

LA ISLA DE GUAM: DE COLONIA ESPAÑOLA A TERRITORIO NO AUTÓNOMO

David MANZANO COSANO*

RESUMEN

LA ISLA DE GUAM: DE COLONIA ESPAÑOLA A TERRITORIO NO AUTÓNOMO

El objetivo principal de este artículo es comprender la situación jurídica de la isla de Guam en el sistema internacional. Para ello realizaremos un recorrido histórico desde que fuera colonizada por España en 1668 hasta la actualidad. De este modo, pretendemos acercarnos a las peculiaridades jurídicas de este territorio no autónomo que hoy es administrado por Estados Unidos.

Palabras clave: Guam, territorio no autónomo, Estados Unidos, territorio no incorporado, historia del Derecho internacional público, colonialismo, descolonización.

ABSTRACT

GUAM: FROM THE SPANISH COLONY TO THE NON-SELF-GOVERNING TERRITORY

The main goal of this article is to understand the legal status of the island of Guam in the international system from a historical perspective. It analyses how is the international situation of the islands from 1668 (it was colonized by Spain) to the present day. Nowadays, Guam is a non-self-governing territory administered by the United States.

Keywords: Guam, non-self-governing territory, United States, unincorporated territory, history of international law, colonialism, decolonization.

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN.—2. LA COLONIZACIÓN HISPANA: EL FIN DE LA AUTONOMÍA POLÍTICA DE LOS CHAMORROS.—3. GUAM BAJO LA ADMINISTRACIÓN ESTADOUNIDENSE.—3.1. El territorio no incorporado de Estados Unidos.—3.2. El germen del fin del régimen colonial: el *Organic Act*.—3.3. El problema del fin del territorio no autónomo.—4. CONCLUSIONES.

* PSI de la Universidad Pablo de Olavide, Doctor en Historia Contemporánea (UCM, 2015) y Doctorando en Ciencias Políticas y Jurídicas por la Universidad Pablo de Olavide (oceaniahispana@gmail.com).

1. INTRODUCCIÓN

De los testeros que dan acceso a la sala de la audiencia pública de la Legislatura de Guam cuelgan dos solemnes fuentes jurídicas: el texto de la Declaración de Independencia de Estados Unidos y la pintura de Frank Pérez que reproduce el momento de la firma del *Organic Act* de 1950. Dos símbolos claves para entender los principios normativos del territorio no autónomo de Guam.

El triunfo de la Declaración de Independencia del 4 de julio de 1776 se consolidó con la promulgación de la Constitución americana de 1787, es decir, la fuente del Derecho principal de Estados Unidos y, por tanto, de Guam. Uno de los principales factores que llevaron a los colonos británicos a redactar esta declaración fue su hartazgo de sentirse infravalorados por la metrópoli al no tener representación en el parlamento de Londres¹. Y aquí radica la primera paradoja de la situación jurídica de la isla de Guam porque la base de su sistema jurídico se asienta sobre un texto que denuncia la desigualdad de derechos entre los mismos individuos de un estado. Empero, en la actualidad los habitantes de Guam no pueden votar al presidente de Estados Unidos ni tampoco tienen una representación efectiva en su Cámara de Representantes, pues su único delegado tiene voz, pero no voto². Dado que los nativos de Guam (chamorros) no gozan de los mismos derechos políticos que los habitantes de los 50 estados que constituyen los Estados Unidos, podría identificarse con esos colonos originarios de las trece colonias británicas que se rebelaron contra la metrópoli por carecer de los mismos derechos políticos.

Es paradójico también que ninguno de los actos representados en las paredes del *hall* de la Legislatura de Guam (Declaración de Independencia y *Organic Act*) emanasen de la voluntad de los chamorros. Por tanto, se pretende asentar la soberanía de Guam en dos textos jurídicos que no fueron elaborados ni aprobados originariamente por su población nativa. De ahí que la situación internacional de Guam rechine a cualquier internacionalista, pues no llega a comprender cómo se ha orquestado un ordenamiento jurídico teóricamente democrático sin que haya existido ninguna definición explícita por parte de su población de cuál es su voluntad, dado que todos los referéndums para redactar su propia constitución y su autodeterminación han fracasado. Pese a la importancia del tema, esta cuestión se halla en un segundo plano en los debates políticos de la isla de Guam. La razón de ello se encuentra en la negativa de las partes implicadas (Estados Unidos y Guam) de alterar el *statu quo* de la isla porque temen perder la posición relativamente cómoda que han adoptado.

Los habitantes de Guam aspiran a integrarse definitivamente en Estados Unidos mediante el reconocimiento de ser un estado libre asociado (Commonwealth) al estilo de sus vecinos de las Marianas del Norte o Puerto

¹ JENKINS, P., *A History of the United States*, 5.^a ed., Londres, Macmillan, 2015, pp. 43-89.

² MCCORMICK, M., «Guam», en NTUMY, M. A. (ed.), *South Pacific Islands legal systems*, Honolulu, University of Hawaii, 1993, pp. 518-539.

Rico. Sin embargo, la Administración de Washington lo rechaza por el temor a que el cambio del *statu quo* de la isla conlleve la limitación de las manobras de su ejército para controlar el Pacífico norte, tal como le ocurrió con la suscripción de los Acuerdos de Libre Asociación (*The Compact of Free Association* —COFA—) con los Estados Federados de Micronesia (1986), Marshall (1986) y especialmente con Palaos (1993)³. Para ello se escuda en criterios jurídicos que recuerdan a los tiempos del colonialismo hispánico como evidencia que entre las fuentes de legitimidad del *Organic Act* se mencione el tratado de París de 1898. De alguna manera parece que parte del pensamiento decimonónico español que legítimo el régimen colonial fuera interiorizado por la Administración de Washington al tomar el control de la isla de Guam, y este lo ha ido amoldando a los cambios de la coyuntura internacional para evitar reducir su poder geoestratégico en esta isla. Precisamente, este artículo realiza un recorrido histórico sobre la evolución de la isla de Guam desde que fuera colonizada por los españoles hasta la actualidad, deteniéndose en el trato que le ha proporcionado el Derecho internacional público para comprender cómo aún en el siglo XXI pervive el territorio no autónomo de la isla de Guam y cuáles son los principios que lo sustentan. De este modo, se pretende actualizar la imagen que la sociedad española posee de su antigua excolonia, adentrándonos en su realidad actual e intentando superar esa tendencia estereotipada de asociarla con aquella isla exótica de ese imperio español donde nunca se ponía el sol⁴.

2. LA COLONIZACIÓN HISPANA: EL FIN DE LA AUTONOMÍA POLÍTICA DE LOS CHAMORROS

El origen del contacto entre el mundo hispánico y Guam se encuentra en el primer viaje de circunnavegación de la tierra de Magallanes-Elcano (1519-1522), del que hoy se conmemora su V Centenario. Esta expedición llegó a esta isla del archipiélago de las Marianas el 6 de marzo de 1521, bautizándolas como la de los Ladrones por el intento de los nativos de robarles una serie de objetos⁵. El éxito de esta empresa reforzó el deseo de la monarquía hispánica de poseer un enclave en Asia para así comerciar con las especias. Para ello firmó con Portugal el tratado de Zaragoza (1529), el cual fijaba el antemeridiano de la línea trazada por el acuerdo de Tordesillas (1494) para repartirse el mercado del Extremo Oriente⁶. De este modo,

³ LEVY, J., *Micronesian Government*, Palikir, Micronesia, National Department of Education, 2008, pp. 73-75.

⁴ MANZANO COSANO, D., «La España del siglo XXI y su relación con la Micronesia: ¿Una relación que va más allá del viejo recuerdo colonial del Imperio donde nunca se ponía el Sol?», *Cuadernos de la Escuela Diplomática*, vol. 59, 2017, núm. 1, pp. 175-260.

⁵ PIGAFETTA, A., *Primer viaje alrededor del globo (editor Virgilio Ortega)*, Barcelona, Ediciones Orbis, 1986, p. 33.

