

LA LEY HELMS-BURTON: DESARROLLO Y CONSECUENCIAS

Por JOAQUIN ROY (*)

SUMARIO

I. ORIGEN Y DESARROLLO. 1. *Contexto de la génesis*. 2. *Desarrollo legal y contexto político*. 3. *Análisis jurídico*.—II. IMPACTO Y CONSECUENCIAS. 1. *Reverberaciones americanas*. 2. *Entre Washington, Madrid y Bruselas*. 3. *¿La muerte y la resurrección de la ley?*

La llamada ley Helms-Burton ha atraído la atención no solamente de los especialistas en Derecho Internacional, sino también de los politólogos y los analistas de las relaciones internacionales. Las expectativas de duros litigios ante los tribunales (que se suponía podrían llegar hasta la Corte Suprema de los Estados Unidos), de momento no se han visto confirmadas, a causa de la suspensión temporal por el presidente Clinton del título III, que permitiría a los antiguos propietarios de bienes confiscados en Cuba que demandaran a los que «traficaran» con ellas. El transitorio compromiso firmado entre Washington y Bruselas congeló el proceso de enfrentamiento inter-atlántico y el daño inflingido a la OMC, aunque las medidas adicionales del Congreso de los Estados Unidos amenazan con mantener la tensión y con ella la latente posibilidad de litigios judiciales.

Como legado, dos dimensiones se mantienen como firmes candidatas para el análisis, todavía abierto a los especialistas. En primer lugar, se destaca el impacto ejercido por las motivaciones políticas de la ley en las relaciones internacionales de los Estados Unidos con el resto del mundo; en segundo lugar, el tema de la ley Helms-Burton seguirá atrayendo la atención de los juristas por la complejidad de sus medidas, las interpretacio-

(*) Catedrático de Relaciones Internacionales de la Universidad de Miami.

nes sobre su constitucionalidad, o la aparente violación de las normas internacionales. En las siguientes páginas se presta especial atención a esta segunda dimensión, sin perder de vista la primera (1).

I. ORIGEN Y DESARROLLO

El 11 de abril de 1997, la Comisión Europea, representada por su vicepresidente segundo, el comisario británico Leon Brittan como responsable de asuntos de comercio exterior, y el Gobierno de Estados Unidos, representado por el subsecretario de Estado para el comercio exterior, Stuart Eizenstat, acordaron un compromiso que neutralizaba temporalmente la ley Helms-Burton, apenas un año después de haberse aprobado. De ejecutarse fielmente los puntos más importantes del acuerdo (la Unión Europea retiraría su demanda interpuesta en la Organización Mundial del Comercio, mientras los Estados Unidos congelarían la aplicación efectiva de la ley), se habría puesto fin a uno de los episodios más serios de enfrentamiento entre Washington y Bruselas, al igual que importante diferencia entre los Estados Unidos y sus socios en el TLC.

El balance final revela, por una parte, que los principales autores y patrocinadores de la ley parecían no demostrar preocupación alguna por las repercusiones *internacionales* de la legislación; los objetivos *locales* y *parlamentarios* primaban. Por otro lado, no se percibía un movimiento de aminorar la marcha por la senda de la confrontación que los socios comerciales de los Estados Unidos habían tomado en Europa y en el continente americano, cuando constataban que sus legítimos intereses corrían

(1) Este estudio es una versión (especialmente de los aspectos jurídicos) en español del texto en inglés (primordialmente sobre los temas políticos) a publicarse en el *Journal of Inter-American Studies and World Affairs*, gracias a la generosa insistencia de su director, mi colega y amigo Enrique Baloyra, quien con toda certeza ejerció su última labor de edición antes de su fallecimiento el 26 de julio de 1997. Originariamente fue presentado en la Conferencia Bianual de la Asociación de Estudios de la Comunidad Europea (European Community Studies Association-ECSA), celebrada en Seattle, Washington, del 27 de mayo a 1 de junio de 1997. Con posterioridad, se ofreció como conferencia en el departamento de Derecho Internacional de la Facultad de Derecho de la Universitat Pompeu Fabra de Barcelona el 1 de julio de 1997, gracias a la invitación de Oriol Casanovas. Debo mi agradecimiento, en diversas etapas de la redacción, a Ambler H. Moss, Angel Viñas, Erick Bridoux, Robert Kirsner y Eleanor Lahn, y a IRELA, el Consulado de México en Miami, la Comisión Europea, la OID y la Fundación CIDOB por los materiales suministrados.

serios riesgos. La ley Helms-Burton se interpretaba como una grave violación de las convenciones internacionales, básicamente en lo que respecta al concepto de extraterritorialidad.

1. CONTEXTO DE LA GÉNESIS

El objetivo de la «Ley de la Libertad y la Solidaridad con Cuba», versión en español de la oficialmente denominada «Cuba Liberty and Democratic Solidarity (Libertad) Act of 1996», pero popularmente aludida como «Ley Helms-Burton» (2), ha sido fundamentalmente político. Mediante la presión para desalentar las inversiones extranjeras en Cuba (a través de la amenaza de demandas judiciales y las restricciones de viaje a los Estados Unidos), ha perseguido provocar un mayor deterioro económico que acelerara el final del régimen dictatorial cubano. Esta ley es uno de los últimos eslabones del empleo de los métodos económicos en el entramado de la política exterior de los Estados Unidos. En este sentido, Washington se ha destacado entre las diferentes potencias, ya que ha protagonizado o intervenido en 77 de los 116 casos de sanciones económicas documentadas en el último medio siglo, con una proporción creciente: entre 1954 y 1963 lo hizo en el 50 % de los casos; en el 70 % entre 1964 y 1973, y en el 78 % entre 1974 y el 1994 (3).

El origen legislativo reside en la llamada «ley Torricelli» y otros instrumentos legales anteriores. Su desarrollo se extiende desde su proposición como proyecto de ley (*bill*), e incluye la aprobación legislativa, la subsecuente ratificación presidencial de 12 de marzo de 1996, y la provisional suspensión (en tres períodos sucesivos y renovables de seis meses) por el propio presidente Bill Clinton del controvertido título III.

2. DESARROLLO LEGAL Y CONTEXTO POLÍTICO

La ley Helms-Burton es la culminación no solamente de la evolución de la actitud política de los Estados Unidos hacia Cuba, sino que también

(2) Congreso de los Estados Unidos. Pub. I No. 104-114, 110 Stat. 785 (1996).

