

CONSTANTS INSTITUCIONALS DE PUERTO RICO: UNA DIFÍCIL IDENTITAT

Víctor Ferro Pomà

El dret colonial espanyol dels segles XIX i XX pot semblar avui un tema d'interès restringit al cercle acadèmic dedicat a l'estudi dels antecedents històrics de països avui, en la seva majoria, independents, del dret colonial comparat i, més tangencialment, de la història política de les metròpolis durant el segle passat i la primera meitat del present. Però, en el món de les institucions, si alguna cosa es crea, res no es destrueix.

Llevat que es produeixi la dissolució total d'una societat, fins i tot amb les revolucions més profundes, fins i tot en ocasió dels canvis més traumàtics, com la conquesta d'un poble per un altre, mentre existeixi un mínim de continuïtat en la vida social, es donen, en major o menor manera, supervivències i condicionaments la subsistència dels quals es fa sentir durant segles en la vida jurídica i institucional dels pobles que transcendeixen les transformacions més espectaculars i en aparença més radicals. Això serà més cert com més pertinençment es tracti d'invocar una legitimitat enllaçant unes situacions jurídiques amb unes altres. Cal comprovar-ho en les múltiples i variades situacions a què dóna lloc la successió d'estats per dia d'unions i divisions, però també en el cas tan característic dels últims dos segles de l'emancipació de territoris que han estat un temps sota la sobirania d'una potència exterior. Encara més en el cas de transferència d'un territori d'una forma de dependència a una altra. Per més que la nova potència dominadora tracti, assentant la seva relació de domini sobre noves bases institucionals, d'esborrar les empremtes dels orígens ocasionals i generalment bèl·lics dels quals penja el tènue fil de la seva legitimitat, les condicions i els gravàmens inherents al seu títol d'adquisició es fan presents, una vegada i una altra, quan es tracta de modificar i fins i tot només retocar la formulació del vincle entre el territori adquirit i la nova potència dominadora.

Encara que es pretengui amb replantejaments més o menys innovadors i revolucionaris alterar radicalment la naturalesa de la relació, aquests gravàmens i aquestes condicions perduraran, si més no virtualment, i constituïran en el pla polític un punt de referència, si no el fonament d'una reivindicació.

Tot això s'observa en la patent originalitat de la relació constitucional que vincula Puerto Rico amb els Estats Units d'Amèrica. La singularitat de l'«Estado libre asociado» en el camp del dret polític comparat, girat d'esquena, com veurem, a un passat insanablement tenyit d'ambigüitat i tornada a un futur perpètuament obert a la incertesa, constitueix un exemple arquetípic de tot el que s'acaba d'enunciar.

Abans d'exposar i analitzar la problemàtica objecte del present treball, és necessari repassar breument la història institucional d'aquesta «colònia» que no arriba mai a ser província i d'aquesta dependència que deixa, pel que sembla, de ser-ho però que no acaba d'integrar-se plenament en la seva metròpoli i no aconsegueix tampoc la plenitud de la vida independent. Es dona per conegut el problema general de la incorporació de Puerto Rico, com la resta d'Índies, a la Corona de Castella pel que fa al dret de gentes i a la complexitat de la monarquia hispànica. És suficient apuntar aquí que les seves escasses dimensions i el seu caràcter marginal dins de l'Imperi, que no li permeten gaudir dins d'aquest de la consideració de «regne», pesaran fins al final del segle passat en la seva consideració politicoinstitucional i desdibuixaran la seva personalitat com a entitat territorial per si mateixa. Més pertinent encara és recordar que, com s'ha dit, «las Indias no fueron colonias» —si més no des d'un punt de vista estrictament jurídicoinstitucional (una altra cosa caldria dir en l'aspecte econòmic i social)—, sobretot des del final del segle XVIII. Aquesta ambigüitat originària, comuna a tots els territoris hispanoamericans, pesarà encara més sobre els destins institucionals de la bonica Borinquen. L'emancipació de les repúbliques continentals no farà més que accentuar, sobre el fons d'aquesta ambigüitat, la marginalitat política de l'illa, agreujada, si és possible, per la permanència sota la sobirania espanyola de la seva germana gran, Cuba.