⁶ CANTILLO, A., *Tratados, Convenios y declaraciones de paz y comercio que han hecho con potencias extranjeras los monarcas españoles de la casa de Borbón desde el año 1700 hasta el día*, Madrid, La Alegría, 1843, pp. 537-547.

España ocupó Filipinas y fundó la ruta del Galeón de Manila (1564-1565) para trasladar los bienes asiáticos a los dominios hispánicos a través de sus colonias americanas⁷. La Nao de China, nombre con el que también se conoce a esta ruta, acercó definitivamente a las Marianas al pensamiento ibérico al ser uno de sus puntos de escala. Felipe II intentó ocuparlas mediante la real instrucción del 28 de agosto de 1569⁸. Sin embargo, el proyecto fracasó como consecuencia de sus altos costes. La idea se abandonó hasta que a mediados del siglo XVII el jesuita Diego Luis de San Vitores apeló a la divina providencia de la monarquía hispánica para recuperar el proyecto colonizador. El discurso caló en la reina Mariana de Austria, esposa de Carlos II. Así por la real cédula de 24 de junio de 1665 se activó el engranaje colonial que se materializó con su ocupación en 1668, comenzando una guerra por todo el archipiélago chamorro que concluyó a finales del siglo XVII con la concentración de las fuerzas hispanas en la isla de Guam⁹. Ello podría considerarse el comienzo de la pérdida de la autonomía de los chamorros sobre el control de su territorio. Pues el ordenamiento jurídico del imperio hispánico se impuso en la isla a golpe de fuerza y diplomacia¹⁰. Sin embargo, esta práctica no fue exclusiva de España dado que el resto de los imperios la reprodujeron en los distintos territorios de la Oceanía que se repartieron.

La fundación de las colonias británicas de Nueva Gales del Sur en 1788 acabó con el monopolio colonial de España en el seno del Pacífico, iniciándose un proceso imperialista que avanzó a pasos agigantados con el desarrollo de la revolución industrial¹¹. La reducción de las distancias y la búsqueda de nuevos mercados llevaron a Reino Unido, Francia, Alemania, Holanda, Rusia, Estados Unidos y Japón a acompañar a España en la colonización de los pueblos de la vieja Mar del Sur. Para ello reprodujeron el modelo de Guam de emplear la fuerza y/o diplomacia para que las diferentes comunidades nativas se subordinasen al ordenamiento jurídico de sus imperios. Sin entrar a valorar cuál fue el esquema colonizador más óptimo en la protección de los derechos del indígena, no hay duda de que absolutamente todos los imperios arrebataron a las comunidades colonizadas la independencia y la autonomía de decidir su propio rumbo. Se podría afirmar que en este proceso está el origen de la pérdida de esa soberanía que el actual sistema internacional ha querido redimir tras el fin de la Segunda Guerra Mundial por medio de la

⁷ SCHURZ, W. L., «The Spanish Lake», *The Hispanic American Historical Review*, vol. V, 1922, núm. 2, pp. 181-194; SPATE, O. H. K., *The Spanish Lake: The Pacific since Magellan*, I. Australia, ANU Press, 1979.

⁸ Archivo Histórico Nacional, *Real Instrucción de 28 de agosto de 1569*, Ultramar, legajo 5352-3.1-3.8, expediente 63.

⁹ COELLO DE LA ROSA, A., «Colonialismo y Santidad en las islas Marianas: La sangre de los mártires (1668-1676)», *Hispania Sacra*, vol. 63, 2011, núm. 1, pp. 708-745.

¹⁰ BRUNAL-PERRY, O., «La legislación de Ultramar y la Administración de las Marianas: transiciones y legados», en ELIZALDE PÉREZ-GRUESO, M. D., FRADERA, J. M. y ALONSO, L. (eds.), *Imperios y naciones en el Pacífico*, I, Madrid, CSIC-AEEP, 2001, pp. 395-407.

¹¹ MATSUDA, M. K., *Pacific Worlds. A History of seas, peoples and cultures*, Nueva York, Cambridge University, 2012.

defensa del derecho de autodeterminación de los pueblos (Resolución 1541 o 2625 de la Organización de las Naciones Unidas —ONU—)¹².

La ausencia de derechos de los pueblos colonizados continuó legitimándose al comienzo de la contemporaneidad. Según los principios dominantes de la sociedad internacional del siglo XIX la subordinación de las comunidades indígenas a los grandes imperios era un requisito indispensable para su progreso. Los científicos decimonónicos repudiaron la divina providencia de España para fundamentar la colonización, pero se apoyaron en los principios del darwinismo social para reproducirla. La Iglesia de los tiempos modernos y la ciencia heredera de la Ilustración parecían ponerse de acuerdo para crear un fundamento ideológico que alienase la voluntad de los nativos en beneficio de los grandes imperios para decidir el futuro político de las tierras que habitaban.

Desde este prisma habría que entender que a finales del siglo XIX el ordenamiento jurídico internacional protegiese a las comunidades nativas bajo el prisma paternal de las potencias. Los nativos eran vistos como una especie de seres pueriles que necesitaban la dirección de los imperios como consecuencia de la aceptación del supremacismo que alentó el darwinismo social. La tez de la piel se asoció a la inteligencia del individuo, asumiendo que las comunidades más atrasadas eran aquellas que presentaban unos pigmentos más oscuros. Así se plasma en la propia división que los geógrafos decimonónicos hicieron de la Oceanía¹³. Estos situaron a Guam en la Micronesia, ya que la piel de sus habitantes no era tan negra como la de los melanesios (más atrasados) ni tan blanca como la de los polinesios (más adelantados). Para ellos todas estas comunidades estaban cercanas al salvajismo como consecuencia de la limitación del intelecto de sus habitantes. De ahí que los Estados liberales europeos los excluyesen del derecho a la participación política de sus imperios, pues entendían que no estaban capacitados para ello.

En este marco, las constituciones españolas decimonónicas (1812, 1834 —Estatuto Real—, 1837, 1845, 1856, 1869, 1873, 1876) no reconocieron el derecho al voto de los chamorros¹⁴. Al respecto debemos de realizar una matización teórica si consideramos a las Marianas como una extensión de las Filipinas. Pues la Constitución de 1812 y el Estatuto Real de 1834 otorgaron a Filipinas representación en las Cortes españolas. Sin embargo, Guam quedó excluida debido al estado marginal de la colonia¹⁵. A su vez, los derechos ad-

¹² ROULAND, R., PIERRÉ-CAPS, S. y POUMARÈDE, J., *Derecho de minorías y de pueblos autóctonos*, Madrid, Siglo XXI, 1999, p. 160.

¹³ TCHERKÉZOFF, S., «A long and unfortunate voyage towards the “Invention” of Melanesia/Polynesia distinction 1595-1832», *The Journal of Pacific History*, XXXVIII, 2003, núm. 2, pp. 175-196.

¹⁴ MANZANO COSANO, D., «Filipinas en la Historia del constitucionalismo español y su representación en las Cortes españolas», *Revista Española de Derecho Constitucional*, vol. 106, 2016, núm. 1, pp. 273-302.

¹⁵ CORTE Y RUANO CALDERÓN, F. DE LA, *Memoria descriptiva e Histórica de las Marianas y otras que las rodean, en relación con ellas y su organización actual, con estudios analíticos de todos sus elementos*

quiridos por Filipinas estuvieron propiciados por la tendencia de la Administración española de pensarla como una extensión de las colonias americanas. De este modo, cuando el proceso emancipador americano fue asumido por el Estado hispánico y los españoles redescubrieron Filipinas a mediados del siglo XIX¹⁶, sus habitantes perdieron cualquier tipo de reconocimiento político para participar en las Cortes de Madrid. Pues observaron al nativo filipino carente de esta capacidad como refleja el proyecto de constitución de la Primera República (1873):

«Artículo 44. En África y en Asia posee la República española territorios en que no se han desarrollado todavía suficientemente los organismos políticos, y que, por tanto, se regirán por leyes especiales, destinadas a implantar allí los derechos naturales del hombre y a procurar una educación humana y progresiva»¹⁷.

