

La Propiedad en Puerto Rico: Apuntes para el análisis de su contingencia y desarrollo en el Siglo XX

Érika Fontáñez Torres¹

SUMARIO: I.- INTRODUCCIÓN. II.- LA PROPIEDAD Y EL DOMINIO: DEL CONCEPTO TERRITORIAL A LA PROPIEDAD INDIVIDUAL. III.- LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD: LA CONSTITUCIÓN DEL ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO Y EL DESARROLLO JURISPRUDENCIAL. IV.- LAS POLÍTICAS DEL ESTADO INTERVENTOR: REFORMA AGRARIA, INDUSTRIALIZACIÓN Y PLANIFICACIÓN URBANA. V.- LA PROPIEDAD FRENTE A LA POBREZA Y LA JUSTICIA AMBIENTAL EN EL NUEVO SIGLO. VI.- APUNTES PRELIMINARES DE UNA MIRADA HISTÓRICA CONTEMPORÁNEA

I. Introducción

Este artículo persigue exponer algunos elementos clave para un análisis histórico/crítico sobre el tema propietario en Puerto Rico, desde la época de dominio español en la Isla hasta la actualidad. He seleccionado varios contextos significativos que ilustran el desarrollo del concepto propietario en Puerto Rico, un país de tradición jurídica mixta por virtud de una historia colonial española y norteamericana, y que permiten analizar y entender el desarrollo constitucional del derecho al disfrute de la propiedad a partir de una mirada histórica y crítica. Los contextos puertorriqueños que he seleccionado son: la transformación del concepto propietario a fines del siglo XIX bajo la soberanía de España (de una concepción territorial a una individualista), la reforma agraria de la década de 1940 bajo un

¹ Catedrática asociada de la Escuela de Derecho, Universidad de Puerto Rico. Este ensayo forma parte de un estudio más abarcador sobre el desarrollo del concepto propietario y las políticas jurídicas alrededor de este tema en Puerto Rico a través del siglo XX. El estudio pretende analizar los fundamentos de filosofía política que suscriben las políticas públicas adoptadas, la contingencia de su adopción y sus implicaciones. Además, se persigue, a largo plazo, analizar el tránsito de los discursos propietarios a través de diferentes periodos de la historia contemporánea puertorriqueña y sus contextos y contingencias. Lo aquí expuesto es parte de un ensayo más abarcador titulado *La contingencia de las políticas propietarias: un examen de los supuestos de la teoría política propietaria en los contextos de justicia social y medioambientales puertorriqueños*, presentado en el Seminario de Teoría Política y Constitucional (SELA), en la ciudad de Buenos Aires, Argentina, el 28 de junio de 2008 y próximo a publicarse en SELA 2008.

programa populista puertorriqueño avalado y tutelado por los Estados Unidos, los procesos de industrialización y planificación urbana; la crisis medioambiental y de vivienda, que se hace visible de manera especial en la década de 1970, y los problemas más recientes, como el desplazamiento de comunidades pobres por virtud del poder de expropiación y las políticas de mercado. Este análisis histórico/crítico nos permitirá abordar la relación de las políticas propietarias subyacentes con los conflictos actuales de justicia social y medioambiente en Puerto Rico.

II. La propiedad y el dominio: del concepto territorial a la propiedad individual

El tema propietario se puede atender de muchas formas. Para comenzar, podemos estudiarlo desde un punto de vista normativo, para dar cuenta de las formas en que las instituciones del Estado y del Derecho han atendido el tema de la propiedad en Puerto Rico.² También, podríamos aludir, desde la teoría social o la sociología jurídica, al elemento discursivo y a cómo los discursos sobre la propiedad son constituyentes de relaciones sociales.³ Finalmente, se puede abordar el asunto desde la filosofía política e indagar cuáles son los presupuestos que nutren las políticas públicas institucionales adoptadas.⁴ En este ensayo,

² Algunas fuentes para el análisis de Puerto Rico son: JOSÉ RAMÓN VÉLEZ TORRES, 2 CURSO DE DERECHO CIVIL (San Juan, 2005) (1992); Michel Godreau, *Un Esquema para el análisis de problemas de Derecho Civil Patrimonial*, 55 REV. JUR. UPR 9 (1986). Podríamos añadir a este cuadro los elementos que se abordan desde el pluralismo jurídico para analizar las formas en que diferentes grupos desde la informalidad han construido ordenamientos paralelos.

³ Podríamos, además, referirnos al imaginario o a la construcción simbólica que también nutre lo que en una sociedad en particular se concibe como propiedad. Véase CAROL ROSE, PROPERTY AND PERSUASION, ESSAYS ON THE HISTORY, THEORY AND RETHORIC OF OWNERSHIP (1994). Véase además, sobre el elemento simbólico, a NICHOLAS BLOMLEY, *Landscapes of Property*, 32 LAW & SOCIETY REV. 567 (1998), y THE LEGAL GEOGRAPHIES READER (Nicholas Blomley, David Delaney & Richard T. Ford eds., 2001).

⁴ Para un ejemplo y explicación de este abordaje, véase Jeremy Waldron, *Property Law*, en A COMPANION TO PHILOSOPHY OF LAW AND LEGAL THEORY 3-23 (Patterson ed., 1999). Más abarcadoramente, sobre la propiedad privada, véase J. WALDRON, THE RIGHT TO PRIVATE PROPERTY (1990).

concentraré mi análisis en el primer abordaje y reseñaré, a grandes rasgos, el desarrollo normativo de la propiedad en Puerto Rico.

Para atender al desarrollo y al imaginario del concepto propiedad en Puerto Rico, hay que comenzar por aludir al concepto de las *concesiones de la corona* española en la época de la colonización.⁵ Se trataba de la más importante de las tres formas generales de adquirir posesión titular originaria.⁶ De hecho, aún hoy día, las concesiones son invocadas con frecuencia como títulos originarios de tierras cuya titularidad y uso intenso está en controversia en casos de mucha discusión en el país.

Las concesiones eran autorizaciones condicionadas para la ocupación de las tierras en las colonias de España en América y estaban sujetas a la ocupación del terreno y a su cultivo por parte del concesionario.⁷ No obstante, la mayoría de los poseedores y quienes trabajaban las tierras eran campesinos sin título (agregados). Fue el Real Decreto de 1778 el que configuró jurídicamente la propiedad privada territorial en Puerto Rico, pero no fue sino a través de la Ley Hipotecaria (1880) y del Código Civil (1890) que comenzó la hegemonía del concepto propiedad privada moderno en la Isla.⁸ Antes de la transición a una concepción moderna de la propiedad individual, la propiedad se equiparaba con la idea de la propiedad territorial; es decir, a la soberanía territorial, en este caso de España: “el disfrute efectivo de la tierra es un simple punto de referencia del enlace entre los grupos sociales situados en una posición de jerarquía feudal”.⁹

⁵ Michel Godreau y Juan A. Giusti, *Las concesiones de la corona y propiedad de la tierra en Puerto Rico*, 62 REV. JUR. U.P.R. 351, 360 (1993). Godreau y Giusti concluyen que las concesiones de la tierra fueron la piedra angular de la propiedad territorial en Puerto Rico.

⁶ *Id.*, en las págs. 354-355.

⁷ *Id.*, en las págs. 356 -357.

⁸ FERNANDO PICÓ, HISTORIA GENERAL DE PUERTO RICO 210 (2006).

⁹ Godreau y Giusti, *supra* nota 5, en la pág. 395.

Es esta concepción atada a la soberanía territorial la que se rompe mediante la implantación de la Ley Hipotecaria y del Código Civil.¹⁰ El historiador Fernando Picó señala que fue a partir de 1880 cuando realmente se implantó una serie de reformas que, según él, “ayudaron a mitigar el efecto retardatario de algunas de las instituciones coloniales”.¹¹ Estas reformas, como dije, fueron el Código Civil, que, en palabras de Picó, “agilizó los procedimientos en los tribunales, estableció los términos esenciales para la contratación y aseguró la hegemonía de los derechos de propiedad”¹², y la puesta en función del Registro de la Propiedad. Esto último proveyó de un mecanismo para fomentar las transferencias de propiedad, la otorgación de hipotecas y la verificación de servidumbres, parcelaciones y compraventas.¹³

Godreau y Giusti, citando al tratadista catalán Puig Brutau, señalan: “[e]l señorío propietario del derecho romano separó el dominio y la disposición de los bienes inmuebles de las relaciones de subordinación política territorial”¹⁴. Por supuesto, esto hay que cualificarlo en tanto esta concepción romana de señorío propietario se ha puesto en entredicho,¹⁵ en particular si -en lo que concierne al derecho romano- el concepto propietario daba facultades ilimitadas a su sujeto de derecho.¹⁶ Nuestra contención, y la de la mayoría de los tratadistas del derecho

¹⁰ El régimen propietario individualista fue importante para la afirmación de una identidad nacional propia tanto en Puerto Rico como en Cuba: “era en cierto modo una primera ‘descolonización’ finca por finca”. Godreau y Giusti, *supra* nota 5, en la pág. 526.