(3) SABBACH, Daniel, «L'utilisation de l'arme économique dans la politique étrangère des Etats-Unis: cadre d'analyse et évolution», *Relations internationales et stratégiques*, 24, hiver 1996, pp. 135-149.

tiene su propia cronología en la dimensión jurídica (4). Desde el triunfo de la Revolución Cubana, todas las acciones legales norteamericanas han sido una reacción sucesiva a la inexorable inclinación del régimen cubano hacia la órbita política y económica de la Unión Soviética en 1960. El año anterior, una serie de medidas del gobierno cubano (siempre perjudiciales para los intereses norteamericanos) había preparado el terreno para la confrontación: Ley 78 de Recuperación de Activos Malversados de 13 de febrero, Ley 122 de Reducción de Rentas de 10 de marzo, Ley 218 de Terrenos Baldíos de 17 de abril, Ley de Reforma Agraria de 17 de mayo, Ley (617) Minera de 27 de octubre, Ley 635 del Petróleo de 20 de noviembre, y Ley 647 del Trabajo de 24 de noviembre (5).

Tras los acuerdos comerciales firmados el 13 de febrero de 1960, La Habana y Moscú procedieron a intercambiar azúcar por petróleo, además de que Cuba comenzaba a beneficiarse con créditos y desarrollo tecnológico. Como respuesta, el presidente Eisenhower redujo progresivamente la cuota de azúcar (70 % de todas exportaciones cubanas) que Estados Unidos importaba de Cuba (según la Sugar Act de 1948, a un 80 % del pre-

(4) Para un repaso de la interconexión de los aspectos jurídicos con los políticos, se recomiendan los siguientes trabajos: BAR ASSOCIATION OF THE CITY OF NEW YORK. The Committee on Inter-American Affairs, «The legality of the extraterritorial reach of the Cuban Democracy Act of 1992», *The Report*, May-June 1996; BOURQUE, Shari-Ellen, «The Illegality of the Cuban Embargo in the Current International System», *Boston University International Law Journal*, Vol. 13:163, Spring 1995, pp. 191-228; CAIN, Jerry W. Jr., «Extraterritorial Application of the United States' Trade Embargo Against Cuba: The United Nations General Assembly's Call for an End to the U.S. Trade Embargo», *Georgia Journal of International Law and Comparative Law*, No. 2, 1994, 379-396; DONNER, Laura A., «The Cuban Democracy Act of 1992: Using Foreign Subsidiaries as Tools of Foreign Economic Policy», *Emory International Review*, Vol. 7, 1993 (Spring 1993), No. 1, pp. 259-267; POROTSKY, Richard D., «Economic Coercion and the General Assembly: a Post-Cold War Assessment of the Legality and Utility of the Thirty-Five Year Old Embargo Against Cuba», *Vanderbilt Journal of International Law*. Vol. 28, No. 4 (October 1995), pp. 901-958; WONG, Kam S., «The Cuba Democracy Act of 1992: The Extraterritorial Scope of Section 1706(a)», *University of Pennsylvania Journal of International Business Law*, Vol. 14:4 (Winter 1994), pp. 651-682; ZIPPER, Arnold M., «Toward the Termination of Licensed U.S. Foreign Subsidiary Trade With Cuba: The Legal and Political Obstacles», *Law and Policy in International Business*, Vol. 23, No. 4, 1992, pp. 1045-1069.

(5) Para una cronología comparativa, véase el anexo del artículo de RITTER, Archibald R., «El problema de las compensaciones: ¿quién compensa a quién, por qué y cómo?», *Estudios Internacionales*, 107-108, 1994, 496-512.

cio del mercado abierto) y el 6 de julio de 1960, a través del American Sugar Bill, la eliminó completamente. Como represalia, Cuba comenzó a nacionalizar las propiedades norteamericanas. Las respuestas de Estados Unidos no se hicieron esperar. Washington ya había suspendido las relaciones diplomáticas el 3 de enero de 1961 y había intentado el derrocamiento de Castro mediante la operación de Bahía Cochinos de abril. Esta vez la acción norteamericana consistió en la imposición en octubre de un embargo económico limitado a bienes norteamericanos. El 3 de febrero de 1962 el presidente John F. Kennedy se basó en dos leyes, la Foreign Assistance Act de 1961 y la Trading with the Enemy Act (aprobada en 1917 en el marco de la Primera Guerra Mundial), para decretar por la Presidential Proclamation 3447 un embargo de todo comercio con Cuba. Por su parte, el Departamento del Tesoro promulgó el 8 de julio de 1963 las medidas llamadas Cuban Assets Control Regulations por las que se prohibía a los norteamericanos cualquier relación comercial y financiera con Cuba, con la excepción de las actividades de las compañías subsidiarias.

La escalada del enfrentamiento se trasvasó a los foros interamericanos, principalmente la Organización de los Estados Americanos (OEA), con el resultado de la ruptura de vínculos por parte de todos los países latinoamericanos, a excepción de México, como consecuencia de la crisis de los misiles de octubre de 1962 y la injerencia cubana en América Latina. Después de un período de cierta normalidad, ante las aventuras cubanas en Africa en la década de los setenta, los Estados Unidos impusieron serios límites a los viajes a Cuba. En los ochenta, el presidente Ronald Reagan aplicó mayores restricciones encaminadas a obstaculizar que el gobierno cubano pudiera negociar libremente la deuda externa, al tiempo que presionaba a las compañías norteamericanas en el exterior para que eliminaran sus relaciones indirectas con Cuba a través de las subsidiarias (6).

Como adelanto de los cambios que se avecinaban, Cuba comenzó a favorecer legalmente los intercambios económicos y las inversiones. En 1982 se aprobó una ley para regular las actividades de los consorcios (7), al tiempo que ofrecía posibilidades para el arrendamiento de propiedades por largos plazos, en condiciones casi parecidas a los derechos de propie-

(6) KAPLOWITZ, Donna Rich, «El comercio a través de filiales entre Estados Unidos y Cuba: antes y después de la 'Cuban Democracy Act'», *Estudios Internacionales*, 107-108, 1994, pp. 469-495.

(7) Decreto Legislativo No. 50, 15 febrero 1982.

dad. Las regulaciones laborales fueron también modificadas en 1990 para facilitar el establecimiento de empresas turísticas. Finalmente, en 1992 algunos fragmentos de la Constitución (arts. 14, 15 y 18) se adaptaron para suavizar la intransigencia contra la propiedad privada. Lenta, pero inexorablemente, los vínculos comerciales de Cuba se reajustaron. Mientras en 1989 solamente el 5,7 % de sus intercambios comerciales se hacían con las Américas, en 1994 el continente había ya ocupado el 34,7 %; mientras el 87,7 % de su comercio era en 1989 con la Europa del este, el 45 % ya se hacía principalmente con la Europa occidental en 1994. Ante los aparentes éxitos comerciales de Cuba, y la posibilidad de lograr una evolución económica (al modo chino, sin satisfacer el peaje de la reforma política), la respuesta norteamericana no se hizo esperar.

