereses. Dependerá, además de procesos internos en la propia sociedad norteamericana, como serían su inclinación a mantener, reducir o expandir los contornos de las políticas de bienestar social, su actitud hacia la incorporación plena de una sociedad fundamentalmente hispanohablante o su disposición a alterar la configuración de sus organismos políticos para acomodar en ellos una mayor representación puertorriqueña, del tipo que sea.

## **A MODO DE CONCLUSIÓN**

Como hemos visto, en el caso puertorriqueño puede distinguirse entre el proceso y los elementos de reproducción de la hegemonía norteamericana en el país y aquellos que pueden condicionar la legitimación o deslegitimación del arreglo institucional específico a través del cual esa hegemonía se expresa. El tipo de relación entre Puerto Rico y los Estados Unidos que se ha producido hasta el presente -que he denominado el estado colonial asistencialista- ha propiciado hasta la fecha la reproducción de la hegemonía. Sólo una crisis de envergadura mayor -con profundos efectos materiales y simbólicos- podría provocar una quiebra de esa hegemonía, conducente a una ruptura radical. Por el momento, sin embargo, no se perciben indicios de que esa hegemonía esté por quebrarse. Antes, por el contrario, parece que se ha afianzado. Ello se evidencia, por un lado, en el crecimiento reciente del movimiento estadoísta (es decir, el que promueve la integración plena a los Estados Unidos). Pero, además, en el hecho de que aún la propuesta de independencia política se ha tenido que matizar para incluir la idea de que un Puerto Rico soberano habrá de mantener una estrecha relación con los Estados Unidos, incluyendo la posibilidad de permitirle la doble ciudadanía a los puertorriqueños y un posible acuerdo sobre la permanencia de las bases militares en el territorio boricua.

Por otro lado, la actual fórmula del Estado Libre Asociado sí exhibe señales de desgaste, en términos de legitimidad, como producto de la serie de factores que he descrito en la sección precedente. Los desarrollos futuros podrían agudizar esa crisis de legitimidad -aunque todavía es muy pronto para dar ese hecho por sentado. De adquirir proporciones insuperables, la crisis podría conducir a una rearticulación del arreglo institucional vigente. El contorno preciso de esa reformulación, sin embargo, habrá de estar condicionado por un conjunto de factores externos e internos. Entre éstos habrá que contar la medida en que la hegemonía misma se vea afectada por la crisis de legitimidad del Estado Libre Asociado. De mantenerse inalterados los factores hegemónicos fundamentales la deslegitimación del ELA sólo podría conducir a un reacomodo

jurídico y político dentro del marco del vínculo con el estado metropolitano y de la continuada presencia norteamericana en el país.

Ese reacomodo podría ocurrir mediante la incorporación total de Puerto Rico a los Estados Unidos como un estado federado más. Pero esta solución enfrenta sus propios problemas, como el de la identidad cultural, tanto desde el punto de vista de los puertorriqueños que rehusarían ponerla en riesgo de transformación radical, como desde la perspectiva de aquellos sectores de la sociedad norteamericana que se resistirían a aceptar en su seno un estado constituido mayoritariamente por una comunidad de hispanohablantes. También suscita problemas económicos, tanto para ciertos sectores de la economía puertorriqueña como para la norteamericana.

La rearticulación podría realizarse, por otro lado, mediante el reconocimiento de una soberanía mediatizada por estrechos lazos económicos, políticos y estratégicos con la potencia norteamericana. El temor a la separación de los Estados Unidos que se ha arraigado en numerosos sectores del pueblo puertorriqueño, por razones económicas y políticas, y el delicado asunto de la retención de la ciudadanía norteamericana en un Puerto Rico soberano podrían representar sendos obstáculos a este tipo de desarrollo.