¹¹ PICÓ, *supra* nota 8, en la pág. 210.

¹² *Id.*

¹³ Véase *id.*, en la pág. 211, y Godreau y Giusti, *supra* nota 5, en la pág. 517.

¹⁴ Godreau y Giusti, *supra* nota 5, en la pág. 396.

¹⁵ “Puig insiste en que el dominio clásico (quiritario) romano, aunque amplio y liberal, no equivalía a un derecho ilimitado sobre la cosa; así, “el derecho de la tierra estaba limitado por el Derecho público a favor de la comunidad y por el Derecho privado en beneficio, principalmente, de los propietarios colindantes”. *Id.*, nota al calce número 152.

¹⁶ Por supuesto, esto es objeto de una discusión que no tendrá lugar en este trabajo, pero que merece atención, puesto que las interpretaciones que se han adoptado sobre este señorío propietario, amparándose en lo que supuestamente establece el derecho romano, inciden sobre las controversias que precisamente estamos atendiendo. Habría que ver qué implicaciones tenía esta concepción de dominio “absoluto” de la tierra. Por ejemplo, el historiador Enjuto, vincula lo que más adelante sería la restricción a la adquisición de tierras por

civil, es que no.¹⁷ No obstante, el tratamiento que reciba el propietario en nuestro ordenamiento dependerá, como veremos más adelante, de otras concepciones filosóficas y políticas que abordaremos, y, más aun, de la hegemonía de ciertos discursos post-guerra fría favorecedores de una concepción absolutista.

Así, la concepción romana de *señorío propietario* entra en juego desde fines del siglo XIX y va adquiriendo formas que van desde una concepción sujeta a la intervención estatal, a mitad de siglo, hasta una concepción propietaria absolutista.

En resumen, en su estudio, Godreau y Giusti llegan a las siguientes conclusiones. La nuda propiedad, como la conocemos, sufrió una transformación fundamental desde el siglo XVI hasta el siglo XX. La primera gran etapa fue la propiedad en manos de la Corona y los usufructos y concesiones para facilitar los latifundios a cambio del abasto de carne. Así se apropiaron privadamente la mayoría de los terrenos. En 1778 fue el comienzo formal de la consolidación de dominio, pero no es sino hasta la implantación del Código Civil (1890, 1930) cuando se logra el reconocimiento jurídico de la propiedad privada “absoluta” sobre la tierra en manos de criollos, en su sentido más liberal.¹⁸

El cambio de soberanía: la llegada del imperio norteamericano y el derecho común anglosajón

parte de corporaciones a no más de 500 acres y posterior reforma agraria de 1941 a una concepción propietaria dentro de las corrientes del derecho indiano que, según él, también compara con la concepción del derecho romano, concepción que trae consigo limitaciones al dominio individual. Véase Godreau y Giusti, *supra* nota 5.

¹⁷ Para un análisis profundo de las dimensiones ideológicas del derecho romano y su hegemonía, véase P.G. MONATERI & GEOFFREY SAMUEL, LA INVENCION DEL DERECHO PRIVADO (estudio preliminar de Carlos Morales de Setién) (Siglo del Hombre, 2006).

¹⁸ Valga señalar la importancia de esta transición en términos políticos. El cambio hacia un régimen propietario individualista, distinto al de soberanía territorial, fue importante para la afirmación de una identidad nacional propia. Godreau y Giusti, *supra* nota 5, en la pág. 526.

El cambio de soberanía, en 1898, a la estadounidense, no implicó mayores cambios para el régimen patrimonial, pues el corte moderno-individualista propietario era cónsono con la nueva metrópoli, que dejó casi intacto el ordenamiento patrimonial.¹⁹ En esos primeros años del régimen norteamericano, se consolidó la propiedad privada de la mayoría de los terrenos mediante las concesiones antes otorgadas y el derecho de usucapión. Las grandes corporaciones estadounidenses advendrían propietarias de las tierras productivas. Por su parte, las normas del Código Civil sobre la propiedad no variaron significativamente en todo el siglo XX.²⁰ Sólo las leyes especiales, como la Ley de Tierras (1941), la Ley de Alquileres Razonables (1946) y otra serie de legislación promotora de vivienda para sectores desaventajados, y la legislación sobre el uso del suelo y los recursos naturales, variaron, en la práctica, los límites de la propiedad según concebida en el Código Civil.

III. La función social de la propiedad: la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y el desarrollo jurisprudencial

Desde antes de la adopción de nuestra Constitución (1952), ya el Tribunal Supremo de Puerto Rico había establecido -casi de manera constante- cierta función social de la propiedad. En 1949, el Tribunal emitió la primera opinión importante sobre el alcance y las limitaciones de la propiedad en Puerto Rico.²¹ A esos efectos, señaló que:

el concepto moderno del derecho de propiedad dista mucho del que conocieron los autores de la Constitución [se

¹⁹ El único cambio importante fue la prohibición de la usucapión sobre los terrenos públicos baldíos en 1902. Véase *id.*, en la pág. 363.

²⁰ El artículo 280 del Código Civil dispone: “[l]a propiedad concede el derecho de gozar y disponer de las cosas sin más limitaciones que las establecidas en las leyes” y “[e]l propietario tiene acción contra el tenedor o poseedor de la cosa para reivindicarla”. Los artículos del Código Civil que rigen la propiedad son los 280-286, 31 L.P.R.A. §§ 1111-1117.

²¹ *Rivera Santiago v. Cobián China*, 69 D.P.R. 672 (1949).

refiere a la de los Estados Unidos]. Hoy nadie califica de *sagrado* el derecho a la propiedad como ocurría frecuentemente en el pasado siglo. Hoy la propiedad tiene una función social que es la de servir a la sociedad y no exclusivamente a su dueño. ... En el nuevo concepto el privilegio individual queda supeditado al interés social.²²

No obstante, en 1952, cuando se adopta nuestra Constitución bajo el esquema del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, estos pronunciamientos no se adoptan oficialmente y no existe nada en nuestra Constitución relativo a la función social de la propiedad. Más bien, se adopta la teoría política de Locke referente a la propiedad que ya había adoptado la Constitución estadounidense. Así, en el Artículo II, sección 7, de nuestra Constitución, se establece como un derecho fundamental el disfrute de la propiedad, similar al Artículo V de la Declaración de Derechos de los Estados Unidos. De igual forma, el Artículo II, sección 9, establece que: “[n]o se tomará o perjudicará la propiedad privada para uso público a no ser mediante el pago de una justa compensación y de acuerdo con la forma provista por ley”. La Constitución incorporó, además, la disposición de la ley establecida por los Estados Unidos para el caso de Puerto Rico, la Ley Jones de 1917,²³ que limitó a las corporaciones agrícolas la concentración de tierras a no más de 500 acres.²⁴ Como veremos más adelante, esta limitación respondió al control absentista del monocultivo del azúcar por las corporaciones estadounidenses, a principios del siglo XX.²⁵

²² *Id.*, en la pág. 676.

²³ Artículo 39 de la Ley Jones de 1917, 1 L.P.R.A. Documentos Históricos (Capítulo 145, 39 Stat. 951).

²⁴ 500 acres equivalen a 514.8 cuerdas.

²⁵ En la Asamblea Constituyente, se planteó que la Constitución fuera más amplia que la Ley de los 500 acres y que limitara también la concentración de tierras a individuos, que no se limitara a las corporaciones agrícolas y la repartición entre los trabajadores de la zona donde radicarán las tierras en exceso. Véase JOSÉ TRÍAS MONGE, 2 HISTORIA CONSTITUCIONAL DE PUERTO RICO 229-231 (1982).

Posterior a la adopción de la Constitución, dos pronunciamientos del Tribunal Supremo, todavía considerados precedentes, serían importantes. El primero es el caso *ELA v. Rosso*, donde el Tribunal expone:

[N]uestro país no se ha quedado atrás en el pensamiento moderno de la utilidad social de toda la propiedad, pública y privada, que ha de servir primeramente al interés y al bien común. En muchos aspectos de esa utilidad social, nuestro Pueblo se ha anticipado, o ha penetrado más profundamente, como ha ocurrido en otros pueblos. Basta mirar la legislación vigente en nuestros estatutos y códigos.²⁶

Asimismo, en este caso, el Tribunal, con relación a la reglamentación del uso del suelo y al poder de expropiación, señaló:

La misión de la propia tierra es actuar como un agente catalizador que ayude al capital al desarrollo y sirva al individuo y a las necesidades comunales sin perder su identidad como tierra o despojarse de su valor inherente. En la concepción social del valor de la tierra lo que el individuo posee no es la tierra misma sino el privilegio de dedicar esa tierra a su mejor uso según lo determine la sociedad. Este concepto social de la tierra aleja la idea que la tierra es un producto de comercio que se presta a la especulación y a la

²⁶ 95 D.P.R. 501, 534-535 (1967).

explotación para el beneficio privado, sujeto a las fluctuaciones caprichosas del capital.²⁷