Si los filipinos eran vistos por los españoles como atrasados, aún más lo estarían los chamorros que fueron conceptualizados cercanos al salvajismo. En este marco, se asumió la necesidad de tutelar el rumbo de la colonia. De este modo, cuando España fue derrotada por Estados Unidos en 1898 cedió la isla de Guam sin tener en cuenta la voluntad de los indígenas. Así Estados Unidos adquirió el pleno control de la ínsula con la evacuación de las tropas españolas de la isla el 1 de febrero de 1899¹⁸. Y al igual que hicieron los españoles en 1668, impondrá su ordenamiento jurídico como plasma la superposición de la lengua inglesa a la chamorra en las escuelas, la prohibición de las procesiones católicas o la expulsión de la comunidad carolina del barrio de María Cristina en 1901 ante su negativa de cumplir las órdenes relativas a la vestimenta¹⁹.

3. GUAM BAJO LA ADMINISTRACIÓN ESTADOUNIDENSE

3.1. El territorio no incorporado de Estados Unidos

La guerra hispano-americana de 1898 será decisiva para la actual fisonomía de la Micronesia por dos motivos fundamentales.

Primero, porque Guam iniciará un viaje político diferente al resto de los archipiélagos de la Micronesia al integrarse bajo soberanía estadounidense. El resto sufrirán los efectos negativos de los grandes conflictos bélicos de finales del siglo XIX y XX. Pues España ante su debilidad derivada de la guerra hispano-americana de 1898 vendió un año más tarde a Alemania todas sus

físicos, morales y políticos y propuesta de su reforma en todos sus ramos para elevarlos al grado de prosperidad que le corresponden, Madrid, Imprenta Nacional, 1875.

¹⁶ MANZANO COSANO, D., *El Imperio español en Oceanía*, Córdoba, Almuzara, 2020, pp. 95-110.

¹⁷ CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, *Proyecto. Constitución federal. República española*, 1873, p. 7.

¹⁸ OLIVART, R. DE D., *Colección de los tratados, convenios y documentos*, XI, Madrid, Librería Fernando Fe, 1897-1899, p. 455.

¹⁹ SPENNEMANN, D., *Edge of Empire. The German Colonial period in the Northern Mariana Islands. 1899-1914*, Australia, Retro Spect, 2007, pp. 36 y 327.

posiciones ultramarinas (Carolinas Orientales, Carolinas Occidentales y el resto de las Marianas). De este modo, los germanos se constituyeron en la potencia hegemónica de la Micronesia, estableciendo su epicentro de poder en las islas Marshall (colonizadas en 1885 por el protocolo de Roma) como consecuencia del lucrativo negocio de la copra²⁰. La derrota alemana en la Primera Guerra Mundial originó que Japón se hiciera con el control de todos estos territorios. Sin embargo, los efectos de la Segunda Guerra Mundial provocó el traspaso del poder nipón de estas islas a Estados Unidos con la creación de *Trusteeship Territory of Micronesia* en 1947²¹, convirtiéndose en la única potencia hegemónica en la región.

Segundo, porque la guerra hispano-americana postergará en el tiempo los territorios no incorporados a Estados Unidos como prueba el caso de Guam, Puerto Rico, Marianas del Norte, Islas Vírgenes o Samoa americana.

La aprobación por unanimidad de la llamada *Northwest Ordinance* por parte del Congreso de la Confederación el 13 de julio de 1787 plasma la intención del incipiente gobierno norteamericano de ampliar los límites de la unión²². Este texto les otorgaba legitimidad para la incorporación de un nuevo territorio, disfrutando sus habitantes de los mismos derechos que el resto de los ciudadanos de la confederación. Así lo prueba la sentencia del juez principal Marshall (*Chief Justice*) de 1820:

«*United States is the name given to our great republic, which is composed of States and territories. The district of Columbia or the west of the Missouri [no se había constituido aún como estado] is not less within the United States than Maryland or Pennsylvania*»²³.

Sin embargo, estos habitantes del territorio a incorporar no participaron plenamente en la vida política hasta convertir a su territorio en un estado, pues solo así podrían votar al presidente de Estados Unidos. Para ello necesitaron una serie de pasos. Primero, que el Congreso de los Estados Unidos crease un *Organic Act* donde expresase su deseo de querer integrar el nuevo territorio dentro de la soberanía estadounidense; segundo, que este territorio se organizase para la creación de una estructura política similar al resto de los Estados de la federación, y tercero, que el Congreso lo aceptase como un nuevo estado.

Tomando como referencia la bandera de Estados Unidos podríamos entender que desde la integración de la decimocuarta estrella (Vermont) hasta

²⁰ *Gaceta de Madrid*, «Protocolo de Roma de 1885», 10 de enero de 1886, núm. 10, pp. 77-78; ELIZALDE PÉREZ-GRUESO, M.^a D., *España en el Pacífico, España en el Pacífico: la colonia de las islas Carolinas, 1885-1889*, Madrid, CSIC-Instituto de Cooperación Iberoamericana, 1992, pp. 57-58; POZUELO MASCARAQUE, B., *Presencia y acción españolas en las Islas Marianas (1828-1899)*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid 1997 (Tesis doctoral), p. 826.

²¹ FARELL, D. A., *Tinian. A brief History*, Hawaii, Pacific History Parks, 2012, p. 19.

²² HUBBARD, B. Jr., *American Boundaries: the Nation, the States, the Rectangular Survey*, Chicago, University of Chicago Press, 2009, pp. 46-47.

²³ 18 U.S. 317 (820) Citado en LEIBOWITZ, A. H., *Defining Status. A comprehensive Analysis of United States Territorial Relations*, Holanda, Dordrecht, 1989 pp. 17-18.

la última (Hawái) los estados han pasado por un proceso de metamorfosis similar al de las mariposas: el *Organic Act* (sería el huevo de la mariposa), el proceso para asumir las estructuras políticas de la federación (la larva) y la constitución como estado de la federación (mariposa). Siguiendo este símil, podríamos considerar que hasta el siglo XIX los huevos del *Organic Act* se habrían convertido muy rápidamente en mariposas. Sin embargo, la guerra hispano-americana de 1898 creó un punto de inflexión porque ralentizó este proceso como consecuencia de la aparición de la doctrina del *Insular Case* de 1901²⁴, que diferencia entre territorios incorporados y no incorporados.

Los territorios incorporados serían aquellas áreas de Estados Unidos que no son estados, pese a tener plena vigencia la constitución americana (ya que se entiende que en el futuro se van a convertir en estados); mientras que en los territorios no incorporados no se aplican todas las cláusulas de la constitución²⁵, al entenderse que este territorio no se va a convertir en un futuro inmediato en un nuevo estado²⁶. Por tanto, sus habitantes no tienen los mismos derechos de los que gozan los ciudadanos estadounidenses como certifica el caso *Balzac-Puerto Rico* de 1922, donde la Corte Suprema de los Estados Unidos manifestó que no todos los derechos reconocidos en la Constitución de 1787 se aplicaban a los habitantes de los territorios no incorporados²⁷. El origen de esta diferenciación se encuentra en el miedo de Estados Unidos a integrar con plenos poderes a territorios que se hallaban alejados de la cultura anglosajona. Pues asumieron que la incorporación de las antiguas colonias hispánicas ralentizaría su desarrollo al hacer peligrar las bases culturales sobre el que se asienta su modelo de progreso²⁸. De ahí que comiencen a postergarse en el tiempo ese papel transitorio que teóricamente posee la dotación de los *Organic Act*, promulgándolas para Puerto Rico (1901)²⁹, Filipinas (1902)³⁰ y Guam (1950)³¹.

²⁴ MCKIBBEN, L. A., «The Political Relationship between the United States and Pacific Islands Entities: the path to self-government in the Northern Mariana Islands, Palau and Guam», *Harvard International Law Journal*, vol. 31, 1990, núm. 1, pp. 257-293.