Convé, a més, destacar que l'evolució de les institucions de Puerto Rico es desenvolupa, al llarg del segle XIX i sobre el rerefons d'un desenvolupament econòmic, social i cultural sense precedents, com és lògic, al compàs de la complexa i a vegades erràtica història política de la metròpoli.

Arran de la invasió napoleònica d'Espanya i de la resistència del Regne que se li oposa, s'inaugura en la història de Puerto Rico un llarg període d'evolució institucional en el qual es plantegen amb creixent cruesa totes les ambigüitats, contradiccions i tensions que abans s'han apuntat.

El primer episodi d'aquesta evolució mostra, de moment, el predomini del concepte, propi de l'Antic Règim, de la identitat institucional dels dominis espanyols de l'un i l'altre costats de l'Atlàntic. Així, a les Corts Generals i Extraordinàries de la monarquia inaugurades a Cadis el 1810, l'illa està representada com un territori espanyol més; destaca en aquest sentit l'actuació del diputat

porto-riqueny Ramón Power, qui va aconseguir el 1811 que se separés de la governació i capitania general de Puerto Rico la intendència de la província, amb la qual cosa es va trencar la vinculació que no feia més que reforçar fins a límits intolerables les «potestades omnímodas» atribuïdes al cap de l'Administració insular. El 1813 es constitueix, en els termes previstos en la Constitució espanyola del 1812, la primera diputació provincial de l'illa, però aquesta institució es veu escombrada per la reacció absolutista del 1814, però reneix breument (1820-1823) i torna a desaparèixer amb la segona reacció absolutista. Es desenvolupa mentrestant el procés d'emancipació en el continent. L'illa desatén les crides a sumar-se al moviment independentista formulades el 1821 des de Santo Domingo i el 1826 pel Congrés de Panamà, i roman sota el règim ferrandí. Aquest troba la seva expressió a Puerto Rico en les disposicions autoritàries del governador Latorre, que culminen el 1824 amb el restabliment de les potestats omnímodes de l'autoritat suprema.

El precari triomf el 1833 de la revolució liberal a Espanya obre a l'illa un llarg període en el qual, sota distintes formes, es posa de manifest la contradicció entre el caràcter espanyol —en el sentit metropolità— del territori i la seva realitat econòmica i social de caràcter colonial.

El primer esdeveniment institucional que cal destacar és l'abolició el 1834 del Consell d'Índies, el qual, sota el règim absolutista restaurat, representava de tota manera una supervivència de la jurisdicció de l'Antic Règim i la possibilitat de recórrer per la via judicial contra les disposicions adoptades per les jerarquies locals. En el seu lloc apareix una dependència incontrolada del poder executiu que culmina amb la creació, el 1850, de la Direcció General d'Ultramar, dins del Ministeri de Governació, i el 1863 amb l'establiment del Ministeri d'Ultramar.

Queda clarament configurada l'excepcionalitat d'unes províncies —el mateix cal dir de Cuba i les illes Filipines— que escapen ja al règim comú de les seves germanes espanyoles per a caure sota la dependència administrativa d'òrgans executius. El 1836 es restableix la Constitució de Cadis, amb la qual cosa s'obre fugaçment la perspectiva d'integrar-se novament en el règim comú. Però les esperances que això hagués pogut despertar es veuen cruelment frustrades per la Constitució del 1837, que disposa concisament que les províncies d'ultramar es regiran per «leyes especiales». S'inaugura així un període de quaranta anys en el qual els porto-riquenys es veuran reduïts a la condició d'espanyols de segona classe, membres passius d'una comunitat política en el govern de la qual es veuen privats de participar.