El segundo caso importante, de 1978, fue *Richards Group v. Junta de Planificación de Puerto Rico*.²⁸ En este caso, el Supremo alude a la función social de la propiedad y atiende preguntas como: ¿cuál es el significado de la propiedad privada en nuestro ordenamiento? y ¿qué derechos acarrea y en qué circunstancias? El Tribunal alude a la necesidad de que la extensión de estos derechos y el grado al que tienen que ceder frente a otros valores dependen de las circunstancias de cada controversia. Pero, señala lo siguiente: “[e]l concepto ‘propiedad’ no posee un contenido estático. Representa una idea que históricamente se ha distinguido por su extraordinaria fluidez.... Desde hace varias décadas [la] visión absolutista y petrificada de la propiedad ha venido cediendo”.²⁹

Estos casos constituyen precedentes, es decir, por virtud de nuestra tradición mixta, son Derecho al día de hoy. Sin embargo, como veremos, las políticas públicas adoptadas y el discurso predominante (sobre todo en controversias sobre el medioambiente) dista mucho de estos pronunciamientos. Todo lo contrario, cuando se trata de imponer limitaciones para el control del uso del suelo o la contaminación, en la práctica, no se toma en cuenta esta noción propietaria según interpretada por el Tribunal Supremo. Por otro lado, e irónicamente, la limitación a favor del *interés público* sí resulta muy fuerte cuando se trata de propietarios de un nivel socioeconómico pobre o vulnerable. Este es el

²⁷ *Id.*, en las págs. 524-525.

²⁸ 108 D.P.R. 23 (1978). Véase además, en esta misma línea, *Sociedad de Gananciales v. González Padín*, 117 D.P.R. 94 (1986).

²⁹ *Richards Group*, *supra* nota 28, en la pág. 34.

caso de la proliferación de expropiaciones y del uso del poder de expropiación contra comunidades económicamente desaventajadas.

Habría que enfatizar, además, que debido a la situación territorial de Puerto Rico respecto a los Estados Unidos, los precedentes constitucionales estadounidenses sobre los derechos propietarios son ley en Puerto Rico, por lo que, no empee los precedentes de nuestro Tribunal Supremo, éstos quedan limitados por lo resuelto por el Tribunal Supremo de los Estados Unidos. Esto, sin duda, ha limitado cualquier pronunciamiento sobre la función social de la propiedad en nuestro país, lo que restringe, por ejemplo, las acciones reglamentarias del Estado en busca de protección de áreas naturales o reglamentación del uso del suelo,³⁰ pero, a la vez y contingentemente, también ha servido para ampliar las facultades del Estado en cuanto al poder de expropiación aplicable a comunidades pobres.³¹

IV. Las Políticas del Estado Interventor: Reforma Agraria, Industrialización y Planificación Urbana

Uno de los momentos en que mayor atención recibió el tema de la tierra y la propiedad fue en la década de 1940, que comienza con la implantación de la reforma agraria. El análisis de nuestra reforma agraria requiere poner de manifiesto algunos puntos importantes sobre las condiciones políticas de la Isla en ese entonces, la conformación propietaria luego del cambio de soberanía de España a Estados Unidos, en 1898, y las políticas estadounidenses de los años treinta, producto de la llamada Gran Depresión (1929). A partir de 1898, Puerto Rico vio cambios en la industria de la agricultura y en la conformación propietaria. Desde

³⁰ *Penn Central v. New York*, 98 S. Ct. 2646 (1978); *Lucas v. South Carolina Coastal Council*, 505 U.S. 1003 (1992); *Nollan v. California Coastal Commission*, 107 S. Ct. 3141 (1987); *Dolan v. City of Tigard*, 114 S. Ct. 2309 (1994).

³¹ *Kelo v. City of New London*, 125 S.Ct. 2655 (2005).

los primeros años del control norteamericano, la industria pasó al monocultivo de azúcar y advinieron al escenario económico las grandes corporaciones azucareras norteamericanas.³² Según el historiador y economista James Dietz, en las primeras tres décadas del siglo XX, se intensificó una creciente tendencia a la propiedad en manos de corporaciones azucareras absentistas y a la separación entre la propiedad y el control.³³ Ciertamente, el cambio de soberanía implicó una concentración aun mayor de la tierra en general.³⁴ Por su parte, los colonos y pequeños agricultores, a pesar de ser propietarios y formar parte de la industria azucarera, dependían de las grandes centrales para moler sus cañas, lo que les daba a éstas un grado de control sobre su propiedad.³⁵ Además, aunque el monocultivo azucarero resultaba beneficioso para las corporaciones dueñas absentistas, los trabajadores asalariados y los colonos no se beneficiaban de esta ganancia y se mantenían en condiciones de servilismo y pobreza extrema. Este cuadro de control de las corporaciones azucareras y la pobreza extrema de los trabajadores de la caña se mantuvo sin alteraciones en las primeras tres décadas del siglo XX, a pesar de que la Ley Foraker (1900) y la Ley Jones (1917), las dos leyes principales que sentaron la pauta de la relación Puerto Rico/Estados Unidos, tenían una disposición que prohibía el control de más de 500 acres de tierra por parte de las corporaciones. Esta disposición, sin embargo, sería letra muerta hasta mediados de la década de 1930.³⁶

³² Sobre el rol dominante de estas corporaciones en la economía de Puerto Rico, véase HARVEY S. PERLOFF, *PUERTO RICO'S ECONOMIC FUTURE* (1950).

³³ JAMES L. DIETZ, *HISTORIA ECONÓMICA DE PUERTO RICO* 124-125 (Yvette Torres Rivera trad., Ediciones Huracán 1989).

³⁴ Había 41 centrales en los años treinta, 11 de las cuales pertenecían a cuatro corporaciones, provenientes de los Estados Unidos. *Id.*, en las págs. 126-127.

³⁵ *Id.*, en las págs. 125-126.

³⁶ Véase René J. Cuevas, *La política agraria de la Autoridad de Tierras en Puerto Rico, 1941 – 1955*. 52-54 (1990) (tesis sometida al Depto. de Historia, Facultad de Humanidades, Universidad de Puerto Rico).

Habría que recordar las implicaciones de la depresión económica de los años treinta: pobreza extrema³⁷, paralización del modelo agrícola, gran movilización social y confrontación de clases, y un fuerte cuestionamiento a la legitimidad del control y poder de los Estados Unidos.³⁸ Hubo huelgas de trabajadores de la caña en toda la Isla y el Partido Nacionalista se convirtió en una fuerza visible que exigía la independencia inmediata. Una cuarta parte de la riqueza total de Puerto Rico pertenecía a extranjeros, en su gran mayoría empresarios norteamericanos, y la legislación y el control político norteamericano servían de protección a esas corporaciones.³⁹ La década del treinta traería consigo, además, la política del Nuevo Trato de Roosevelt con una mayor intervención estatal en la economía, mediante el modelo intervencionista keynesiano. En Puerto Rico, las políticas rooseveltsianas implantaron medidas para subvencionar obra pública y asignaron fondos federales para atajar algunos problemas sociales.⁴⁰ Estos programas instituyeron la primera disposición de repartición de tierras.⁴¹ Además, se inició un programa de reforestación, preludio de la designación de bosques estatales, para el control de la erosión y la explotación para fines madereros.

Para paliar la crisis económica y social, se encomendó un estudio que luego se conoció como el *Plan Chardón*. Este estudio diseñó las políticas públicas de índole económica y social que luego implicarían la repartición de tierras y se convertiría en el plan de gobierno del Partido Popular Democrático (PPD), partido populista y arquitecto del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Se recomendaba

³⁷ Dietz señala que “[e]ra común encontrar en la población enfermedades como la uncinariasis, o las lombrices intestinales, dada la falta de instalaciones sanitarias para la eliminación del excremento humano y la pobreza”. DIETZ, *supra* nota 33, en las págs. 145-147.

³⁸ *Id.*, en la pág. 153.

³⁹ *Id.*, en la pág. 151.

⁴⁰ Esto se hizo mediante la creación de la Puerto Rican Emergency Relief Administration (PRERA) y la Puerto Rican Reconstruction Administration (PRRA). *Id.*, en la pág. 173.