²⁵ SOLTERO, C. R., *Latinos and American Law: Landmark Supreme Court Cases*, Austin, TX, University of Texas Press, 2006, pp. 19-34.

²⁶ LEIBOWITZ, A. H., *op. cit.*, pp. 17-27.

²⁷ *Balzac v. Puerto Rico*, 258 U.S. 298, Corte Suprema de los Estados Unidos de 10 de abril de 1922.

²⁸ UNDERWOOD, R. A., «The Changing of the colonial guard: what do the guarded have to say?», *Notas de la Conferencia pronunciada por el Congresista Robert Underwood*, 18 de junio de 1998, Guam, MARC, 1998.

²⁹ *The Foraker Act*, 56-191, 31 Stat. 77, Congreso de los Estados Unidos de 12 de abril de 1900; Library of the Congress of United States, «Foraker Act (Organic Act of 1900)», <https://www.loc.gov/rr/hispanic/1898/foraker.html>.

³⁰ *The Philippine Organic Act*, 1369, 32 Stat. 691, Congreso de los Estados Unidos de 1 de julio de 1902; *Official Gazette (Official Journal of the Republic of the Philippines)*, «The Philippine Organic Act of 1902», <https://www.officialgazette.gov.ph/constitutions/the-philippine-organic-act-of-1902/>.

³¹ *The Organic Act of Guam*, 81-630, H. R. 7273, 64 Stat. 384, Congreso de los Estados Unidos de 1 de agosto de 1950; *Judiciary of Guam*, «The Organic Act of Guam and Related Federal Law affecting the governmental structure of Guam», <http://www.guamcourts.org/CompilerofLaws/GCA/OrganicAct/Organic%20Act.PDF>.

La distancia temporal de estos *Organic Acts* se halla en la herencia de la conceptualización hispánica. Los españoles de finales del siglo XIX establecieron una diferenciación en el progreso de las colonias de ultramar. Los habitantes de las Antillas, arrastrados por el peso de Cuba, tuvieron para los españoles decimonónicos un raciocinio pleno para participar en la toma de las decisiones políticas de la metrópoli (así se observa en la constitución de 1876). Sin embargo, los filipinos y sobre todo los chamorros no estarían capacitados para ello. De alguna manera, se seguía observando al filipino como un adolescente que no había llegado a la mayoría de edad para ser consciente de la realidad. A su vez, el chamorro se visualizaba aún más atrasado que el filipino, de ahí que se limitase su autonomía³². Los Estados Unidos cuando asumieron la administración de las colonias hispanas parecen interiorizar esta conceptualización. Desde ese prisma del darwinismo social que hicieron los grandes imperios del siglo XIX de considerarse una especie de padre para justificar el colonialismo, Cuba sería el hermano mayor de edad que adquiere la independencia bajo la vigilancia paterna de la Enmienda Platt; Puerto Rico y Filipinas serían los adolescentes, de ahí adquieran cierta autonomía (*Organic Act*); y Guam el niño al que no se le da ninguna autonomía porque no estaría preparado para ello.

La subordinación de Guam al Ministerio de la Marina y la negación de la ciudadanía estadounidense a los chamorros durante la primera mitad del siglo XX manifiestan este trato. Es cierto que Estados Unidos dará ciertos guiños de autonomía a la isla como prueba la creación del primer Congreso de Guam durante la gobernación de Roy C. Smith, 1916-1918³³. Sin embargo, su facultad consultiva y la potestad absoluta del gobernador estadounidense plasman el total dominio de la isla de Guam por parte del poder norteamericano.

3.2. El germen del fin del régimen colonial: el *Organic Act*

En septiembre de 1949 el traspaso de los asuntos de Guam de Marina al gobierno civil anunciaba un cambio sustancial en la vida política de la isla. La promulgación del *Organic Act*, la fuente jurídica más importante de la isla tras la constitución de Estados Unidos, evidencia esta transformación. Fue aprobada por el Presidente Truman el 1 de agosto de 1950 tras ser autorizada por el Congreso estadounidense, como prueba su inicio:

«Be it enacted by the Senate and the House of Representative of the United States of America in Congress assembled. That:

This Act may be cited as the “Organic Act of Guam”

Sec. 2. The territory ceded to the United States in accordance with the provisions of the Treaty of Peace between the United States and Spain, signed at Paris,

³² MANZANO COSANO, D., «Filipinas en la Historia del constitucionalismo español y su representación en las Cortes españolas», *Revista Española de Derecho Constitucional*, vol. 106, 2016, núm. 1, pp. 273-302.

³³ CUNNINGHAM, L. J. y BEATY, J. J., *A history of Guam*, Honolulu, The Bess Press, 2001, p. 203.

*December 10, 1898, and proclaimed April 11, 1899, and known as the island of Guam in the Marianas Islands, shall continue to be known as Guam»*³⁴.

Siguiendo la tendencia de los textos normativos de comenzar el escrito aludiendo a la fuente que le otorga la legitimidad del acto jurídico, el *Organic Act* señala al tratado de París de 1898 acordado por España y Estados Unidos. Resulta curioso que en el contexto del nuevo sistema jurídico internacional que aparece tras la Segunda Guerra Mundial (el cual protege el derecho de los pueblos colonizados a decidir), la potencia estadounidense (cuyo peso es crucial en el nuevo orden internacional que se está creando) dote a los chamorros de un régimen jurídico donde ellos no participan en su elaboración. Mas ello solo hace certificar la consideración de colonia que hasta la fecha había tenido Guam para la comunidad internacional.

El control del territorio de Guam estaba en España hasta la celebración de tratado de París de 1898. Tras ello, Estados Unidos lo heredó y marginó a los chamorros en la toma de decisiones políticas de su isla. Washington la percibió como una isla geoestratégica para dominar el Pacífico norte. La observaba como una especie de barco. De ahí que fuera integrada durante toda la primera mitad del siglo XX dentro del departamento de Marina. Los derechos civiles de los nativos eran relegados a un segundo plano como plasma que se les negase la ciudadanía estadounidense. Esta visión colonial estaba legitimada por esa concepción pueril con la que la sociedad internacional observaba al conjunto de la Micronesia (así se manifiesta en la aprobación de la Sociedad de Naciones del mandato C de Japón en las islas del Pacífico en 1922)³⁵. Sin embargo, en 1950 se va a producir un punto de inflexión en la relación de Estados Unidos con la isla como consecuencia del cambio del nuevo sistema internacional que surge tras la Segunda Guerra Mundial, el cual camina hacia la descolonización.

El nuevo sistema internacional asumió el derecho de los pueblos colonizados a ser consultados para expresar libremente su opinión sobre cómo debían organizarse políticamente y económicamente³⁶, aunque a la vez reconoció la dificultad de los mismos de ejercer estos derechos por la limitación de sus recursos. En este sentido, permitió la continuidad de las estructuras políticas coloniales hasta que alcanzasen la plenitud del gobierno propio. Por consiguiente, en este periodo de transición se permite a las potencias la administración de estos territorios para ayudarlos a ejercer su soberanía en un futuro próximo. El sistema internacional los clasificó en dos categorías atendiendo a criterios eminentemente políticos: los territorios no autónomos (colonias de las potencias vencedoras o Estados no enemigos) y los territorios de administración fiduciaria (colonias de los Estados vencidos en la Segun-

³⁴ *The Organic Act of Guam*, 81-630, H. R. 7273, 64 Stat. 384, Congreso de los Estados Unidos de 1 de agosto de 1950.

³⁵ MARK, R., *Nan'yō: The Rise and Fall of the Japanese in Micronesia, 1885-1945*, Honolulu, University of Hawaii Press, 1988, pp. 60-61.