En plena campaña electoral para las elecciones presidenciales, el 23 de octubre de 1992 el presidente Bush aprobó la Cuban Democracy Act. Se trataba de un proyecto de ley presentado en abril del mismo año por el diputado de Nueva Jersey Robert Torricelli, y que también había sido avalado por el ex-gobernador de Arkansas y entonces candidato presidencial Bill Clinton. La vuelta de tuerca estaba esta vez representada por la amenaza de sanciones contra las compañías norteamericanas que mantuvieran tratos con Cuba a través de subsidiarias; también prohibía que los buques que hubieran recalado en Cuba atracaran luego en puertos de los Estados Unidos. Sin embargo, esta ley concedía al poder ejecutivo la opción de ajustarla con «respuestas sopesadas» (*calibrated responses*) en forma de levantamiento parcial de sanciones a cambio de acciones positivas por parte de Cuba.

Tras la victoria republicana en las elecciones legislativas de noviembre de 1994, el senador Jesse Helms se convirtió en presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores de la cámara alta norteamericana. Inmediatamente, anunció que el espíritu de la «ley Torricelli» sería endurecido y se transformaría en la «Ley de la Libertad y la Solidaridad con Cuba», por la cual las compañías que operaban en los Estados Unidos y que estaban comerciando con intereses norteamericanos expropiados en Cuba podían verse sujetas a demandas. Este esquema adquirió visos más agudos cuando, tras el incidente del derribo de las avionetas de la organización «Hermanos al Rescate», el presidente Clinton aprobó la ley Helms-Burton el 12 de marzo de 1996.

Mientras el título I, sección 102, codifica todas las anteriores reglas y órdenes gubernamentales, y convierte al Congreso (en lugar del Presiden-

te) en la clave de cambios futuros, esta ley básicamente pretende ajustar el embargo mediante los siguientes mecanismos:

- La sección 103 prohíbe préstamos, créditos o financiamiento por parte de ciudadanos o residentes de los Estados Unidos en transacciones de propiedades confiscadas;
- La sección 104 obliga al gobierno de los Estados Unidos a votar contra la admisión de Cuba en el FMI y el Banco Mundial, entre otras instituciones financieras, hasta que no resurja la democracia en Cuba;
- El título III permite que los ciudadanos de los Estados Unidos presenten demandas en los tribunales norteamericanos contra cualquiera que «trafique» en propiedades confiscadas por Cuba y extiende este derecho a las personas que no eran ciudadanos en el momento de dicha confiscación;
- El título IV deniega la admisión en los Estados Unidos de ciudadanos extranjeros (dirigentes de empresas, sus familias, o accionistas) que estén involucrados en «traficar» con propiedades confiscadas.

3. ANÁLISIS JURÍDICO

La ley ha generado una considerable energía en la comunidad jurídica. Los más beneficiados parecen ser los abogados que fueron inmediatamente contratados u ofrecieron sus servicios a las personas o empresas potencialmente aquejadas de la aplicación de la ley o a los intereses que podían verse encuadrados en la categoría de demandantes (8). Esta legislación también ha alentado el interés de catedráticos y diversos expertos en derecho internacional que han elaborado unos notables estudios sobre la constitucionalidad de la ley y sus potenciales violaciones de las nor-

(8) Véanse los casos de los siguientes trabajos presentados en el Seminario sobre «El refuerzo del embargo de EE.UU. contra Cuba», organizado por IRELA en Sitges, los días 8-10 julio de 1996: ALTOZANO, Hermenegildo, «La Ley Helms-Burton y la protección de las inversiones españolas en Cuba»; MUSE, Robert, «Legal and practical implications of Title III of the Helms-Burton Law»; MALLETT, Nick, «The application in the United Kingdom of the Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act (libertad) Act of 1996»; y RUIZ BRAVO, Hernán de Jesús, «La Ley Helms-Burton: líneas de acción para contrarrestar sus efectos extraterritoriales».

mas internacionales (9). Los análisis de los juristas coinciden en algunas líneas generales que son sumamente críticas, sin que sea posible separar el texto jurídico de su verdadero contexto político. Los aspectos más descollantes pueden agruparse alrededor de tres ejes principales: derecho constitucional, tratados internacionales y procedimiento judicial. En síntesis, los argumentos son los aspectos más descollantes:

- Prestando especial atención a la posible violación de las leyes fundamentales de los Estados Unidos, se constata que, salvo raras excepciones (10), el consenso generalizado en el sector académico es sumamente crítico sobre la *constitucionalidad* de la ley. Este diagnóstico está cimentado por la obviedad consistente en que los objetivos políticos de la ley priman sobre los jurídicos o comerciales. Como otras similares medidas coercitivas de este tipo, se alega que la ley es un ataque (por su sección 102) contra la propia Constitución (5.^a enmienda) que garantiza la libertad de viaje de los ciudadanos norteamericanos. Asunto diferente (pero paralelo y más controvertido en el exterior) es la amenaza de denegación de visado para entrar en los Estados Unidos o trabajar en su territorio a los directivos de las compañías que «trafiquen» con propiedades norteamericanas confiscadas por el gobierno cubano. El argumento que eximen los que apoyan la medida es el derecho que todo Estado tiene de garantizar el control de sus fronteras.
- En lo que atañe a la *acción exterior*, la ley Helms-Burton revela una meta de *política exterior* que se impone a los tribunales de los Estados Unidos. Es una violación explícita de la separación de poderes (un tabú americano, compartido por la mayoría de los ordenamientos constitucionales democráticos). Es un caso insólito de automutilación de los privilegios del propio Presidente para liderar la política exterior. Pero el detalle más crucial de la ley es que *codifica* un detalle transitorio de política exterior: eleva a nivel de ley

(9) Remitimos a los trabajos mencionados en la nota 3.