⁴¹ *Id.*, en la pág. 173.

atajar el dominio absoluto de los monopolios absentistas azucareros y promover el crecimiento del capitalismo local.⁴² En 1941, Rexford Tugwell, quien había formado parte del equipo de Roosevelt, fue nombrado gobernador de Puerto Rico.⁴³ Tugwell es descrito como un creyente en la política económica keynesiana. En cuanto al derecho de propiedad, según lo describen en los libros de historia, su creencia era que el derecho a la propiedad privada conllevaba responsabilidades sociales. La política de Tugwell era que el gobierno no sólo tenía el deber de proteger los derechos a la propiedad privada, sino que le correspondía establecer un balance entre esa propiedad, los derechos y el bienestar de la sociedad en general.⁴⁴ Para ese momento, ya el PPD elaboraba su programa de “Pan, Tierra y Libertad” y una de sus principales promesas era “devolverle la tierra a aquéllos que la trabajan”. Con el nombramiento de Tugwell, junto al programa del PPD, se le daría marcha a la reforma agraria que serviría dos propósitos: restarle poder a las compañías azucareras absentistas y contribuir a la justicia social y a la transformación económica. Esta reforma, que básicamente consistió en la implantación de la limitación de los 500 acres,⁴⁵ se haría viable a través de la Ley de Tierras de 1941. El preámbulo de la ley establecía: “[e]s política del gobierno de Puerto Rico que cada persona que trabaje la tierra sea dueña de la tierra que le provee el sustento”. La Ley de Tierras disponía:

Es parte integrante del propósito moral, de dignidad y libertad económica ... el facilitar los medios para que desaparezca de Puerto Rico la clase de "agregados", o sea de

⁴² PICÓ, *supra* nota 8, en la pág. 246.

⁴³ Recordemos que no es hasta el 1948 cuando se permite a los puertorriqueños elegir su gobernador.

⁴⁴ PICÓ, *supra* nota 8, en la pág. 202. Según Dietz, a Tugwell se le tachó de socialista, comunista y hasta fascista por las políticas que promovía. Dietz lo describe como pragmático y liberal. Véase DIETZ, *supra* nota 33, en la pág. 203. Véase además, FRANCISCO A. SCARANO, PUERTO RICO: UNA HISTORIA CONTEMPORÁNEA 311 (2001).

⁴⁵ Se había abierto el camino para hacer cumplir la Ley de los 500 Acres luego de una decisión del Tribunal Supremo de Estados Unidos en el caso *People of Puerto Rico v. Rubert Hermanos*, 309 U.S. 543 (1940). Véase MARIO VILLAR ROCES, PUERTO RICO Y SU REFORMA AGRARIA 42-43 (1968).

trabajadores agrícolas esclavizados por el hecho de no ser dueños ni siquiera del pedazo de terreno donde tienen sus hogares; y a tal efecto la Legislatura declara el derecho fundamental humano de todos los seres que viven exclusivamente de trabajar la tierra, de ser por lo menos dueños de un pedazo de tierra que les sirva para levantar sobre él, con la entera inviolabilidad que garantizan las leyes al hogar del ciudadano, su propio hogar, libertándolo así de coacciones, y dejándolo libre para vender su trabajo en negociación justa y equitativa.⁴⁶

No obstante, la reforma no conllevaba la prohibición a individuos de poseer más de 500 acres, sino que la limitación iba dirigida exclusivamente a las corporaciones. Para algunos comentaristas, esto implica que la Ley de Tierras y la reforma no iban realmente a evitar el acaparamiento de la tierra en sí mismo y a atender el objetivo de redistribución, sino que se limitaban a atajar de manera limitada el poder de las grandes corporaciones azucareras absentistas norteamericanas por razones de eficiencia económica. No obstante, según su exposición de motivos y el texto de la ley, el objetivo era remediar la inequidad en la distribución de la tierra y paliar la pobreza extrema de cientos de miles de ciudadanos rurales. La Ley de Tierras contemplaba los siguientes mecanismos:⁴⁷ (1) el establecimiento de una Autoridad de las Tierras de Puerto Rico, que se encargaría de poner en práctica la reforma agraria mediante la expropiación,⁴⁸ y (2) la distribución de las tierras mediante repartición de parcelas a los agregados para vivienda, la repartición a agricultores pequeños para producir alimentos de autoconsumo, y las *fincas de beneficio proporcional*, que serían arrendadas por el

⁴⁶ Ley de la Autoridad de Tierras. Ley núm. 26 de 1941. Exposición de Motivos, pág. 7. 28 L.P.R.A. 241 (1941).

⁴⁷ SCARANO, *supra* nota 44, en la pág. 313.

⁴⁸ Se había calculado que las tierras afectadas ascendían a unas 175,000 cuerdas. *Id.*

gobierno a agricultores para la producción agrícola, cuyo propósito era que el Estado mantuviera la titularidad y se dividieran los beneficios entre los arrendatarios y los obreros.

Según Scarano, de los mecanismos dispuestos para la reforma en la Ley de Tierras, el más popular y exitoso fue el de la distribución de parcelas y fue así que mucha gente adquirió por primera vez un solar propio, “tras haber padecido la inseguridad y dependencia del agrego”.⁴⁹ Según Dietz, la repartición de las parcelas contribuyó a que se destruyeran las relaciones de servilismo que aún existían con algunos terratenientes. La exposición de motivos de la Ley revela la situación y la visión sobre los agregados:

Es evidente, por tanto, que la concentración de tierras ha creado en esta Isla una situación social grave, poniendo la más valiosa fuente de riqueza bajo el dominio de grandes intereses, entre los cuales descuellan los absentistas. La gran masa de agricultores y trabajadores sufre una situación desesperante, tendiendo los primeros a convertirse en simples peones y éstos en mendigos, viéndose miles de familias convertidas en agregados, o sea, siervos sin derecho ni control alguno sobre el pedazo de tierra que da cabida a su hogar.⁵⁰

La noción de que la redistribución iba dirigida a atender las promesas del PPD de “Pan, Tierra y Libertad”, la vemos en la siguiente cita: “[l]a señora Rosa Ortíz Viuda de Fuentes, viuda residente en la finca Mameyal de Dorado, a quien la Autoridad de Tierras le facilitó una cuerda de tierra, en la cual tiene enclavado su

⁴⁹ *Id.*, en la pág. 313.

⁵⁰ Para una discusión más detallada, véase VILLAR, *supra* nota 45, en las págs. 60-61.

hogar, el que se ve en la foto y de donde nadie nunca la podrá echar.... En otras palabras, vive libre,....libre en su hogar.... en su pedazo de tierra".⁵¹

En cuanto al resultado de esta reforma, Dietz señala que ni la Ley de Tierras ni la reforma en sí misma tuvieron como resultado una reducción en la dependencia económica de la Isla en la producción de azúcar.⁵² Para Dietz, esto constituye un vivo testimonio de los objetivos limitados de la Ley de Tierras y de la reforma agraria que, según su apreciación, no se visualizó como un mecanismo para revitalizar la agricultura y mejorar las condiciones sociales y de trabajo, sino que constituyó un mecanismo del PPD para consolidar su poder mediante medidas populistas que carecían de contenido significativo, con poco o ningún impacto en la economía o en la estructura de clases.⁵³ Para fines del 1947, la reforma prácticamente había cesado.⁵⁴ Una de las razones para que no se completara la reforma fue que la Autoridad de Tierras no tenía más fondos para adquirir ni expropiar. En segundo lugar, la repartición de tierras ya realizada le había dado una victoria simbólica al PPD y la mayoría de los votantes puertorriqueños creía que el PPD había cumplido su promesa de llevar a cabo la reforma agraria. Como señala Dietz, la puesta en vigor del límite de los 500 acres no se había completado, pero la reforma había logrado consolidar en el poder a una nueva élite, sin llevarse a cabo un verdadero proceso de redistribución de tierras.⁵⁵

⁵¹ Raúl Gándara, conferencia en la Universidad de P.R.: La Ley de Tierras de Puerto Rico, la Autoridad de Tierras y su obra, a invitación de Cándido Oliveras, Profesor de Economía y Problemas Sociales de Puerto Rico (14 de octubre de 1942).

⁵² DIETZ, *supra* nota 33, en la pág. 214.

⁵³ *Id.*

⁵⁴ *Id.*, en la pág. 215.

⁵⁵ Según Dietz, en 1940, 33 corporaciones violaban la limitación. Muchas corporaciones escaparon a la aplicación de la ley. Véase Mathew Edel, *Land Reform in Puerto Rico 1940-1959*, en *CARIBBEAN STUDIES*, 48 (1963).

Aunque tímida y limitada, la reforma y las políticas de los años treinta y los cuarenta se habían gestado bajo un nuevo concepto del Estado, distinto al del ideario liberal del siglo XIX. El Estado actuaba bajo la convicción de que no debía ser neutral en el juego económico y vio la necesidad de impulsar medidas de justicia social, de beneficencia, construcción de viviendas y redistribución de tierras.⁵⁶ Un cambio de política se avecinaba ya desde fines de la década de 1940. Dietz señala que el análisis costo-beneficio llegó a dominar cada vez más las decisiones gubernamentales. Según su apreciación, una vez la eficiencia y el crecimiento económico se convirtieron en la prioridad de la política pública, otros asuntos como las políticas directas encaminadas a logros sociales de otra índole recibieron menos peso.⁵⁷ La política adoptada en Puerto Rico a partir de los años cincuenta, fue la del llamado *trickle down* o *filtración*, es decir, la premisa de que los beneficios del crecimiento económico se filtrarían gradualmente a otros sectores sociales. En su análisis histórico, Picó señala que la administración se alejó de la política de “igualdad primero y crecimiento después” que había caracterizado la primera etapa del capitalismo de Estado bajo el PPD.⁵⁸

Luego de la Segunda Guerra Mundial, el PPD reorientó su programa para pasar de la agricultura a la manufactura. Este proceso de industrialización de Puerto Rico, dirigido a atraer industrias norteamericanas, se conoció como la *Operación Manos a la Obra*. Como señala Dietz, este proceso estuvo dirigido por la premisa principal de que el bien común se beneficia con la codicia o el interés privado.⁵⁹ Lejos quedaban las ya tímidas justificaciones para las políticas directas

⁵⁶ PICÓ, *supra* nota 8, en la pág. 249.