En efecte, aquesta senzilla disposició entranya l'exclusió dels representants ultramarins a les Corts Espanyoles i la seva submissió al poder legislatiu, exer-

cit per un òrgan en el qual no estan representats. La fórmula es repeteix en la Constitució del 1845 (article addicional 80). Quan, el 1844, José María Zamora Coronado publica la seva *Biblioteca de legislación ultramarina en forma de diccionario alfabético*, comenta aquesta injustificable exclusió i assenyala, potser amb ironia, «que se ha creído un señalado beneficio hecho a su tranquilidad y prosperante aumento [...], que en vez del régimen constitucional que tanto trabajo y revueltas cuesta plantear en España, se les aplique uno especial, el más conveniente a la paz y progreso de aquellas posesiones insulares». Al mateix temps, cal subratllar la perplexitat de l'autor en registrar l'abolició del Consell d'Índies i la pràctica anul·lació del control que exercien les audiències i el judici de residència dels governadors cessants, amb la qual cosa les possessions d'ultramar «todo lo perdieron a la vez», el que era nou i el que era vell.

I, afirmant la insuficiència de les Junes Consultives (vegeu-ho més endavant), proposa el restabliment del Consell i la Cambra d'Índies «u otra institución semejante», per tal que serveixi de «centro administrativo de sus excepcionales negocios». A partir del 1850 es desenvolupa, com ja s'ha assenyalat, la configuració de les autoritats administratives que regiran els destins de les províncies destituïdes, que culmina amb la creació de la reglamentació del nou Ministeri d'Ultramar. Contemporàniament a aquest procés de «colonització» jurídica, es prohibeix amb hipocresia potser involuntària l'ús de l'expressió «colonia» per a designar «las posesiones ultramarinas» (Reial ordre de 27 de març de 1857).

Quant a les «leyes especiales» previstes en la Constitució, el 1838 es crea una comissió règia per al seu estudi. Dita comissió arriba el 1839 a San Juan, però els seus treballs no van tenir cap resultat pràctic. Una reial ordre del 1847 s'ocupa de reglamentar els ajuntaments. Una altra del 1861 crea el Consell d'Administració, amb atribucions alhora de cos consultiu del Govern i d'instància per a la presentació de recursos contenciosos administratius. Aquest Consell estava integrat per setze membres elegits, que havien de ser nadius de l'illa. L'òrgan, que podria haver constituït un principi de representació en el pla local, desapareix, no obstant això, el 1869, encara que subsisteixin els de Cuba i Filipines. El 1866 Cánovas del Castillo, aleshores ministre d'Ultramar, fa un nou intent per a arribar a configurar les famoses lleis especials que han de treure les possessions ultramarines del seu incert règim polític i administratiu. Es constitueix una Junta d'Informació (1866) a la qual Puerto Rico va enviar quatre membres (dels sis que li corresponien). Però la Junta sobreviu a penes al Ministeri de Cánovas i acaba la seva labor el 1867 sense aconseguir resultats dignes de menció.

El 1868 es produeix a Espanya la Revolució de Setembre i a Cuba, el començament de la Guerra dels Deu Anys. Esclata també a Puerto Rico la revo-

lució, es proclama la República i s'estableix un govern provisional, però el moviment és reprimat poc després de manera incruenta. La Gloriosa reobre per a Puerto Rico les esperances d'un futur en el qual es vegin alhora realitzats la seva mai desmentida vocació integracionista i els seus anhels de renovació social. El principal fruit de la nova situació serà, en aquest aspecte, l'abolició de l'esclavitud el 1873, sis anys abans que a Cuba. Juntament amb aquesta important reforma, l'actuació dels porto-riquenys, presents per fi a les Corts del 1872-1873 i encapçalats per Rafael María de Labra, qui ja havia destacat en la Junta de Reformes per a l'illa, aconsegueix també l'aprovació d'un nou règim municipal i l'extensió a Puerto Rico de la Constitució del 1869. Després de trenta-dos anys, sembla, doncs, consolidat el dret dels diputats de Puerto Rico a estar presents a les Corts de la monarquia.