(10) Entre otros, véanse: ALVAREZ-MENA, Sergio, y CRANE, Daniel A., «From the commerce clause to café cubano: the constitutionality of Helms-Burton». Ponencia. American Bar Association International Law Section and Inter-American Law Committee. Fall Meeting, October 23-26, 1996; y CLAGETT, Brice M., «Title III of the Helms-Burton Act is Consistent with International Law», *The American Journal of International Law*, Vol. 90, No. 3 (July 1996), pp. 434-440.

federal lo que antes era reglamentario y obliga al Presidente a contar con el consentimiento del Congreso para modificar las condiciones anteriores del embargo y condiciona su abrogación a la explícita restauración de la democracia en Cuba, la desaparición política del propio Castro y la implantación de la economía de mercado con requisitos muy claros. Aunque el presidente pueda, como ya lo ha hecho en tres ocasiones (junio de 1996, enero de 1997 y julio de 1997), suspender por períodos de seis meses la ejecución del título III, su carácter de ley la convierte en foco fácil de manipulación e intrincadas manipulaciones políticas. Por ejemplo, en el momento de producirse un cambio de gobierno cubano, pudieran no darse todos los requisitos exigidos en caso de una transición lenta y progresiva, o bien que los detalles no fueran del todo del agrado de los que propusieron o inspiraron la ley.

- Con respecto a la interpretación del *derecho de ciudadanía*, la ley ha abierto una especie de caja de Pandora en lo que respecta a una nueva definición de ciudadanía que permite a los cubanos nacionalizados en los Estados Unidos disfrutar de la protección estatal por las consecuencias de hechos que tuvieron lugar *antes* de ser ciudadanos norteamericanos: es un privilegio retroactivo que la ley le concede graciosamente, en contraste con la ausencia de la misma oportunidad para los antiguos ciudadanos del resto de los países. Se trata de una invitación a demandas judiciales por agravio comparativo causado por la posible discriminación basada en detalles y argumentos étnicos o de nacionalidad original. Puede ser una contradicción con toda la tradición de los tribunales norteamericanos: la protección legal solamente se puede disfrutar por hechos acaecidos cuando se gozaba de la ciudadanía de los Estados Unidos.
- En el plano de *procedimiento judicial*, se crea un escenario de confusión legal con el resultado de que el planteamiento de múltiples demandas podría hacer colapsar algunos tribunales norteamericanos con juicios largos e insólitos que podrían culminar en un lógico final anticlimático: la declaración de las máximas instancias sobre la inconstitucionalidad de la ley. Finalmente se cuestiona la declaración de «inaplicabilidad de la Doctrina de Estado» (sección 302) por la que se conmina a que «ningún tribunal de los Estados Unidos podrá abstenerse», ya que es una invitación a un serio enfrentamiento entre los poderes legislativo y judicial.

De todas maneras, la ley estrictamente sólo existe en una dimensión política y potencialmente en el plano económico, pero desde el punto de vista de la tradición norteamericana es papel mojado hasta el momento en que un tribunal no la convierta en verdadera *ley*. Las perspectivas de que se produzca un trasiego de sumarios a través de los juzgados son notables teóricamente, teniendo en cuenta que los requisitos mínimos del título III de la ley permiten que todos los que fueron objeto de expropiaciones superiores a un valor de 50.000 dólares puedan presentar reclamaciones. Eso quiere decir que aproximadamente 400.000 cubanos que ahora son ciudadanos de los Estados Unidos podrían demandar a los que «trafiquen» con sus antiguas propiedades, que ahora están en manos del Estado cubano. En contraste, solamente unas 300 compañías o personas *norteamericanas* de origen podrían beneficiarse de esta ley (o mejor incluso, de la «Cuba Claims Act» de 1964), porque muchas propiedades ya no tienen ningún valor mercantil. Por ese motivo cínicos comentaristas la bautizaron como «Ley Bacardí», en representación emblemática de importantes intereses expropiados por la Revolución. Este esquema es, sin embargo más complejo.

El apelativo «Bacardí» puede ser erróneamente interpretado como que el proyecto legislativo fue respaldado exclusivamente por grandes intereses de origen cubano. En realidad, las grandes compañías no vieron con buenos ojos que el número de posibles demandantes se ampliara, ya que eso representaría disminuir sus posibilidades de recuperar sustanciales sumas. Estos antiguos dueños de entidades confiscadas que ya estaban reconocidos como reclamantes en los años 60 preferían que la lista permaneciera igual, y para ello formaron una sociedad llamada Joint Corporate Committee on Cuban Claims, con residencia legal en Stanford, Conn., compuesta mayoritariamente de las compañías con demandas certificadas y que se opusieron a la evolución de la ley por esa razón. Según la U. S. Foreign Claims Settlement Commission, habría unas 40 compañías norteamericanas con reclamaciones superiores a los 10 millones de dólares (11).

En la dimensión del entramado de los acuerdos internacionales, la sección 103 (y todo el espíritu de la ley en cuanto al uso de la extraterritorialidad) puede violar el común entendimiento del derecho internacional y diferentes tratados e instrumentos legales internacionales suscritos por los Estados Unidos. Por ejemplo, se destacan los acuerdos del FMI (ar-

(11) Véase el cuadro 2 ofrecido por RITTER.

títulos 8 y 9), el Banco Mundial (artículos 6 y 10), el BID (artículos II y XI), el ordenamiento jurídico del TLC (NAFTA), y el de la Organización Mundial de Comercio. Resumiendo con cierto sentido del humor el sentimiento de la comunidad jurídica, el abogado Muse (12) aludía que al tratar de ofrecer una alternativa legal para compensar a los que fueron expropiados equivalía a permitir a los automovilistas que quisieran aparcar en lugares señalizados y reservados para esta función para que atropellaran a transeúntes que por allí pasaran o ocuparan brevemente ese espacio.

Por el contrario, los argumentos en defensa de la ley emitidos por los expertos que se inclinan por las tesis del gobierno norteamericano enfocan las dimensiones que resaltan la legalidad constitucional y el cumplimiento de los principios del derecho internacional. Convirtiendo en positivo el aspecto más espinoso de la ley, reflejando los puntos de vista de sus más decididos defensores, los abogados Alvarez Mena y Daniel Crane reconocen que la ley siempre tuvo la intención de aplicarse extraterritorialmente, ya que persigue a «cualquier persona» que «trafique» con propiedad confiscada. Los apartados más importantes de su análisis son los siguientes:

- Al tiempo que dudan que la Constitución de los Estados Unidos imponga límites a la extraterritorialidad, y recuerdan que el Noveno Circuito judicial ha declarado algunos límites, aducen que la mayoría de los casos que se presentaran en los tribunales cumplirían con los requisitos impuestos.
- Con respecto a la compensación por los daños que se reclaman, señalan que deben estar sujetos a un proceso justo para que no resulten irrazonables o excesivos.
- Con respecto al trato preferencial de ciudadanos norteamericanos (en contraste, por ejemplo, no se protege a los antiguos ciudadanos españoles —que no se convirtieron en norteamericanos— cuyas propiedades fueron confiscadas por la Revolución), se señala que este trato de favor es normal en toda legislación.
- En cuanto al plazo de espera de dos años impuesto a los individuos que no eran ciudadanos de los Estados Unidos en el momento de la confiscación, los autores predicen que no corre peligro de ser denunciado como discriminación étnica (por parte de los mismos ciudadanos norteamericanos de origen cubano).