⁵⁷ DIETZ, *supra* nota 33, en la pág. 217.

⁵⁸ PICÓ, *supra* nota 8, en la pág. 218.

⁵⁹ Como tantos otros, Dietz cuestiona el esquema económico liberal y aborda críticamente la política de la *Operación Manos a la Obra*. Una de las críticas que hace es que no existía una competencia perfecta o mercados “impugnables” ni externalidades no compensadas, entre otros factores requeridos bajo este modelo económico. Para Dietz, como para tantos otros críticos del liberalismo económico, en ninguna situación real se dan esas condiciones. DIETZ, *supra* nota 33, en la pág. 259.

de justicia social y la redistribución. La suposición detrás de este proyecto era que el crecimiento económico, al fin y al cabo, beneficia a todas las clases y grupos; en otras palabras, que, a partir de la implantación de *Manos a la Obra*, operaría la teoría de la *filtración*.

La política adoptada fue *industrialización por invitación*, mediante un proceso de autoselección de industrias manufactureras. El programa de industrialización ofreció mano de obra barata, exención contributiva a las empresas extranjeras y el desarrollo de infraestructura para la industria liviana (edificios, carreteras, agua y energía eléctrica). En este periodo, se produjo también una de las emigraciones más masivas en nuestra historia hacia las ciudades estadounidenses. No hay duda de que *Manos a la Obra* produjo un aumento vertiginoso en las tasas de crecimiento económico en el país. Los efectos, sin embargo, se sufrirían a lo largo de las próximas décadas.

La planificación y la urbanización

El proceso de industrialización dio lugar a un esquema de primacía urbana y a un desarrollo urbano vertiginoso que ya desde comienzos de siglo se dio por iniciativa privada y sin iniciativas del Gobierno.⁶⁰ El proceso de planificación y modernización de la ciudad tomó como modelo el mismo proyecto de *renovación urbana* adoptado en los Estados Unidos en la década de 1930: una estructura urbana extensa, dispersa, segregada y dependiente del automóvil.⁶¹ La Junta de Planificación, creada en 1942, fue el sostén de estos modelos y sus reglamentos de zonificación y planificación promovieron los suburbios con

⁶⁰ EDWIN QUILES, *¿QUIÉNES HACEN CIUDAD? AMBIENTE URBANO Y PARTICIPACIÓN POPULAR: CUBA, PUERTO RICO, REPÚBLICA DOMINICANA* (1997). “Para 1899, la población urbana constituía el 15% del total; en 1960 era el 44%, y el 67% en 1980”. *Id.*, en la pág. 156.

⁶¹ *Id.*, en las págs. 158-159.

viviendas aisladas. La reglamentación iba dirigida a darle mayor seguridad a la propiedad y a emprender el plan de industrialización.⁶² La adopción de reglamentos se vislumbró, según el mismo presidente de la Junta de Planificación, Rafael Picó, como una alternativa para evitar la depreciación de la propiedad y para la obtención de ingresos de la propiedad residencial. Picó señala particularmente el interés de los propietarios en la adopción de estas normas.⁶³ Pero, para Edwin Quiles, arquitecto estudioso de los barrios populares, la expansión territorial de las ciudades fue creciendo sin control, a interés de particulares y sin una visión en conjunto.⁶⁴ Si por un lado el proceso planificador fomentaba un crecimiento urbano al estilo norteamericano que ubicaría a sectores de clase media y profesionales en las urbanizaciones, por el otro, los sectores sin poder económico, que emigraban de la ruralía en busca de trabajo, fueron asentándose en una especie de ciudad paralela. Así, se desarrollaron los barrios populares de la capital, como Santurce. Hubo un crecimiento desbordante de los llamados arrabales en áreas de mucha vulnerabilidad ecológica, por lo que la falta de vivienda y recursos para estas familias implicó no sólo el impacto negativo sobre áreas ecológicamente sensitivas en la ciudad, sino que serían los habitantes de estos barrios los que también recibirían el embate de la mala calidad de vida y la vulnerabilidad medioambiental. Sobre este punto, Quiles señala que “la única alternativa para proveerse albergue es la autoconstrucción, en la mayoría de los casos en terrenos ocupados ilegalmente.... Se trata de barrios construidos por los trabajadores, que por no ser propietarios quedan expuestos a la especulación del mercado capitalista del suelo”⁶⁵. Estos barrios, según Quiles, debido a su tamaño y cercanía a los espacios centrales, confrontaron una política pública que buscaba su

⁶² RAFAEL PICÓ, 10 AÑOS DE PLANIFICACIÓN EN PUERTO RICO 11 (1952).

⁶³ *Id.*, en la pág. 18.

⁶⁴ QUILES, *supra* nota 60, en la pág. 160.

⁶⁵ *Id.*, en la pág. 168.

eliminación y gran parte de sus habitantes fueron reubicados o emigraron a los Estados Unidos.⁶⁶

En este proceso de industrialización, el problema de la pobreza cambia su rostro, de una pobreza rural agraria a una urbana.⁶⁷ Los pobres habitan entonces en las áreas periféricas vulnerables y no aptas para vivienda, como manglares, caños (por ejemplo, el *Caño Martin Peña*), laderas de montañas y áreas costeras muy cerca del mar. Casi la mitad de San Juan estaba ubicada en estas áreas.⁶⁸ Linda Colón, estudiosa del tema de la pobreza en Puerto Rico, señala que, para estos años, se intensifican las condiciones deplorables, ya que aun con el crecimiento, hay un sector que queda atrapado en la pobreza, ya sea por sus pobres salarios o porque no consiguen empleo.⁶⁹

Desde temprano en los cincuenta, la práctica de la planificación en Puerto Rico ha sido reactiva, en lugar de proactiva; es decir, la conformación del espacio y la segregación y fragmentación de la ciudad han respondido en gran medida a lo que ha sido el mercado y los intereses de propietarios individuales. “Mientras los planes directores intentan encauzar el crecimiento urbano, los intereses privados crean su propia dinámica. ... El capital privado tiene todavía una influencia determinante en la conformación del entorno socio-espacial”⁷⁰. No son pocos los que concluyen que el modelo de urbanización adoptado fue nocivo tanto para la vida cotidiana -debido a la falta de integración y a la segregación social- como para la destrucción de ecosistemas naturales y la alteración, elementos que además perjudican de manera más directa a los sectores bajo niveles de pobreza, pues son

⁶⁶ *Id.*, en la pág. 158.

⁶⁷ LINDA COLÓN, POBREZA EN PUERTO RICO: RADIOGRAFÍA DEL PROYECTO AMERICANO (2006). Además, entrevista del programa radial La Voz del Centro, LA POBREZA EN PUERTO RICO: PASADO, PRESENTE Y FUTURO. Disponible en www.vozdelcentro.org/mp3/prog_172.mp3 (última visita, 14 de abril de 2008).

⁶⁸ Para 1997, el 56% del área de San Juan estaba constituida por asentamientos populares.

⁶⁹ COLÓN, *supra* nota 67.

⁷⁰ *Id.*, en las págs. 162-163.

las comunidades populares las más que sufren los efectos de la mala planificación, la desigualdad en la provisión de servicios y los efectos de la contaminación.⁷¹

Nueva estrategia de industrialización: la industria pesada, las farmacéuticas y la contaminación ambiental

En los sesenta, la expansión industrial se paralizó; la industria liviana desapareció, y el Estado desatendió los problemas sociales como el desempleo, la pobreza en la ciudad y la crisis de vivienda. Esto provocó una segunda ola de emigraciones. El Gobierno mantuvo su política de prioridad a los incentivos a grandes empresas extranjeras con altos niveles de contaminación y con poca creación de empleos. Esta vez se trataba de refinerías, industrias petroquímicas y farmacéuticas. Con el establecimiento de estas industrias, comienza a hacerse patente el problema de la contaminación ambiental en Puerto Rico. Con esta nueva fase de la *Operación Manos a la Obra*, surgen conflictos irreconciliables entre las políticas económicas favorecedoras de las industrias y la situación de comunidades aledañas y trabajadores que sufrieron el impacto de la contaminación. En fin, el criterio utilizado para la política de incentivar industrias se definía bajo premisas que no tomaban en cuenta las condiciones laborales de los empleados en términos de salud y seguridad, y mucho menos los impactos medioambientales a los recursos naturales.⁷² Y el resultado no se hizo esperar.