Mentrestant, un extraordinari progrés econòmic, social i cultural es registra a l'illa, amb la destacada aparició d'una premsa nodrida i eloqüent. La reincorporació momentània a les Corts propicia, juntament amb aquest debat públic, la configuració de partits polítics insulars. Des del 1868 es perfilen en l'àmbit polític dues tendències: la liberal o reformista de Goyco i la conservadora o incondicional del marquès de La Esperanza. La primera triomfa a les eleccions del 1871, per la qual cosa són seus la major part dels representants que Puerto Rico envia a les Corts de Madrid (i dels quals deu són nadius de l'illa).

Aquestes Corts van rebre de les anteriors el projecte per a estendre la Constitució del 1869 a Puerto Rico, presentat per Manuel de Cerra el 24 de novembre de 1869. En la configuració del sistema de partits porto-riquenys es posa de manifest l'absència d'un verdader moviment independentista, per contrast amb el que durant les mateixes dates es produeix en la veïna illa de Cuba, amb independentistes com Ruíz Belvis, Vazora, Betances, Ostos, Hanna i alguns més que «estuvieron siempre en minoría». El poble i la massa il·lustrada de porto-riquenys van estat sempre divorciats d'ells. Aquestes són les paraules d'un porto-riqueny il·lustre, que afegeix: «esa es la verdad, y a la historia se debe la verdad».

El que és cert és que a partir del 1874 es fa marxa enrere en la liberalització del règim colonial, que va ser alterat de manera reaccionària per simples ordres comunicades, llevat de l'abolició de l'esclavitud, que va ser respectada. El sufragi universal va ser substituït pel cens de vint-i-cinc pesos; les lleis provincial i municipal, alterades; el títol I de la Constitució del 1869, substituït per un decret del 1878 sobre el Gobierno Superior de las Antillas. En aquesta situació, els «incondicionals» triomfaren a les eleccions del 1880. A poc a poc va començar a prendre cos, de tota manera, l'aspiració de reformes; els conservadors moderats, com Martínez Campos, que van acabar agafant una altra direcció, la impulsaren, i Labra va prosseguir incansable les seves campanyes. Quan els liberals

tornaren al poder, es va aconseguir l'extensió de la Constitució del 1876 (el 1881) a l'illa. Aleshores els liberals es reorganitzaren, en principi sota el lema d'«assimilació» (1883), mentre que a Cuba les forces que ocupaven una posició política anàloga alçaven ja la bandera de l'«autonomia». Amb la dimissió de Celis (1884), el liberalisme porto-riqueny va començar a derivar de l'assimilisme a l'autonomisme.

El 1886 el gran líder autonomista cubà Montoro va anar a Puerto Rico i es va iniciar una gran correspondència entre els reformistes d'ambdues Antilles. Després de l'Assemblea de Ponce (1887), que va culminar en la Resolució del 10 de març, va sorgir el Partido Autonomista Puertorriqueño, molt inspirat per Labra des de Madrid. El govern de l'illa va interpretar malament el sentit d'aquest moviment i molts dels seus líders van ser objecte d'abusos i persecucions. La situació, emperò, va durar poc i el governador va ser rellevat. Va seguir una etapa d'intensa activitat política que va culminar en la disposició de Cánovas el 1896 per la qual se separava el govern civil del militar (es van crear dos governs civils, corresponents al nord i al sud de l'illa) i, finalment, en el Decret del 25 de novembre de 1897, que va aplicar a Puerto Rico la Constitución Autónoma Insular.

Aquesta meta, que representa el punt més avançat del desenvolupament institucional de Puerto Rico sota el domini espanyol i que va constituir durant un temps si més no un punt de referència de les aspiracions nacionalistes, s'inscriu, no obstant això, a pesar del seu caràcter avançat, en un marc constitucional en principi poc prometedor i de greus complicacions, com veurem, per al futur institucional de Puerto Rico. La Constitució de la monarquia del 1876 va mantenir, en l'article 89 del seu títol XIII, el principi que «Las provincias de ultramar serán gobernadas por leyes especiales», si bé a continuació es deia que «el Gobierno queda autorizado para aplicar a las mismas, con las modificaciones que juzgue convenientes y dando cuenta a las Cortes las leyes promulgadas o que se promulguen para la península».