(12) Véase su trabajo mencionado anteriormente.

- Sobre la posible interferencia en la autoridad del presidente para conducir la política exterior, se recuerda que éste es un caso diferente de la War Powers Act, ya que la ley Helms-Burton trata solamente de temas en los que el Congreso y el Presidente comparten poderes. Mientras el Presidente tiene el poder de administrar la política exterior, no tiene el monopolio para formularla.
- En conclusión, reconocen que la ley puede ser controvertida, pero no se aleja substancialmente de otros precedentes federales.

Por su parte, Brice Clagett considera lo siguiente:

- La intervención de los Estados Unidos está justificada porque las víctimas de las confiscaciones son ahora ciudadanos norteamericanos.
- Debido a la proximidad geográfica de Cuba a los Estados Unidos y la historia entre los dos países, la persistencia cubana en la supresión de la democracia, en la violación de los derechos humanos, y su rechazo a satisfacer la ley internacional tienen efectos en los Estados Unidos, tales como las crisis producidas por las oleadas de refugiados (como el caso espectacular del Mariel en 1980 y los balseros en los noventa). De ahí que los Estados Unidos tengan legítimos intereses para que estos problemas desaparezcan y por ello se justifican las medidas apropiadas y proporcionadas para desincentivar las inversiones en propiedades que tienen un origen «manchado».
- Teniendo en cuenta la debilidad y la ineficacia de los mecanismos de ejecución de acuerdos internacionales, y a la vista de que la jurisdicción de los tribunales internacionales es consensual, los casos de confiscación raramente llegan al foro apropiado y las acciones gubernamentales se pueden demorar extremadamente (en algunos casos hasta generaciones) hasta que tengan frutos.
- Las leyes internacionales y los derechos humanos reconocen que, en determinadas circunstancias, un Estado puede violar el derecho internacional cuando confisca propiedades tanto de extranjeros como de sus ciudadanos; el título III no se basa en la premisa de que el derecho internacional en todo caso prohíbe la confiscación de propiedad de sus ciudadanos sin compensaciones justas.
- El título III de la ley no es injusto con los «traficantes», ya que éstos están plenamente conscientes de que están tratando con propiedades

«manchadas» y bienes «robados» y, por lo tanto, están corriendo un riesgo.

II. IMPACTO Y CONSECUENCIAS

Las repercusiones más notables de la ley Helms-Burton han sido la interposición de un motivo de enfrentamiento entre socios comerciales y aliados políticos.

1. REVERBERACIONES AMERICANAS

Debido a la naturaleza de los existentes acuerdos comerciales de los Estados Unidos, básicamente las reacciones ante la ley se subdividen entre las generadas con sus socios del TLC (NAFTA) y con el resto del continente americano. Las polémicas surgidas con Cuba no son objeto de este estudio.

La ley ha impelido a Canadá a reforzar su política de cooperación en el hemisferio occidental y a reafirmar su consistente política comercial con La Habana, con el resultado de que se ha convertido en el mayor socio comercial de Cuba, solamente superado por Italia en turismo. Desde el triunfo de la Revolución Cubana, la actitud del Canadá hacia Cuba ha estado presidida por tres ejes: pragmatismo diplomático y reconocimiento de un gobierno establecido (aunque no sea del agrado de los canadienses), deferencia tradicional hacia Washington (sobre todo cuando ha gobernado en Ottawa un político más afín a los republicanos), determinación de coexistir con Cuba y al mismo tiempo buscar una relación bilateral mutuamente ventajosa (13). Como medida más explícita de oposición a la ley Helms-Burton, Canadá aprobó la ley llamada Foreign Extraterritorial Measures Act (FEMA) para evitar que las compañías se plieguen a las exigencias norteamericanas.

Como resultado de las consultas formales celebradas el 28 de mayo de 1996 entre los socios en el TLC, México y el Canadá declararon que la aplicación de la ley «violaba el Derecho internacional» y «podría contravenir las obligaciones del TLC». México advertía que tomaría todas las

(13) KIRK, John M., «Descifrando la paradoja: la posición del Canadá respecto de Cuba», *Estudios Internacionales*, 107-108, 1994, pp. 570-585.

medidas a su alcance (14). El congreso mexicano emitió un Punto de Acuerdo al día siguiente en el que se destacan los siguientes aspectos:

- la ley «violenta la soberanía» mexicana,
- «castiga a los países que no comparten la política exterior del gobierno estadounidense con respecto a Cuba, situación que es contraria a la tradición de la política exterior mexicana fundada en los principios de no intervención y autodeterminación de los pueblos»
- es «atentatoria al Derecho Internacional al proponer una aplicación extraterritorial».
- México «reitera la solidaridad con el pueblo cubano»,
- demanda establecer los mecanismos que defiendan los intereses comerciales de México,
- insta a considerar la «conveniencia de que el gobierno mexicano realice acciones conjuntas con otros países» (15).

Simultáneamente, el gobierno mexicano había manifestado al gobierno norteamericano que la carta de advertencia enviada al grupo Doms (que se debía hacer cargo de la red telefónica, antiguamente administrada por ITT) constituía un intento indebido de hacer valer en México jurisdicción extraterritorial de los Estados Unidos. Más tarde México solicitaba que se reuniera la Comisión del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) a la vista de los lineamientos del título IV de la ley, y reiteraba que representaba una amenaza contra las empresas que comercian con terceros países. Reiteradamente México se ha referido al artículo 2006(3) y al 1105 para recordar al gobierno de los Estados Unidos que la ley no debiera afectar a las transacciones protegidas en el TLC ni representar límites de viaje a los ciudadanos mexicanos (16). En una pormenorizada declaración, México resumía su posición:

- México rechazó las sanciones impuestas a Cuba en la OEA y ha condenado también el bloqueo económico impuesto unilateralmente a Cuba, toda vez que el derecho internacional prohíbe la imposición de medidas coercitivas.