La reformulación podría producirse, en otro escenario, por vía de la reinvencción del Estado Libre Asociado con el propósito de aumentar tanto su ámbito de autonomía interna como la participación puertorriqueña en los procesos decisionales de la esfera federal. Esta modificación, por su parte, podría enfrentar problemas suscitados por renovadas objeciones a su insuficiencia democrática y por las dificultades que algunos juristas y políticos norteamericanos perciben que han de producirse a la hora de ajustar reclamos de ese tipo al esquema constitucional norteamericano, según éste ha sido interpretado hasta el presente.

Sea como fuere, inquebrantada la hegemonía en sus aspectos más básicos y deslegitimado el Estado Libre Asociado en su forma actual, sólo podría preverse a mediano plazo un reacomodo institucional dentro del marco fundamental de la relación con los Estados Unidos.

## BIBLIOGRAFÍA

ÁLVAREZ GONZÁLEZ, J.J.: "The Empire Strikes Back: Congressional Ruminations on the Citizenship Status of Puerto Ricans", *Harvard Journal on Legislation*, vol. 27/1990, p. 309.

BAYRÓN TORO, F.: *Elecciones y partidos políticos de Puerto Rico*. Mayagüez, P.R., Editorial Isla, 1989.

CABRANES, J.: "Citizenship and the American Empire", *U. of Pennsylvania Law Review*, vol. 127/1978, p. 391.

DELGADO CINTRÓN, C.: *Derecho y colonialismo: la trayectoria histórica del Derecho puertorriqueño*. Río Piedras, P.R., Editorial Edil, 1988.

DIETZ, J.L.: *Historia económica de Puerto Rico*. Río Piedras, P.R., Editorial Huracán, 1989.

ESTADES FONT, M.E.: *La presencia militar de Estados Unidos en Puerto Rico 1898-1918: Intereses estratégicos y dominación colonial*. Río Piedras, P.R., Editorial Huracán, 1988.

FERNÓS ISERN, A.: *Estado Libre Asociado de Puerto Rico: antecedentes, creación y desarrollo hasta la época presente*. Río Piedras, P.R., Editorial Universidad de Puerto Rico, 1974.

GEERTZ, C.: *Negara: the Theater State in Nineteenth Century Bali*. Princeton, 1980.

HABERMAS, J.: *Legitimation Crisis*. Cambridge, Polity Press, 1988.

LEWIS, G.K.: *Puerto Rico: libertad y poder en el Caribe*. Río Piedras, P.R., Editorial Edil, 1963.

MATTOS CINTRÓN, W.: "La hegemonía de Estados Unidos en Puerto Rico y el independentismo, los derechos civiles y la cuestión nacional", *El Caribe Contemporáneo*, vol. 16/1988, p. 21. México.

PICÓ, F.: *Historia general de Puerto Rico*. Río Piedras, P.R., Editorial Huracán, 1986.

*Political Status of Puerto Rico: Hearings on S710, S711 and S712 before the Committee on Energy and Natural Resources of the United States Senate, 101st Cong., First Session (3 vols.)*. Washington, D.C., Government Printing Office, 1989.

RAMÍREZ LAVANDERO, M. (comp.): *Documents on the Constitutional Relationship of Puerto Rico and the United States*, 3a ed. Washington, D.C., Office for Puerto Rico in Washington, 1988.

RIVERA RAMOS, E.: "Self-Determination and Decolonisation in the Society of the Modern Colonial Welfare State" en TWINING, W.: *Issues of Self-Determination*. Aberdeen, Aberdeen U. Press, 1991.

RIVERA RAMOS, E.: "The Legal Construction of American Colonialism: the Insular Cases (1901-1922)", *Revista Jurídica de la Universidad de Puerto Rico*, vol. 65, n. 2/1996, p. 225.

RÚA, P.J.: *La encrucijada del idioma: Ensayo en torno al inglés oficial, la defensa del español criollo y la descolonización puertorriqueña*. San Juan, Instituto de Cultura Puertorriqueña, 1992.

TRÍAS MONGE, J.: *Historia Constitucional de Puerto Rico (5 vols.)*. Río Piedras, P.R., Editorial Universidad de Puerto Rico, 1982-1995.