³⁶ GUTIÉRREZ ESPADA, C., *El uso de la fuerza y el Derecho internacional después de la descolonización*, Valladolid, Universidad de Valladolid, 1988, p. 199.

da Guerra Mundial). Guam se integró en el primer grupo³⁷, de ahí que no estuviera sometido a un sistema de administración controlado por las Naciones Unidas, tal como especifican los Capítulos XII y XIII de su Carta para el caso de los territorios fideicomisos. La normativa internacional no describe ningún tipo de organismo encargado de supervisar la gestión de las potencias administradoras en los territorios no autónomos. Empero, el gobierno de Washington concedió a Guam su *Organic Act* para dar la apariencia al sistema internacional de que la isla estaba caminando hacia la plenitud del gobierno propio.

Siguiendo el símil de las teorías del desarrollo que aludimos anteriormente, este acto de alguna dejaba atrás esa visión pueril que hasta la fecha las potencias colonizadoras habían tenido en Guam. Estados Unidos comenzaba a tratarla como ese adolescente que alcanzaba una mayor autonomía (*Organic Act*) pero que necesitaría aún la tutela paterna (plasmada en la Sección 3.^a del mencionado texto normativo). En él se define a Guam como un territorio no incorporado a Estados Unidos (por lo que implícitamente se acepta la constitución estadounidense como la norma suprema de su ordenamiento jurídico)³⁸ y se detalla la subordinación de toda norma que emane de los poderes de Guam a Washington:

«Sec. 3. [...] *The government of Guam shall consist of three branches, executive, legislative and judicial, and its relations with the Federal Government shall be under the general administrative supervision of the head of such civilian department or agency of the Government of the United States as the President, may direct*»³⁹.

La promulgación del *Organic Act* supuso un punto de inflexión en el avance de los derechos políticos de los habitantes de Guam porque creó la actual y única cámara legislativa de la isla. A la Legislatura llegaron en su origen 21 senadores (actualmente su número se ha reducido a 15) con el propósito de hacer progresar la isla desde sus entrañas. Sin embargo, a efectos prácticos no transformó la conceptualización estadounidense que recordaba a los tiempos del colonialismo⁴⁰. Pues las normas que eran aprobadas por la cámara legislativa de Guam debían de ser autorizada en primera instancia por el gobernador (designado hasta los años sesenta por el ejecutivo de Washington) y en última por las autoridades de Estados Unidos. Aun así, el *Organic Act* de 1950 tuvo una gran importancia para el futuro jurídico de la isla porque Estados Unidos definió la relación que actualmente tiene con la isla y siembra la semilla para su futura autodeterminación, especificando qué población tiene este derecho y bajo qué estructura política se debería de desarrollar.

³⁷ 66 (I), Asamblea General de la ONU, de 14 de diciembre de 1946.

³⁸ KELSEN, H., *Reine Rechtslehre: Einleitung in die rechtswissenschaftliche Problematik (Teoría pura del Derecho)*, Leipzig-Wien, Deuticke, 1934.

³⁹ *The Organic Act of Guam*, 81-630, H. R. 7273, 64 Stat. 384, Congreso de los Estados Unidos de 1 de agosto de 1950.

⁴⁰ UNDERWOOD, R. A., «Micronesia political structures and US models: lessons taught and lessons learned», *The Journal of Pacific Studies*, vol. 29, 2006, núm. 1, p. 7.

Habría que cuestionarse por qué Washington aprobó este texto si no hubo un cambio sustancial en la definición de la soberanía de la isla. La respuesta se encuentra en el cambio de la coyuntura internacional. La derrota de Japón en la Segunda Guerra Mundial fue aprovechada por Estados Unidos para convertir el Pacífico norte en una especie de *American Lake*⁴¹, ya que por la Resolución de 2 de abril de 1947 el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas otorgó a Estados Unidos la administración de los *Trust Territories of the Pacific Islands*, es decir, el área que había formado parte del Mandato C de Japón en la Micronesia. Al situarse bajo la órbita americana sus seis distritos originarios (Marianas del Norte, Palaos, Yap, Pohnpei, Chuuk y Marshalls), Estados Unidos vio satisfecha su aspiración de alejar a las potencias enemigas de su zona de interés en el Pacífico⁴². Sin embargo, la presión de la URSS fue clave para alejar de los *Trust Territories of the Pacific* la proyección de propiedad que Japón había hecho hasta la fecha del área. Pues la soberanía del territorio descansó de forma exclusiva en la población nativa como se observa en el art. 9 del acuerdo del *Trusteeship Agreement*⁴³. Sin embargo, ante la falta de recursos de los oriundos se le permitía a Estados Unidos administrar de forma transitoria el territorio, tutelando así los asuntos relacionados con la seguridad exterior.

Así desde el comienzo de su administración potenció las municipalidades para que sus habitantes eligieran a sus representantes y fomentó la división tripartita del poder «occidental» en pos de la creación de sus propias cámaras legislativas⁴⁴. En este marco de desarrollo de los derechos políticos de la Micronesia parece comprensible que los habitantes de la vecina isla estadounidense de Guam clamasen por tener un trato similar. De ahí que a finales de los años cuarenta los chamorros redoblasen su esfuerzo para acabar con el trato colonial que en la práctica le estaba otorgando Estados Unidos⁴⁵. Fruto de esta presión surgió un contexto para iniciar el camino de la autogestión de los habitantes de la Micronesia, promulgándose así *Organic Act* de 1950.

3.3. El problema del fin del territorio no autónomo

La promulgación del *Organic Act* dotó a Guam de una estructura política propia de los Estados democráticos, caracterizada por la supeditación del

⁴¹ UNDERWOOD, R. A., «The Amended US Compact of Free Association with the Federated States of Micronesia and the Republic of the Marshall Islands: Less Free, More Compact», *Pacific Island Development Series*, East West Center, Working Papers, 2003, p. 16.

⁴² HIGUCHI, W., «A history of Prewar Japanese Residents of Guam», en CARTER, L. D., WUERCH, W. y CARTER, R. R. (eds.), *Guam History: Perspectives*, University of Guam, t. 1, 1997, pp. 141-180.

⁴³ HILLS, H. L., «Compact of Free Association for Micronesia: Constitutional and International Law Issues», *International Lawyer Simposio Free Association for Micronesia*, vol. 18, 1984, núm. 3, pp. 583-608 (esp. p. 595).

⁴⁴ DAVIS, J. E. y HART, D., *Government of Palau, a nation that honors its traditions*, Koror, Ministerio de Educación de Palaos, 2002, p. 51.

⁴⁵ COULTER COGAN, D., *We fought the Navy and Won. Guam's quest for Democracy*, Honolulu, University of Hawaii, 2008.

ejecutivo al legislativo. Desde 1950 el legislativo fue elegido por sus habitantes, mientras que el ejecutivo continuó siendo nombrado por Washington (ya que designaba directamente a su gobernador). La ausencia de una representatividad efectiva del pueblo chamorro en la toma de decisiones políticas de la isla junto a la corriente democratizadora que estaba protagonizando Estados Unidos en Micronesia condujeron a los oriundos a defender su derecho a elegir a su gobernador. Mas esta petición en un primer momento no fue escuchada, como advierte la procedencia de los apellidos de los gobernadores que se suceden tras el *Organic Act*: Carlton Skinner, Ford Q. Elvidge, Richard Barrett Lowe.

La designación del Gobernador Joseph Flores en 1960 creó un punto de inflexión. Ya que después de casi tres siglos (desde 1668, con la colonización hispánica) la isla volvía a tener como máximo representante a un chamorro. De nuevo el apellido de los sucesores del Gobernador Flores (William P. Daniel, Manuel F. L. Guerrero, Carlos G. Camacho, Ricardo Bordallo, etc.)⁴⁶ evidencia dos fenómenos cruciales que han sido una constante en la vida política de Guam desde la promulgación del *Organic Act* hasta la actualidad: el poder manifiesto y soberano de Estados Unidos en la isla (representado por el Gobernador texano Daniel); y la progresiva cesión de poder a los chamorros para que estos puedan definir su autodeterminación bajo la influencia de Estados Unidos. Tras la designación de Guerrero todos los gobernadores han sido oriundos de la isla. En este cambio fue crucial el devenir de los *Trust Territories* ante el deseo del gobierno americano de agilizar la democratización de la región. Lo hizo movido por la presión del sistema internacional que a finales del año 1960 exaltó el principio de la autodeterminación y el fin de la era colonizadora. Así lo prueban las Resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas 1514 (1960), 1541 (1960) y 1654 (1961), las cuales crearon el Comité de Descolonización⁴⁷.