(14) Comunicado de la Secretaría de Relaciones Exteriores, 28 mayo 1997.

(15) Punto de Acuerdo del Congreso de la Unión, 29 mayo 1996.

(16) Véase el trabajo de Hernán de Jesús RUIZ BRAVO.

- Frente a la ley Helms-Burton, México ha expresado su más vigoroso rechazo, pues a la violación de las normas de derecho internacional por la adopción de medidas coercitivas contra el Estado cubano, se suma la pretensión de sancionar a personas físicas y morales de nacionalidad mexicana por llevar a cabo operaciones financieras y comerciales en Cuba.
- México ha expresado que continuará haciendo uso de todos los medios legales a su alcance, para impugnar la validez de los aspectos extraterritoriales y contrarios al derecho internacional de esa legislación.
- El recrudecimiento de las sanciones y el aislamiento impuestos a Cuba no han contribuido a incidir o a apoyar cambios en la política interna o exterior del gobierno cubano.
- México reitera su postura en favor del inmediato levantamiento del bloqueo a Cuba, apoya la plena inserción de Cuba en los principales foros regionales y del sistema interamericano, reafirma su posición de que la evolución política y democrática de Cuba es de la incumbencia exclusiva del pueblo cubano (17).

El 23 de octubre de 1996 se publicaba en el Diario Oficial mexicano el texto de una Ley de Protección al Comercio y la Inversión de Normas Extranjeras que contravengan el derecho internacional. Sus aspectos más destacables son los siguientes:

- El artículo 1 prohíbe «realizar actos que afecten el comercio o la inversión, cuando tales actos sean consecuencia de los efectos extraterritoriales de leyes extranjeras». Entre estos efectos se mencionan «imponer un bloqueo económico», «permitir reclamar pagos a particulares con motivo de expropiaciones realizadas en el país al que se aplica el bloqueo», «restringir la entrada al país que expide la ley».
- El artículo 2 prohíbe proporcionar cualquier información requerida por tribunales a autoridades extranjeras.
- El artículo 3 conmina a informar al gobierno mexicano sobre los casos de perjuicios y notificaciones mencionados anteriormente.

(17) Posición de México sobre la ley Helms-Burton y la cuestión de Cuba (28 agosto 1996).

- El artículo 4 autoriza a los tribunales de México a denegar el reconocimiento y ejecución de sentencias u otros actos jurídicos emitidos con base a las leyes extranjeras referidas, además de reconocer que los condenados al pago de indemnizaciones por sentencias con base en las leyes extranjeras mencionadas tendrán derecho a demandar a su vez en los tribunales mexicanos el pago correspondiente en concepto de daños y perjuicios.

En el seno de la Organización de las Naciones Unidas, México solicitó una opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia y en la Asamblea General se contempló una resolución sobre la aplicación extraterritorial de leyes. En el marco de la OEA, México se sumó a la resolución opuesta a la ley Helms-Burton en el período ordinario de sesiones celebrado en Panamá el 3 de junio de 1996. Allí se tomó nota de la declaración de los ministros de Relaciones Exteriores del Grupo de Río reunidos en Bolivia, con la instrucción al Comité Jurídico Interamericano para que presentara una opinión al Consejo permanente sobre la validez conforme a derecho internacional de la ley. Los puntos más destacados de la Opinión emitida por el Comité Jurídico son los siguientes:

- La ley Helms-Burton no se conforma al derecho internacional pues los tribunales nacionales de un Estado [en este caso, Estados Unidos] no son el foro competente para la resolución de reclamaciones de Estado a Estado, porque [Estados Unidos] no tienen derecho de arrogarse reclamaciones de personas que no eran sus nacionales en el momento de ocurrir el daño, porque no tiene el derecho de atribuir responsabilidad a nacionales de terceros Estados por una reclamación que tuviere en contra de otro Estado o por la utilización de bienes expropiados situados en el territorio del Estado expropiante, porque no tiene el derecho de estatuir una responsabilidad de terceros involucrados en una nacionalización, y porque no tiene derecho de imponer compensación por cualquier monto que exceda el daño efectivo.
- En cuanto a la extraterritorialidad de la ley, se recuerda que tales medidas incurren en responsabilidad ya que las normas del derecho internacional no permiten ejercer poder en forma alguna en el territorio de otro Estado, con la única excepción de que un acto ocurrido fuera del territorio tenga un efecto directo, sustancial y previsible dentro de su territorio.

- En cuando al «tráfico» de propiedad confiscada, no se conforma con las normas que el derecho internacional establece.
- En resumen, la conclusión establece que los fundamentos y la eventual aplicación de esta ley no guardan conformidad con el derecho internacional (18).

En el resto de América Latina (19), a pesar de las progresivas críticas hacia Castro, la ley ha permitido que numerosos gobernantes recordaran que el mantenimiento de vínculos comerciales es el sistema más idóneo para favorecer la apertura política, sobre todo cuando la amenaza de la infiltración ideológica o a través de las guerrillas es una reliquia del pasado. El Grupo de Río en su décima reunión de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Cochabamba los días 3 y 4 de setiembre de 1996, al tiempo que no hacía mención sobre la necesidad de evolución democrática en Cuba, como en anteriores ocasiones, incluía una explícita declaración de oposición contra «los efectos territoriales de las leyes nacionales». Se rechazaba cualquier intento de «imponer» sanciones unilaterales que tengan efectos extraterritoriales», porque «violan la ley que regula la coexistencia entre los estados» e «ignora el principio básico del respeto a la soberanía, además de violar el derecho internacional». Por lo tanto, los países miembros del Grupo de Río reafirmaron su «fuerte rechazo» a la ley, al tiempo que recalcan la opinión unánime del Comité Jurídico Interamericano de la OEA, referente al detalle de que «la eventual aplicación de la ley no conformaría con el derecho internacional» (20).

2. ENTRE WASHINGTON, MADRID Y BRUSELAS

La aprobación de la ley Helms-Burton coincidió con el inminente relevo del Gobierno español como resultado de las elecciones celebradas en

(18) . Opinión del Comité Jurídico Interamericano en cumplimiento de la Resolución AG/DOC.337/96 de la Asamblea General de la OEA, titulada «Libertad de Comercio e Inversión en el Hemisferio» (23 agosto 1996).

(19) Como muestra reciente del interés que la ley ha despertado en el resto del continente, véase TORRES MACCHIAVELLO, María Soledad. «Antecedentes de la ley Helms-Burton», *Diplomacia*, No. 71, diciembre 1996, pp. 54-66.