Estudios confirmaron un deterioro en la función pulmonar de residentes de las comunidades adyacentes a las plantas de petróleo.⁷³ En la próxima década, los informes oficiales de la Junta de Calidad Ambiental, del 1985 al 1988, señalarían

⁷¹ QUILES, *supra* nota 60, en la pág. 163.

⁷² Carmen M. Concepción, *Environment and Industrialization in Puerto Rico: Disenfranchising People*, 36 JOURNAL OF ENVIRONMENTAL PLANNING AND MANAGEMENT 269, 271-272 (1993).

⁷³ Wilfredo López y Marianne Meyn, *Modelo de desarrollo capitalista y destrucción ambiental*, en LA SITUACIÓN AMBIENTAL EN LATINOAMÉRICA Y EL CARIBE 129-159, 138 (Ingeman Hedstrom ed., 1989).

dos problemas serios de contaminación ambiental relacionados con estas actividades industriales: la contaminación de los cuerpos de agua subterráneos y la disposición de desperdicios sólidos peligrosos, producto de las actividades manufactureras. Según López y Meynn, el Estado no logró contener el aumento en los niveles de contaminación ni respondió adecuadamente al creciente número de comunidades afectadas.⁷⁴ La estrategia *Manos a la Obra* convirtió a Puerto Rico en lo que algunos llamaron *un paraíso para el establecimiento de industrias contaminantes*.⁷⁵ Pero, a fines de los sesenta, comenzamos a ver el activismo de una serie de comunidades y grupos que se organizan para denunciar los efectos que estas compañías tenían en su salud -ya por razones de seguridad en el empleo o por los efectos de contaminación al medioambiente- y en oposición a la ubicación de las industrias.⁷⁶ El mismo activismo se observa en los Estados Unidos.

En ambos casos, esto es, quizás, en parte, lo que dio pie a que, en los años setenta, se aprobara legislación ambiental. Así, surge la Ley de Política Pública Ambiental, las leyes contra la contaminación de aire, agua y suelo, y las leyes protectoras de los recursos naturales. Irónicamente, esta legislación no serviría de mucho para atajar los problemas de contaminación de muchas comunidades, dado que su enfoque, tanto aquí como en los Estados Unidos, fue, y hasta cierto punto sigue siendo, un enfoque ecologista y conservacionista, enfocado en el recurso y con análisis de costo-beneficio. De hecho, en 1975, el Gobierno exploró la posibilidad de que se eximiera a Puerto Rico de la aplicabilidad de leyes y reglamentos ambientales federales, mucho más restrictivos que los nuestros. Aunque no lo lograron, como parte de la política de incentivos, se implantó una

⁷⁴ *Id.*, en la pág. 144.

⁷⁵ *Id.*, en las págs. 129-159.

⁷⁶ Por ejemplo, grupos se manifestaron en oposición al establecimiento de plantas termonucleares, a la ubicación de un reactor nuclear y a la ubicación de la empresa Monsanto. *Id.*

política de eximir a ciertas empresas del cumplimiento de reglamentos ambientales.

Para 1976, la política de incentivos continúa, pero esta vez se sustituyen las industrias pesadas por las farmacéuticas. Las políticas utilitaristas, que enfatizaban la provisión de empleos y el mejoramiento para la sociedad en general a largo plazo, justificaban la ubicación de las industrias en el norte del país, en zonas de acuíferos y de mucha vulnerabilidad en términos medioambientales. Hoy día, la zona kárstica del país, de gran importancia para la producción de agua, es una de las más contaminadas debido a la operación de las industrias farmacéuticas. Hay que señalar que Puerto Rico también ha servido como laboratorio de los Estados Unidos para probar el famoso agente naranja en el Bosque Nacional El Yunque (1963-67), para las pruebas de píldoras anticonceptivas (1954) y como área de prácticas militares, bombardeo y disposición de desperdicios químicos militares en nuestras islas-municipios Vieques (1947-2001) y Culebra (1947-1973).

La crisis de vivienda

También veremos, en estos años, una crisis aguda en el problema de la vivienda, que hizo patente la grave situación que enfrentaban los grupos desaventajados. Esta crisis genera uno de los movimientos sociales más importantes de Puerto Rico: el movimiento de *rescates de terreno*. La política pública fue el uso de la represión del Estado mediante el uso más patente de la violencia. Hay dos grandes olas de rescates de terrenos, del 1968 al 1972 y del 1973 al 1976.⁷⁷ Estas personas que invadían tierras, del Estado o privadas, se denominaban

⁷⁷ La socióloga urbana Liliana Cotto analiza estos rescates como uno de los movimientos sociales más importantes en Puerto Rico. LILIANA COTTO, DESALAMBRAR: ORIGENES DE LOS RESCATES DE TERRENO EN PUERTO RICO Y SU PERTINENCIA EN LOS MOVIMIENTOS SOCIALES CONTEMPORÁNEOS (2006).

rescatadores, y no invasores, una forma, según Cotto, de legitimar el derecho de los “sin lugar”.

La respuesta del PPD, en el 1968, cuando dan comienzo masivamente los rescates, fue la aplicación formal del derecho civil patrimonial y los procesos de desahucio sin órdenes del tribunal. El plan del Gobierno no pudo detener el aumento de los llamados rescates.⁷⁸ Los rescatadores desarrollaron rápidamente un sentido de identidad ante las acciones de la Administración: “[l]os pobres son los que crean la riqueza, pero no tienen un lugar donde vivir decentemente. Nos vemos obligados a tomar estas medidas a ver si podemos cambiar estas leyes que son la opresión del pueblo pobre”⁷⁹. El Gobernador, por su parte, anunció su política de mano dura: “[b]ajo ninguna circunstancia podemos permitir que gente tome la ley en sus propias manos. Defenderemos igualmente la propiedad pública y privada”. Dos expresiones demuestran las concepciones propietarias que estaban detrás de la política adoptada ante esta situación, una del Secretario de Justicia y la otra de un juez de instancia. El Secretario de Justicia manifestó públicamente lo siguiente: “[l]a gente tiene el derecho de disfrutar el uso de su propiedad sin que otros se la quiten usando métodos de maleantes. Dado que los ocupantes ilegales invadieron ... no son elegibles para recibir un trato igual bajo la ley”⁸⁰. El juez, por su parte, en una vista, dijo: “[n]ingún tribunal puede permitir tal conducta y ningún tribunal puertorriqueño puede darse el lujo de socavar de esa manera la fe de la ciudadanía en la justicia, dejando de proteger el derecho a la propiedad”⁸¹. En general, la actitud de los jueces, tanto del sistema puertorriqueño como del federal, legitimó los desahucios sin aviso de las estructuras en horas de la madrugada, en detrimento inclusive de los derechos civiles de los rescatadores; validó el uso de la

⁷⁸ La criminalización de los actos fue un mecanismo estatal para intentar frenar los actos de desobediencia y rescates.

⁷⁹ Rescatadores de Villa Eloísa. COTTO, *supra* nota 77, en la pág. 58.

⁸⁰ *Id.*, en la pág. 68.

⁸¹ *Id.*, en las págs. 68 y 69.

violencia, y vindicó los argumentos propietarios sin considerar elementos procesales o argumentos posesorios.⁸² En 1975, se aprobó la Ley núm. 132 de 1ro de julio, que atendió de manera fragmentada la situación y legalizó los rescates ocurridos antes de 1973, pero el asunto de la falta de vivienda y las raíces que la provocaban quedarían sin atender.⁸³

En este periodo, también se hizo patente un trato distinto por parte de las autoridades a los diferentes *invasores*. Mientras lo anterior ocurría contra los *rescatadores* que transgredían la propiedad para subsanar su problema de vivienda, grupos con poder económico asentaban casas de veraneo en el suroeste de la Isla, en el área recreativa conocida como *La Parguera*, un área de alto valor ecológico administrada por el Estado. Se denunció la inacción contra los últimos mientras agredían en horas de la madrugada a los rescatadores pobres.⁸⁴

V. La Propiedad frente a la pobreza y la justicia ambiental en el nuevo siglo

A la luz de lo antes visto, conviene preguntarse cuál es el cuadro en Puerto Rico al 2008 sobre estos tres temas tan evidentemente relacionados. Intentaré dar un cuadro general bajo apercebimiento de simplificación.

Pobreza

⁸² *Amézquita v. Hernández Colón*, 378 F. Supp. 737 (1974) y *Amézquita v. Hernández Colón*, 518 F2d 8 (1975).

⁸³ COTTO, *supra* nota 77, en la pág. 109.

⁸⁴ *Id.*, en la pág. 65.