El asentimiento de la capitalidad de los *Trust Territory* en Guam (1951-1962)⁴⁸ advierte la relación estrecha que existió entre ambas entidades políticas, las cuales fueron conceptualizadas por la Administración estadounidense de forma dispar. Guam era considerada parte de su territorio por lo que su soberanía permanecería en su seno. Mientras la soberanía de los *Trust Territory* residiría en sus habitantes. Por esta diferenciación Estados Unidos se mostró más flexible a la hora de ceder derechos a los habitantes de los territorios fideicomisos, ya que era consciente de la presión del sistema internacional por el compromiso adquirido en 1947 de tutelar su soberanía. En este contexto, Estados Unidos redactó en 1963 el llamado informe Salomón que intentaba frenar las críticas internacionales ante la falta de desarrollo de los *Trust Te-*

⁴⁶ CUNNINGHAM, L. J. y BEATY, J. J., *A history of Guam*, Honolulu, The Bess Press, 2001, p. 301.

⁴⁷ PÉREZ GONZÁLEZ, M., «La subjetividad internacional (II): La personalidad internacional de otros sujetos», en DÍEZ DE VELASCO, M. (ed.), *Instituciones de derecho internacional público*, 18.ª ed., Madrid, Tecnos, 2015, pp. 298-323.

⁴⁸ WILLENS, H. P. y SIEMER, D. C., *An Honorable Accord. The covenant between the Northern Marianas Island and United States*, Honolulu, University of Hawaii, 2002, p. 13.

ritories. Su autor, Anthony Salomón, señalaba la necesidad de incrementar la inversión y fomentar la formación de una clase política local que liderasen la celebración de los referéndums de autodeterminación⁴⁹. Empero, Estados Unidos no sintió esa presión en Guam porque el sistema internacional había asumido que era parte su territorio. Por tanto, inmiscuirse en los asuntos de la isla significaría inmiscuirse en los asuntos de soberanía estadounidense, y ello sería motivo de generar una disputa internacional por un área que no era esencial en la geopolítica del resto de las potencias.

Pese a este trato diferenciador ambas entidades políticas se influenciaron mutuamente. Así, por ejemplo, el derecho a la autodeterminación que quería fomentar Estados Unidos en los *Trust Territory* con la formación de *The Future Political Status Commission* fue exportado a Guam en 1969 cuando su población se negó en referéndum a unirse a las Marianas del Norte por las secuelas que allí dejaron los japoneses en la Segunda Guerra Mundial⁵⁰. El deseo de potenciar la participación de los líderes locales en el área de la Micronesia fue decisivo para que Estados Unidos permitiese a los chamorros elegir a su propio gobernador desde 1970⁵¹. Por su parte, el modelo del *Organic Act* de 1950 lo exportó a los *Trust Territory* como manifiesta la constitución del Congreso de la Micronesia de 1965, pues como ocurriera en Guam fue Washington quien creó una cámara legislativa para que los micronesios desarrollen sus propias medidas políticas bajo la supervisión estadounidense.

La cesión de Estados Unidos de los puestos públicos a los líderes locales de Guam se contrapone con su negativa tajante a dotar a la isla de representación en su cámara soberana en Washington. De esta manera, con la formación del Congreso de la Micronesia se redoblaron las movilizaciones de los chamorros para reclamar este derecho⁵². Estas tienen un gran valor para comprender la consolidación del deseo de los habitantes de Guam de integrar su soberanía dentro de la estructura administrativa americana. Los *Guamanian* asumieron en los años sesenta la conceptualización estadounidense de considerar a su isla como parte del territorio americano. De ahí que aceptasen la constitución estadounidense como la fuente principal de Derecho y al Congreso de Washington como su cámara soberana. A diferencia de los *Trust Territories*, apartaron la cuestión de la autodeterminación del foco del debate. El logro de la ansiada ciudadanía otorgada por el *Organic Act* y los fondos que recibían de Washington situaron en un plano absolutamente marginal esta cuestión. Sin embargo, Estados Unidos se negaba a aceptar la petición de Guam de participar en su cámara soberana porque temía reducir

⁴⁹ DIBBLIN, J., *U.S. Nuclear Testing and the Pacific Islander. Day of two suns*, Nueva York, 1990, pp. 170-174.

⁵⁰ LEIBOWITZ, A. H., *op. cit.*, p. 324.

⁵¹ *Public Law 90-497*, TROUTMAN, C. H. (comp.), *The Organic Act of Guam and Related Federal Laws affectin the governmental structure of Guam (Through June 11,2001)*, Guam, University of Guam, 2001, pp. 31-32.

⁵² TAITANO, C., «Guam: the struggle for civil and political rights», *Politics in Micronesia*, Suva, University of the South Pacific, 1983, p. 137.

su control militar, de ahí que limitase los derechos de participación política de los chamorros en los órganos de representación estatal⁵³. Esta perspectiva se transformará en 1972 como consecuencia de los cambios en la geopolítica del Pacífico.

La Administración Nixon buscó en la Micronesia un área para reubicar al ejército estadounidense en Okinawa, dado la intención de Japón de recuperar la isla y la negativa de los Estados asiáticos a aceptar a las tropas estadounidenses asentadas allí. Con el proceso de la autodeterminación de los *Trust Territory* estancado por la desavenencia entre Estados Unidos y el Congreso de la Micronesia, Washington dio un golpe de efecto para consolidar su presencia militar en la región. Permitió la disgregación de los distritos de los *Trust Territory* para negociar con las Marianas del Norte su integración en Estados Unidos bajo la figura de la Commonwealth⁵⁴; y por otro lado, aprobó las demandas de Guam de tener representación en el Congreso de Washington por medio de la *Public Law* 92-271, de 10 de abril⁵⁵. Sin embargo, lo hizo a medias porque ese representante tendría poder de voz, pero no de voto.

El acto es significativo para la definición de la autodeterminación de Guam porque por primera vez las partes aceptan de forma manifiesta cuál es la relación entre la isla y Estados Unidos. Los habitantes de Guam, a través de las leyes que emanan de la Legislatura que ellos eligen, muestran su voluntad de aceptar la soberanía estadounidense. Y como ciudadanos estadounidenses quieren participar en la toma de decisiones de su estado en el Congreso de Washington. Por su parte, Estados Unidos por medio de esta *Public Law* respalda el deseo de Guam. Sin embargo, no le otorga los mismos poderes de representación respecto a los territorios incorporados. Pese a esta limitación, el envío del delegado de Guam a Washington es considerado todo un logro en la isla. Aun así, Guam se siente agraviado con respecto a los territorios fideicomisos vecinos (*Trust Territory*) donde avanzaba más rápidamente el proceso local de empoderamiento. De este modo, presionaron a Estados Unidos para conseguir un trato similar. Lo hicieron sobre todo a finales de los años sesenta por dos motivos fundamentales: primero, por el trato discriminatorio que ellos consideran que han sufrido con respecto a las vecinas Marianas del Norte; y segundo, por la política que la Administración Carter establece en la Micronesia.

Las Marianas del Norte por el referéndum celebrado el 17 de junio de 1975 aprobó su deseo de integrarse dentro de Estados Unidos bajo la figura polí-

⁵³ UNDERWOOD, R. A., «The Changing of the colonial guard: what do the guarded have to say?», *Notas de la Conferencia pronunciada por el Congresista Robert Underwood*, 18 de junio de 1998, Guam, MARC, 1998.

⁵⁴ La aprobación de las Marianas lo aprueba en referéndum el 17 de junio de 1975, y tras aceptarlo el Congreso estadounidense, Marianas se convierte en Commonwealth por la *Public Law* 94-241 firmada por Gerald Ford el 24 de marzo de 1975; McPHETRES, S. F., *Self Government and citizenship in the Commonwealth of the Northern Mariana Island U.S.A.*, Saipan, CNMI Public School System, 1997, p. 6.