(20) Declaración de la sesión del Grupo de Río celebrada en Cochabamba, Bolivia. Texto publicado por el Ministerio de Comunicación Social de Bolivia, La Paz, 6 septiembre 1996.

marzo de 1996. La naturaleza conservadora del nuevo gobierno de José María Aznar hacía predecir una actitud más crítica hacia Castro. Pero el panorama global era más complicado. En el escenario internacional, Madrid era un causante importante, por sus inversiones y tratos comerciales, del desarrollo de la ley Helms-Burton. El tema de Cuba se había convertido en prácticamente la única desavenencia entre Madrid y Washington, antes y después de los gobiernos socialistas (21). Además, en el contexto estrictamente español, Cuba era la causa de una disputa interna entre gobierno y oposición. La ley había obrado un milagro casi irreplicable en el panorama político español. Todos los principales partidos políticos estaban por primera vez de acuerdo en un tema. El PP en el poder y proclive a la libre empresa se aliaba al PSOE e Izquierda Unida (que frecuentemente acosa a ambos), en su oposición a la ley Helms-Burton.

Después de los intercambios verbales entre Castro y Aznar en el contexto de la Cumbre Iberoamericana celebrada en Chile en noviembre de 1996, España presentó ante el Consejo de Ministros de la Unión Europea un nuevo plan de endurecimiento de las relaciones con Cuba ofreciendo que los acuerdos de cooperación mejorarían según fueran las actuaciones cubanas en el terreno político (22). Como consecuencia íntimamente re-

(21) Remito a algunos de los estudios propios sobre el tema general de las relaciones entre España y Cuba: «Las relaciones actuales entre Cuba y España», *Política Exterior*, Vol. I, No. 3 (verano 1987), pp. 282-286; «Las relaciones actuales entre Cuba y España», *Afers Internacionals* (Barcelona), No. 12-13 (1988), pp. 5-19; «Cuba: des inconnues pour l'avenir», *L'Espagne et l'Amérique Latine, Documentation Française*, Paris, No. 595, 11 Nov. 1988, pp. 24-28; *Cuba y España: relaciones y percepciones*. (Madrid: Biblioteca Cubana Contemporánea, 1988); «Relaciones y percepciones entre España y Cuba. Trasfondo de la 'Crisis de las embajadas'», *Cuba 1990: Realidad y futuro*. Carlos ROBLES PIQUER, ed. (Santiago de Compostela: Fundación Alfredo Brañas, 1991), pp. 27-47; «España y Cuba: Una relación muy especial»; «Posdata»; en *El espacio iberoamericano: dimensiones y percepciones de la relación especial entre España y América Latina*. Edición de Joaquín ROY y Juan Antonio MARCH. Miami/Barcelona: Instituto de Estudios Ibéricos/ Centro de Estudios Internacionales, 1996; «Spain and Cuba: A Very Special relationship?», «Post-script», *The Ibero-American Space*, ed. Joaquín ROY and Albert GALINSOGA (Miami/Lleida: Iberian Studis Institute/Universitat de Lleida, 1997), pp. 206-265; «España, la Unión Europea y Cuba: la evolución de una relación especial a una política de gestos y de presión». Occasional paper. Miami: University of Miami, Cuban Student Association, 1996, p. 42; «España y Cuba: una relación muy especial». *Revista Afers Internacionals*. (Barcelona), No. 31, 1996, pp. 147-166.

(22) Las líneas generales fueron aprobadas por el Comité Político reunido el 15 de noviembre en Dublín bajo la presidencia irlandesa.

lacionada con esta decisión se produjo uno de los incidentes más graves de las nuevas relaciones entre España y Cuba desde el cambio de gobierno en Madrid: la retirada del *placet* al embajador José Coderch.

La ley ha causado notables brechas en las relaciones interatlánticas, en una etapa inoportuna cuando cualquier desacuerdo comercial puede desencadenar un serio enfrentamiento en la reestructuración de bloques económicos. Con su latente amenaza, aunque suspendida temporal y parcialmente, la Unión Europea decidió denunciarla en el seno de la nueva Organización Mundial del Comercio. Además, Bruselas se apresuraba a aclarar que no retrasaría sus acciones hasta después de las elecciones norteamericanas. Durante la segunda mitad de 1996, el gobierno norteamericano ejerció unos considerables esfuerzos para tratar de convencer a los miembros de la Unión Europea para que ofrecieran una salida elegante, sobre todo en lo que se refería a las declaraciones de presión o la imposición de condiciones con respecto al proceso de democratización de Cuba. Los gobiernos europeos, sin embargo, se iban a atar las manos con una nueva medida aprobada por el Consejo en noviembre y no podían quedar en evidencia de que negociaban bajo la amenaza de represalias. El Parlamento y la Comisión ya habían emitido suficientes protestas (23) y ahora le tocaba el turno (por iniciativa española) al Consejo de la Unión Europea para contrarrestar las acciones de la ley norteamericana.

El mecanismo usado fue un Reglamento aprobado el 22 de noviembre de 1996 (24) contra la aplicación de la ley norteamericana. El texto contiene medidas protectoras concernientes sobre la prohibición de aceptar los efectos extraterritoriales de la ley Helms-Burton. En primer lugar, el Consejo establece su justificación para oponerse a la ley y otras medidas similares. La Unión Europea tiene (desde la fundación de la Comunidad Europea, su predecesora) como uno de sus objetivos contribuir al «desarrollo armónico del comercio mundial y a la abolición progresiva de las restricciones del comercio internacional» y anhela conseguir al máximo «el libre movimiento de capital entre los Estados miembros y terceros países», incluyendo la desaparición de restricciones a las inversiones directas. De acuerdo con estas metas, el reglamento tiene estos principales objetivos:

(23) Para un repaso detallado y comparativo, se recomienda la compilación de IRELA. *Europa-América Latina: 20 años de documentos oficiales (1976-1996)*. Madrid, 1996.

(24) Council Regulation (EC), No. 2271/96. *Official Journal of the European Communities* (Nov. 29, 1996).

- Los Estados Unidos han aprobado leyes [Torricelli y Helms-Burton (25)] que pretenden regular las actividades de personas bajo la jurisdicción de los estados miembros de la Unión Europea; esta aplicación extraterritorial viola el derecho internacional y tiene efectos adversos para los intereses de la Unión Europea.
- Por lo tanto, el Reglamento proporciona protección contra la aplicación extraterritorial de las leyes y obliga a los afectados a informar a la Comisión.
- Ninguna sentencia de los tribunales ajenos a la Unión Europea con respecto a estas leyes será reconocida y persona alguna deberá cumplir con sus requisitos y prohibiciones.
- Cualquier persona afectada tendrá derecho a ser compensada por los daños causados por la aplicación de estas leyes.