A pesar de que, a partir de las décadas de 1950 y 1960, Puerto Rico obtuvo un crecimiento económico vertiginoso⁸⁵ y logró un proyecto de inversión en las áreas de educación, proyectos de vivienda e infraestructura, no logró hacer cambios significativos en los niveles de pobreza. Hoy día, el 48 por ciento de la población vive bajo los niveles de pobreza.⁸⁶ La desigualdad, por su parte, alcanza niveles muy preocupantes y es mucho más pronunciada que la de los Estados Unidos.⁸⁷

Como vimos, el problema del uso al que se destinará la propiedad privada sobre la tierra fue un asunto medular y el eje de la disputa en el periodo de los rescates de terreno, en los años setenta.⁸⁸ Hoy, sigue siendo un punto principal de las controversias, esta vez junto al elemento medioambiental. La necesidad de viviendas era en ese entonces, y sigue siendo hoy, uno de los problemas más álgidos en Puerto Rico. Aun cuando el porcentaje de titularidad privada de viviendas ha aumentado,⁸⁹ el aumento en el número de familias que necesitan vivienda y los niveles de desigualdad y pobreza que enfrentan se señalan como los factores más determinantes de esta crisis.⁹⁰ Un amplio sector aún no tiene las condiciones para acceder al mercado de vivienda. El Gobierno puso en manos del mercado privado de construcción las viviendas de interés social, lo que ha fortalecido esta industria, con el resultado de que ejerce gran poder en los procesos

⁸⁵ Puerto Rico obtuvo tasas de crecimiento económico de entre 9% y 11% entre los años cincuenta y los ochenta. BERNARDO KLIKSBERG y MARCIA RIVERA, LA EXPERIENCIA DE PUERTO RICO EN LA LUCHA CONTRA LA POBREZA: ESTUDIO SOBRE EL IMPACTO DEL PROYECTO DE COMUNIDADES ESPECIALES REALIZADO POR UNESCO PARA LA OFICINA PARA EL FINANCIAMIENTO SOCIO-ECONÓMICO Y LA AUTOGESTIÓN DE PUERTO RICO Y EL BANCO DE DESARROLLO DE PUERTO RICO 14 (UNESCO, 2005).

⁸⁶ De acuerdo con el Censo de población y vivienda de los Estados Unidos del 2000. KLIKSBERG, *supra* nota 85, en la pág. 14. El porcentaje estaría en 60% de no existir subvenciones del gobierno federal de los Estados Unidos.

⁸⁷ El 20% más rico recibe el 59.9% del ingreso nacional y el 20% más pobre recibe el 1.7%.

⁸⁸ LINDA COLÓN, *Los rescates de terrenos y las políticas gubernamentales*, REVISTA UMBRAL en formato electrónico. Disponible en <http://umbral.uprrp.edu/files/Los%20rescates%20de%20terreno%20y%20las%20políticas%20gubernamentales.pdf>

⁸⁹ *Id.*, en la pág. 3.

⁹⁰ *Id.*

electorales y en la toma de decisiones en las tres ramas de gobierno. El fortalecimiento y la dependencia en esta industria han ocasionado una gran injerencia de ésta en la falta de implantación de las políticas de protección del ambiente. Contradictoriamente, al estar a cargo de la provisión de hogares de interés social, se facilita la obtención de permisos para construir este tipo de viviendas en áreas vulnerables y ecológicamente importantes. Aun así, en los últimos años, el número de viviendas nuevas de interés social va en descenso, en primer lugar, debido al problema de la escasez de la tierra,⁹¹ lo que hace que los terrenos adecuados para construir requieran mayores costos, algo que las compañías no están dispuestas a asumir. Como consecuencia, las viviendas de interés social se construyen en terrenos de poco valor, aislados de los centros, escuelas, hospitales y otros servicios básicos, y en lugares vulnerables a deslizamientos o hundimientos.

Por su parte, aquellas familias que han logrado título de propiedad y que se encuentran en áreas costeras o en centros urbanos son desplazadas por el mercado y por las lógicas de costo-efectividad, por vía de compraventa o expropiaciones.⁹² Para el 2001, se identificaron 685 *comunidades especiales*, 147,980 personas en arrabales y 115,315 en invasiones.⁹³

Medioambiente

⁹¹ Véase ESTUDIOS TÉCNICOS y el CENTRO PARA EL DESARROLLO SUSTENTABLE DE LA UNIVERSIDAD METROPOLITANA, *¡La Tierra se está acabando!: Informe Final* (2001).

⁹² Como muestra de notas periodísticas, véase Keila López Alicea, *Cónclave contra la expropiación*, EL NUEVO DÍA, 13 de octubre de 2007; Keila López Alicea, *Emplazamientos alarman a Vietnam*, EL NUEVO DÍA, 23 de septiembre de 2007; The Associated Press, *Solidaridad comunitaria*, EL NUEVO DÍA, 7 de octubre de 2007; Mariana Reyes Angleró, *Para sacarnos de aquí nos tienen que matar*, EL NUEVO DÍA, 29 de octubre de 2007; Sharon Díaz Ríos, *Resistencia vecinal a abandonar Mainé*, EL NUEVO DÍA, 31 de marzo de 2007. Sobre algunas estrategias que han creado comunidades que se enfrentan a estas expropiaciones, véase Myrta Morales, *No me des el pescado, enséñame a pescar*, Derecho y Pobreza, Seminario en Latinoamérica de Teoría Constitucional y Política (SELA 2005), págs. 187-202.

⁹³ COLÓN, *supra* nota 88, en la pág. 7.

Las últimas tres décadas han visto un crecimiento vertiginoso de los movimientos ambientalistas en Puerto Rico.⁹⁴ Como es entendible, esto responde al incremento de problemas medioambientales, atado a un proceso de concienciación y mayor protagonismo del tema en el foro público. Los problemas que se han identificado en las últimas dos décadas incluyen: la exclusión de comunidades y de organizaciones ambientalistas de los procesos de toma de decisiones, las disputas con propietarios privados o con el Estado sobre los usos de la tierra,⁹⁵ la venta o arrendamiento de terrenos patrimoniales públicos o de dominio público, el impacto de proyectos turísticos en áreas ecológicamente importantes, la oposición a proyectos industriales que afectarían la salud y la calidad de vida de comunidades aledañas, y la falta de acceso a los recursos como el agua potable y la pesca (desplazamiento de comunidades pesqueras),⁹⁶ así como al espacio público (la privatización de las playas es el caso paradigmático).⁹⁷

A partir de los noventa, se añadirían a la lista de problemas los efectos más crudos de un desparrame urbano que, como vimos, comenzó en los cincuenta, mediante la implantación del modelo de urbanización norteamericano. En gran medida, se señala como principal factor del desparrame la determinación del Estado de dejar que manos privadas dictaran la pauta sobre la ubicación de

⁹⁴ Manuel Valdés Pizzini, *Historical contentions and future trends in the coastal zones: The environmental movement in Puerto Rico*, en BEYOND SUN AND SAND: CARIBBEAN ENVIRONMENTALISMS 52-53 (Sherrie Baver & Barbara Lynch eds., 2006). Valdés Pizzini, antropólogo y sociólogo, elabora un marco para entender estos movimientos en relación con la población, la política, las políticas públicas implantadas y la economía.

⁹⁵ Véase Jorge Fernández Porto, *El impacto sobre las comunidades de la administración de los terrenos y otros bienes públicos*, 8 ACTA CIENTÍFICA, 33-43 (1994).

⁹⁶ Valdés Pizzini, *supra* nota 94.

⁹⁷ Véase Juan Giusti Cordero, *Controversias ambientales y conflictos sociales*, en LINA TORRES, SOCIEDAD Y CULTURA CONTEMPORÁNEA 701-771 (2006); Valdés Pizzini, *supra* nota 94; MANUEL VALDÉS PIZZINI y DAVID CRAIG GRIFFITH, *FISHERS AT WORK, WORKERS AT SEA: A PUERTO RICAN JOURNEY THROUGH LABOR AND REFUGE* (2002); Jessica Rodríguez Martín, *El derecho ciudadano al agua potable*, 37 REV. JUR. U.I.P.R. 477 (2003). Para un resumen de las controversias surgidas en los últimos dos años, véase Érika Fontánez Torres, *Para reflexionar y actuar: Resumen medio ambiente 2006*, CLARIDAD, 4 al 10 de enero de 2007, en las págs. 13, 14, 31 y 32; Érika Fontánez Torres, *Medioambiente: el reclamo por un mejor país*, CLARIDAD, 27 de diciembre al 2 de enero de 2008, en las págs. 4-6.

proyectos, actuando como un mero reactor ante las propuestas privadas de los propietarios. Las comunidades que quedan atrapadas en los suburbios por urbanizaciones cerradas sufren, además, las consecuencias de inundaciones y la falta de acceso al agua potable (los nuevos desarrollos se autofinancian el servicio de agua potable).