⁵⁵ GOVERNMENT PUBLISHING OFFICE, «Public Law 92-270-APR», Congreso de los Estados Unidos de América, 6 de abril de 1972, <https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-86/pdf/STATUTE-86-Pg118-2.pdf>.

tica de la Commonwealth. Esta voluntad fue ratificada por Estados Unidos con la promulgación de la *Public Law* 94-241, firmada por el Presidente Ford el 24 de marzo de 1976⁵⁶. Por consiguiente, las Marianas del Norte habían necesitado menos de un lustro para ver cómo su deseo de ser parte del territorio de Estados Unidos era aceptado por esta nación. Por su parte, Guam llevaba desde 1899 bajo el control de Estados Unidos. Ambas partes habían aceptado de forma implícita la soberanía estadounidense en la isla; sin embargo, aún estaba en un limbo saber qué estructura política tendría la relación de ambos. Esta política comparativa entre las entidades políticas de las Marianas (Guam y Marianas del Norte) conducirá a los chamorros a la movilización hacia la autodeterminación por sentirse agraviados.

Por otro lado, el camino de la autodeterminación de los *Trust Territory* se agilizó con la llegada al poder del Presidente Carter a finales de los setenta. Este se propuso acabar con la administración fideicomisaria en la Micronesia antes de que terminase su mandato en 1981⁵⁷. Para ello ideó un modelo caracterizado por los siguientes pasos: 1) necesidad de diseñar una constitución por parte de los poderes nativos; 2) aprobación de esa constitución por parte de la población, y 3) creación de un plebiscito para definir su estatus internacional para hacer efectivo el mandato internacional de acabar con el régimen colonial.

De esta manera, las entidades de la Micronesia que no habían ejercido su autodeterminación a finales de los años sesenta (Palaos, Marshall y los futuros Estados Federados de Micronesia) iniciaron su andadura hasta este derecho concretado en la Libre Asociación con Estados Unidos (*The Compacts of Free Association*, COFA)⁵⁸. Guam se vio influenciado por esta ola de democratización, aunque en su caso su objetivo fue diametralmente distinto. Pues no buscaron definir su soberanía (ya que la habían integrado en Estados Unidos con el envío de su representante a Washington), sino más bien concretar cuál era su relación. Así lo prueba el referéndum celebrado el 4 de septiembre de 1976 donde el 58 por 100 de los habitantes de Guam se mostraron a favor de desarrollar el *statu quo*, 24 por 100 crear un estado dentro de Estados Unidos (*Statehood*), 9 por 100 mantener el estatus y solo un 3 por 100 se inclinó por la independencia⁵⁹.

Los debates enmarcados en la autodeterminación adquirieron un gran protagonismo a finales de los años setenta, pues en este contexto se presionó a Estados Unidos para que permitiese a Guam su anhelada definición política. Siguiendo el modelo diseñado por los americanos en Micronesia, Guam persiguió

⁵⁶ MCPHETRES, S. F., *op. cit.*, p. 61.

⁵⁷ MASON, L., «A Marshallese Nation emerges from the Political Fragmentation of American Micronesia», *Pacific History*, vol. 13, 1989, núm. 1, pp. 1-46.

⁵⁸ ARMSTRONG, A. J., «The emergence of the Micronesians into the International Community: a Study of the creation of a new international entity», *Brooklyn Journal of International Law*, V, 1979, núm. 2, pp. 207-261; LEVY, J., *Micronesian Government: yesterday, today and tomorrow. A Micronesian Civics Textbooks*, Pohnpei, EFM, 2008, pp. 228-235.

⁵⁹ ROGERS, R. F., *Destiny's Landfall, a History of Guam*, Honolulu, University of Hawaii, 1995, p. 262.

dotarse de una constitución porque era la herramienta necesaria para celebrar un referéndum de autodeterminación oficial cuyos resultados fuesen aceptados por Washington. Y lo fue así porque Estados Unidos conceptualizó esta herramienta como el tránsito de la adolescencia de un pueblo a la madurez.

Dado que la soberanía de Guam descansa en última instancia en el Congreso de los Estados Unidos, la Legislatura de Guam solicitó su consentimiento para iniciar el proceso constituyente. Washington lo aprobó por la Ley Pública 94-584 (21 de octubre de 1976), de ahí que se formase en Guam una convención para la redacción de la futura constitución. Su texto fue aprobado por el Congreso de los Estados Unidos en 1977, por lo que Guam se preparó para celebrar este referéndum constitucional que tendría lugar el 4 de agosto de 1979. La postergación en el tiempo y la instrumentalización que hicieron los partidos políticos de su texto dio alas a los sectores que visualizaron esta constitución como un nuevo *Organic Act* impuesto por Estados Unidos. El lema del grupo político «Para Pada» (Paren de abofetear a los chamorros) ganó fuerza. De esta manera, los pocos habitantes que acudieron a votar (48 por 100 del electorado) rechazaron la Constitución (82 por 100). El resultado mostró al gobierno de Washington que la isla de Guam seguía una tendencia diferente al resto de la Micronesia en el sentido de que no aprobarían su propia constitución hasta que no hubieran resuelto la cuestión de la autodeterminación. En parte porque los nativos temían que la aprobación del texto constitucional fuese interpretada por la comunidad internacional como un acto de autodeterminación y, de este modo, finalizaría los derechos que les otorga la consideración de ser un pueblo colonizado. Hasta dicha fecha la relación directa entre los chamorros y los interlocutores internacionales había sido casi inexistente como consecuencia de la influencia de Estados Unidos, quien se había esforzado de apartar el tema de Guam de la ONU. Sin embargo, en los años ochenta esta relación se estrechó como consecuencia del activismo del OPIR (*Organization of People for Indigenous Rights*), quienes consiguieron establecer reuniones con diferentes representantes internacionales, en especial con los miembros del Comité de Descolonización.

El tema de la autodeterminación copó el protagonismo de la vida política de Guam durante toda la década de los años ochenta. De hecho, en 1980 su Legislatura creó una comisión al respecto. Fruto de ello se celebró una consulta popular en enero de 1982, acudiendo a votar el 37 por 100 de los electores. La baja participación se achacó a la confusión sobre las opciones del estatus político existentes en la papeleta. De ahí que se celebrase una segunda vuelta en septiembre de ese mismo año con las dos opciones más votadas en enero: Commonwealth y Estatalidad. En esta ocasión acudió a las urnas el 81 por 100 de los votantes, quienes se inclinaron de forma abrumadora por la Commonwealth (72 por 100)⁶⁰.

⁶⁰ ADA, J. y BETTIS, B., «The Quest for Commonwealth, the Quest for Change», *Kumalemtem Puli-tikát: Siñenten i Chamorro. Issues in Guam's Political Development: The Chamorro Perspective*, Guam, Political Status Education Coordinating Commission, 1996, pp. 162-202.

Los resultados evidenciaron el deseo de Guam de integrarse dentro de las estructuras de Estados Unidos, pero también la complejidad del asunto del fin del estatus colonial porque este dependía de la voluntad soberana de la potencia administradora de aceptar esta relación. En un principio, Estados Unidos se mostró favorable. De hecho, instaron a las autoridades de Guam a diseñar un borrador que definiese esa Commonwealth para que posteriormente fuese discutido entre las partes. Tras varias reformas, se presentó en Guam ese proyecto de ley de Commonwealth. Cada uno de sus capítulos se sometió a votación popular en agosto de 1987, rechazándose el art. 1 (relación Estados Unidos-Guam y derechos de chamorros) y al art. 7 (inmigración). Estos se reformularon y finalmente se aprobaron en un nuevo referéndum celebrado en noviembre de ese mismo año⁶¹. Al año siguiente, este *Guam Commonwealth Act* se presentó en el Congreso de los Estados Unidos. Sin embargo, su tramitación se paralizó por la negativa de los activistas chamorros de ceder al gobierno federal la potestad de realizar cambios en la normativa de la ley. En este contexto, que coincide con el acercamiento de la Micronesia a la opinión pública internacional como consecuencia de la suscripción de los COFA, los líderes de Guam intensificaron las reuniones con los representantes de los organismos internacionales. En 1990 lograron introducir en la agenda de la Asamblea de Naciones Unidas una resolución donde se interpretase el *Guam Commonwealth Act* como un instrumento de autodeterminación de los chamorros. Con ello pretendían que la comunidad internacional presionase a Estados Unidos para que aprobase la Commonwealth y así concluir su misión de acabar con el estatus de pueblo colonial de Guam. Sin embargo, esta resolución finalmente salió de la agenda al aceptarse la argumentación estadounidense de que el acto de la aprobación de la Commonwealth era un asunto interno⁶².