Además, en Puerto Rico, como en otros países, ante las dimensiones políticas y la complejidad de los asuntos medioambientales, se ha comenzado a hablar de *justicia ambiental*.⁹⁸ Así, se ha hecho referencia a que las decisiones del gobierno son acciones que se explican por razón de raza y pobreza.⁹⁹ Este concepto vincula los impactos medioambientales y sociales de la contaminación y del daño a los recursos naturales. Como plantea David Harvey, la *justicia ambiental* afirma que las preocupaciones sociales y ambientales son inseparables. Los planteamientos de *justicia ambiental* reafirman la necesidad de nuevas relaciones de poder,¹⁰⁰ y destacan la desigualdad ambiental como otra dimensión que debe atenderse mediante la equidad y la justicia social.¹⁰¹

El regreso al protagonismo propietario liberal conservador

⁹⁸ Utilizo el término *justicia ambiental* en el sentido más amplio y cónsono con planteamientos de justicia social a los que se añaden los elementos medioambientales, aunque sabemos que el término fue acuñado como parte del contexto de movilización social de sectores minoritarios en los Estados Unidos. Véase Orden Ejecutiva núm. 12898 emitida por el Presidente de los EEUU, William B. Clinton. Véase R. Lazarus, *Pursuing Environmental Justice: The Distributional Effects of Environmental Protection*, 87 NW. U. L. REV. 787 (1993). Sobre el uso discursivo/simbólico de este término en Puerto Rico, véase Érika Fontánez Torres, *Primera Jornada Ambiental 2006: Una agenda Académica y de acceso a la Justicia*, 75 REV. JUR. UPR 465 (2006). También se le ha llamado ecologismo de los pobres; véase JOAN MARTÍNEZ ALIER, *THE ENVIRONMENTALISM OF THE POOR* (2002).

⁹⁹ Carmen M. Concepción, *Justicia Ambiental, Luchas Comunitarias y Política Pública*, 31-32 REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Edición especial 1998-99/1999-2000, 89-113 (2001).

¹⁰⁰ David Harvey, *The Environment of Justice*, en ANDY MERRIFIELD Y ERIK SWYNGEDOW, *THE URBANIZATION OF INJUSTICE* (1997).

¹⁰¹ Concepción, *supra* nota 99, en la pág. 92.

Uno de los denominadores en los últimos años ha sido el refuerzo, sobre todo, desde el punto de vista discursivo, de una concepción del derecho de propiedad casi absoluta. Las controversias de justicia social y medioambiente al día de hoy entrañan, como protagonista jurídico y político, el derecho de propiedad en su vertiente más conservadora.¹⁰² Así, la mayoría de las controversias se atienden exclusivamente como un asunto de titularidad privada y se parte de la premisa de que quien es dueño puede hacer irrestrictamente lo que desee, sin mirar las consecuencias sociales de sus actos, y bajo la premisa del señorío propietario más absoluto. Este parámetro, tiene, sin embargo, una contingencia particular, pues, si bien la mayoría de las veces el Gobierno decide no limitar el desarrollo privatizador por razones fiscales y jurídicas (asunto ciertamente debatible), en el caso de comunidades propietarias pobres como *Santurce* y *Mainé*, el Gobierno utiliza hasta el máximo su poder para poner en manos privadas sus propiedades. Se albergan profundas razones utilitaristas, con consecuencias negativas para los mismos sectores.

VI. Apuntes Preliminares de una mirada histórica contemporánea

En este momento, nos preguntamos ¿qué encontramos en este recuento histórico puertorriqueño sobre las controversias propietarias de hoy día? En primer lugar, en los años cuarenta y en la implantación de la reforma agraria parece haber habido una política guiada por un pensamiento igualitario y, por ende, un concepto propietario regido por una función social. Se reconoció la situación de desventaja de aquellos campesinos agregados, quienes por razones totalmente ajenas a su voluntad permanecían en una situación de servilismo. Por lo tanto, el Estado se entendió en la necesidad de aliviar esa desventaja adjudicándole

¹⁰² Para una discusión sobre este punto aplicada a tres controversias recientes, véase Érika Fontánez Torres, *Las controversias costeras: Entre “lo público” y “lo privado” y el Derecho de Propiedad*, CLARIDAD, 7 al 13 de diciembre de 2006, en las págs. 14 y 31.

propiedad mediante la re-distribución de parcelas. Esta idea de justicia igualitaria era, al menos en el discurso acuñado, lo que guiaba las políticas de los gobernantes y administradores del país. Asimismo, el gobierno puertorriqueño, con la requerida bendición de su metrópoli y su gobernador, impuso límites a la propiedad de las corporaciones azucareras norteamericanas. La adjudicación de propiedad, por otra parte y según visto, era concebida como la forma de hacer libres a los campesinos.¹⁰³

El periodo de industrialización estuvo marcado por una política utilitarista. La premisa principal era que mediante el proceso de industrialización se obtendría progreso y crecimiento económico a lo largo y ancho del país. Las medidas de justicia social adoptadas en la década anterior fueron puestas a un lado para dar pie a una política que daba prioridad a la ubicación de industrias y a la producción de empleos. Si bien el crecimiento económico y el desarrollo urbano del país fue vertiginoso, hay varios elementos reprochables de este utilitarismo:¹⁰⁴ la ubicación de las industrias y la contaminación generada afectó seriamente a ciertos sectores de la población e incluso a generaciones presentes. Los efectos de este modelo utilitarista también incluyen aquellos asociados al militarismo norteamericano promovido por el gobierno puertorriqueño, como los experimentos y las prácticas militares con nuestra población a cambio de ayudas económicas, la contaminación de los trabajadores y de comunidades y el daño a nuestros recursos naturales.

¹⁰³ Una de las premisas principales que justifican la propiedad privada es la relación propiedad/libertad. La premisa principal es que, en tanto individuos libres, los propietarios pueden usar la propiedad como quieran sin las ataduras sociales o políticas impuestas por nadie; por lo tanto, el gobierno tiene un rol minimalista y quien tiene propiedad está menos sujeto a la coerción del resto. La premisa inarticulada y hasta contradictoria es: en tanto esto, los que no tienen propiedad no son individuos libres. ¿Cómo, entonces, se justifica un esquema en que ciertos ciudadanos queden sin libertad?. Véase, JEREMY WALDRON, *THE RIGHT TO PRIVATE PROPERTY* (1990).

¹⁰⁴ Siguiendo la crítica de Jeremy Waldron, quien, al igual que muchos otros igualitarios, hace una crítica a la premisa utilitarista: ¿Cómo justificamos que no todos y sólo algunos estén mejor? ¿Cómo se define mejoría? ¿Mediante la obtención de un salario? ¿Qué le decimos a estas comunidades que obtendrían empleo mediante la ubicación de una industria petroquímica, pero que en sus lugares de trabajo y en sus casas recibirían directamente el impacto de la contaminación tanto a corto como a largo plazo? Véase Waldron, *supra* nota 4.

En este periodo, se implanta un modelo de planificación dirigido a favorecer a los propietarios de nuevas urbanizaciones conforme el modelo norteamericano, que además se dejó en manos de la iniciativa privada. La legislación ambiental, por su parte, fue en su mayoría de corte conservacionista, con énfasis en la protección de la naturaleza, y no se integraron medidas para atender los problemas medioambientales provocados por la pobreza y la industrialización. También, a fines de los sesenta y principios de los setenta, el Gobierno se desentendió del grave problema de la falta de vivienda, lo que provocó una ola imparable de invasiones de terrenos, tanto públicos como privados. Los reclamos fueron atendidos con violencia institucional extrema e imperó una defensa absoluta de la propiedad pública y privada desde el llamado señorío propietario.¹⁰⁵

Ya en la actualidad, las políticas de no intervención, junto a una concepción propietaria casi absoluta, imperan como discurso institucional.¹⁰⁶ Esto ha provocado una crisis en el uso y disponibilidad del suelo y problemas medioambientales atados al desparramamiento urbano. El uso del suelo, en un país que tiene más de un 70% de mancha urbana, ha sido dictado por la industria de la construcción y sus prerrogativas propietarias, lo que ha generado problemas como la falta de infraestructura, pobre acceso al sistema de agua potable, falta de acceso a los espacios públicos y segregación social. Asimismo, las comunidades con menos recursos económicos, aunque propietarias, se enfrentan a las medidas

¹⁰⁵ Este es uno de los efectos clásicos de la justificación de la propiedad privada. Como explica Jeremy Waldron, la sociedad ha puesto su autoridad moral y física para garantizar los derechos de los titulares privados, aun contra aquellos que quedan sin hogar y sin los medios para empleo o sustento. *Id.*

¹⁰⁶ En los últimos años, y cada vez con más fortaleza, se impregnan en el debate público y en las políticas institucionales las nociones propietarias del liberalismo conservador que establecen: (1) que existe un derecho de no intervención del Estado que está ahí no para imponer restricciones o intervenir en la redistribución de la propiedad, sino para guardar que nadie interfiera con ese derecho; (2) que ese derecho de propiedad no enfrenta en ninguna o casi ninguna circunstancia, prioridades morales, como por ejemplo, valores comunitarios o medioambientales. Véase WILL KYMLICKA, *CONTEMPORARY POLITICAL PHILOSOPHY* 111-124 (2002).

utilitaristas de revitalización, que no toman en cuenta ni sus valores comunitarios ni culturales ni los elementos de injusticia que representa su desplazamiento de la ciudad. Por su parte, las medidas institucionales de índole ambiental continúan bajo los parámetros conservacionistas promoviendo proyectos como la siembra de árboles y la designación de corredores ecológicos, muchas veces en exclusión de la gente y sus necesidades básicas.