Constituidos los estados de la Micronesia como miembros soberanos de la Asamblea General de Naciones Unidas (Estados Federados de Micronesia y Marshall en 1990; Palaos en 1994), el debate de la autodeterminación fue perdiendo fuerza en Guam. Sin embargo, el tema aún continúa en la agenda política de la isla como prueba que en agosto de 1997 se formase una nueva comisión para la descolonización de la isla. La ausencia de la celebración de un referéndum efectivo por falta de fondos y el protagonismo que ha adquirido la cuestión del derecho a voto en este futuro plebiscito frente al propio asunto de definir la autodeterminación, ha provocado que este tema se encuentre en una situación marginal dentro de las conversaciones de los isleños (a diferencia de otros puntos del Pacífico como Nueva Caledonia)⁶³. Recientemente, el camino de la autodeterminación ha sufrido un freno debido al debate que ha surgido sobre quién tiene el derecho a votar en Guam. Siguiendo la doctrina que marcó la primera comisión de autodeterminación constituida

⁶¹ ROGERS, R. F., *op. cit.*, pp. 245-290.

⁶² ADA, J. y BETTIS, B., *op. cit.*, p. 201.

⁶³ CHAPPELL, D., *The Kanak awakening. The rise of Nationalism in New Caledonia*, Honolulu, University of Hawaii, 2013.

en 1980, en este proceso solo se preveía la votación de los chamorros, es decir, «*all those born on Guam before August 1, 1950*» (extendiéndose esta consideración que emana del *Organic Act* a los descendientes de los habitantes de la isla en 1898). De este modo, más de la mitad de la población actual de la isla, los *Guaminians*, tendrían vetado el derecho a voto. Sin embargo, el ciudadano Arnold Davis denunció este trato a su juicio discriminatorio en 2011, dándole la razón los tribunales, los cuales han prohibido en julio de 2019 la celebración del referéndum hasta que se clarifique la cuestión⁶⁴. Precisamente ese mismo año el Comité de Descolonización abordó el asunto de la autodeterminación de Guam como consecuencia del incremento de la atención internacional hacia las islas del Pacífico gracias al referéndum de Nueva Caledonia. Para conseguir resolver esta problemática internacional este organismo emitió una resolución abordando la cuestión de los territorios no autónomos. En relación a Guam se recuerda los principios del sistema internacional de proteger los derechos de los pueblos colonizados, pero no se efectúa ninguna medida concreta⁶⁵. La razón de ello habría que buscarla en la complejidad del asunto de esta isla, puesto que el Derecho internacional se entremezcla con el Derecho interno de un estado. Ya que el camino hacia la autodeterminación que han elegido los chamorros (Commonwealth) solo se materializaría con la expresión soberana de la nación estadounidense de aceptar esta relación, como ya hiciera en 1975 con las vecinas Marianas del Norte. De este modo, si tenemos en cuenta la predisposición mostrada por Washington de reducir su presencia en la Micronesia⁶⁶, así como su tendencia a ralentizar la cuestión de la autodeterminación de Guam, se podría augurar que el estatus de territorio no autónomo de esta isla no se va a modificar a corto plazo.

4. CONCLUSIONES

Los chamorros son considerados por el actual sistema internacional como un pueblo colonial debido al estatus de territorio no autónomo de la isla de Guam. Su origen está relacionado con el imperio ultramarino español puesto que la monarquía de Carlos II comenzó la colonización de las Marianas a mediados del siglo XVII. Desde ese momento hasta la actualidad, Guam ha sido administrada por una potencia internacional. Primero lo hizo España desde 1668 hasta 1899 y posteriormente Estados Unidos. España trató a la isla como una posesión para satisfacer sus intereses comerciales y políticos como consecuencia del contexto internacional de la época. De ahí que apar-

⁶⁴ LIMTIACO, S., «Governor, AG to discuss next steps for decolonization», *The Pacific Day News*, 6 de agosto de 2019, p. 9.

⁶⁵ COMITÉ ESPECIAL DE DESCOLONIZACIÓN, *Special Decolonization Committee Approves Draft Resolutions on 8 Non-Self-Governing Territories, Also Considers Status of French Polynesia, New Caledonia*, 27 de junio de 2019, <https://www.un.org/press/en/2019/gacol3339.doc.htm>.

⁶⁶ YI MA, W., *To Maximize Sources of foreign aid in the Federated States of Micronesia: Understanding the Donor Countries*, Guam, University of Guam, 2011, p. 20.

tase a los habitantes de las Marianas de la participación política del imperio, incluso durante el siglo XIX, donde se exaltaron los principios del liberalismo. De este modo, ninguna constitución decimonónica reconoció de forma directa el derecho a voto de los chamorros como consecuencia de los fundamentos del darwinismo social. Estas tesis fueron heredadas por la administración estadounidense cuando ocupó Guam, ya que asumieron la visión paternalista que los españoles decimonónicos proyectaron sobre sus colonias ultramarinas. A su vez desarrollaron la doctrina jurídica del *Insular Case* (1901) ante su reticencia de admitir con plenitud de derechos a los habitantes de las excolonias hispánicas. De este modo, Guam se integró en Estados Unidos como un territorio no incorporado, permitiendo a esta potencia apuntalar el régimen colonial. Sin embargo, el modelo ideado tuvo que redefinirlo tras el fin de la Segunda Guerra Mundial. El nuevo orden internacional reconoció el derecho de soberanía de los pueblos colonizados, de ahí que instase a las potencias administradoras de los territorios no autónomos a acabar con las estructuras coloniales. En este sentido, Estados Unidos promulgó el *Organic Act* en 1950 para ampliar los derechos de los chamorros y dar la apariencia internacional de que el gobierno de Guam caminaba hacia la descolonización. Sin embargo, la elección de Washington del gobernador de la isla hasta 1970, su constante negativa a dotar de una participación efectiva a Guam en la cámara soberana estadounidense unido a los obstáculos para que la isla se convirtiese en estado libre asociado (Commonwealth), advierten la presencia de estructuras políticas que recuerdan al tiempo del colonialismo. No en vano, ninguna de sus principales fuentes jurídicas (Constitución de 1787 y *Organic Act* de 1950, cuya fuente de legitimidad se asienta en el tratado de París de 1898) ha emanado de la voluntad de los chamorros.

Todo ello podría hacer pensar que Estados Unidos no está cumpliendo los acuerdos internacionales para permitir al pueblo chamorro expresar su autodeterminación y acabar con el régimen colonial. Sin embargo, habría que refutar esta hipótesis si se atiende a la tendencia de Estados Unidos de consentir la celebración de referéndums para que los chamorros definan su soberanía (1969, 1976, 1979, 1982, 1987). El problema del fin del estatus colonial de Guam se encuentra en la opción de autodeterminación elegida por este pueblo (Commonwealth), la cual está relacionada con el ejercicio soberano de la potencia administradora. De este modo, el fin del estatus de territorio no autónomo de Guam se halla estancado porque Estados Unidos es reticente a la aceptación de la Commonwealth y los chamorros no buscan una vía de autodeterminación alternativa debido a los beneficios económicos y sociales que les ofrece la ciudadanía estadounidense.