Obsérvese que un repaso comparativo de las medidas canadienses, mexicanas y europeas revela un patrón común repleto de similitudes.

El inexorable camino de las acciones y reacciones entre Washington y Bruselas desembocó el 3 de febrero de 1997 en la definitiva presentación de una demanda contra los Estados Unidos en el seno de la casi recién nacida Organización Mundial del Comercio (OMC, sucesora del GATT). Era el desenlace de los sucesivos anuncios, a la espera de una rectificación norteamericana que no llegaría. La Unión Europea había advertido que la suspensión temporal del título III no era suficiente, ya que el resto de la ley se consideraba que violaba los principios del intercambio comercial garantizado por la OMC. El 3 de mayo de 1996 se había emitido una solicitud de celebración de consultas al respecto. Al no haber solución en el horizonte, el 3 de octubre del mismo año el Consejo de Ministros de exteriores de la UE decidió interponer un recurso ante la OMC contra la ley Helms-Burton. El Órgano de Solución de Controversias decidió el 20 de noviembre, en aplicación de la reglamentación de la organización, la constitución de un *panel* para que en el plazo de seis meses emitiera un dictamen. Los Estados Unidos declararon que el tema no era de la competencia de la OMC, pues las limitaciones impuestas a las relaciones comerciales con Cuba eran cuestión de seguridad nacional, ajenas a la jurisdicción puramente comercial de la OMC. Conviene repa-

(25) Un anejo específicamente menciona todas las medidas legales de los Estados Unidos que la Unión Europea considera inaceptables. Incluye la «Iran and Lybia Sanctions Act of 1996».

rar en este detalle con insistencia, ya que confirma el objetivo *político* de la ley.

3. ¿MUERTE Y RESURRECCIÓN DE LA LEY?

Apenas rebasado el primer aniversario de la ley Helms-Burton, se produjo el anuncio de un compromiso entre la Unión Europea y los Estados Unidos para poner fin a los enfrentamientos justamente en la víspera de que comenzaran las acciones en el marco de la OMC. El 11 de abril de 1997, un día antes de cumplirse trece meses de la aprobación de la ley, la Unión Europea anunciaba «un acuerdo de principio» con Estados Unidos que conduciría el 25 de abril a la suspensión de los trabajos del *panel*. Se intuía que los Estados Unidos debieran haberse comprometido a alguna medida a cambio de que la Unión Europea retirara su denuncia y además se comprometiera a poner en marcha ciertas medidas «desalentadoras» de las inversiones en Cuba. Por otra parte, el Presidente Clinton anunciaba que la política general hacia Cuba no cambiaría (26). La Casa Blanca y el Departamento de Estado, por otra parte, eran conscientes de que la demanda interpuesta ante la OMC era un callejón sin salida que abriría la puerta a daños colaterales en todo el entramado del libre comercio que se está negociando.

Los detalles de la oferta de los Estados Unidos incluían seguir suspendiendo indefinidamente el título III de la ley y persuadir al Congreso para congelar el título IV que deniega visados a los dirigentes de las compañías que trafiquen en propiedades confiscadas; la Unión Europea, a cambio, se comprometía a acordar medidas que limitaran (desaconsejaran) los tratos comerciales en tales propiedades. Ambas partes acordaban trabajar conjuntamente en promover la democracia en Cuba (27). Los dos protagonistas del acuerdo reclamaban que habían logrado beneficios mutuos y ventajas para sus propios intereses. Brittan consideraba como triunfos, a cambio de haber retirado la demanda ante la OMC, los siguientes: que el acuerdo también incluyera la protección de inversiones en otras regiones (como Libia e Irán), que se limitara a inversiones futuras (no a las que ya están en manos de intereses europeos), y que neutraliza este tipo de

(26) Cables de AP, EFE, y otras agencias, 11 abril 1997. El 18 de abril el COREPER ratificaba el acuerdo.

(27) Proyecto de Acuerdo (Memorandum of Understanding), 11 abril 1997.

leyes de aplicación extraterritorial. En sus declaraciones diseminadas por distintos comunicados de prensa, Eizenstat se congratulaba de haber evitado un daño a la OMC, mediante el acuerdo que «crea la primera y verdadera oportunidad para desarrollar disciplinas multilaterales que impidan y prohíban invertir en propiedades confiscadas», y que «establece fuertes normas globales para acrecentar la protección de los derechos de propiedad» (28). Los observadores europeos ya tempranamente habían expresado su preocupación sobre las dificultades que debería enfrentar el presidente Clinton en el Congreso.

Cuando en julio de 1997 el Presidente Clinton de nuevo decidió suspender el título III de la ley, el representante Bill McCollum (republicano por Florida) resolvió presentar un proyecto de ley que despojaría al presidente de esta prerrogativa. Se aducía que no se habían cumplido dos condiciones fundamentales para justificar una nueva congelación transitoria: el interés nacional de los Estados Unidos y alguna evidencia de que había comenzado la transición política en Cuba.

En conclusión, la suspensión de los títulos III (por decisión del presidente) y IV (por consenso con el Congreso) hubiera significado que la ley quedaría virtualmente sin contenido, aunque la Unión Europea y los Estados Unidos declararan que se reservaban sus opciones a la vista de los respectivos movimientos. Este desenlace confirmaría la tesis de que las diversas medidas de cada una de las partes se considerarían como secundarias para evitar el enfrentamiento directo entre la Unión Europea y los Estados Unidos con consecuencias graves para el comercio mundial. El límite ha sido el posible e irreparable daño causado a la Organización Mundial del Comercio; en la triangular relación entre los Estados Unidos, Canadá y México, el límite está constituido por la fragilidad del TLC.

El tema queda abierto y deberá ser analizado no solamente como mínimo en el plazo de los seis meses propuestos como una especie de tregua, sino también durante otro período de medio año después de la nueva suspensión del título III acordada por Clinton y en vista de las nuevas endurecedoras medidas del Congreso. En cualquier caso, de cumplirse todos los puntos del acuerdo entre los Estados Unidos y la Unión Europea, si el actual régimen cubano termina por la simple desaparición de Fidel Castro, la ley Helms-Burton pasará a la historia con un balance de deu-

(28) «Enfoque multilateral a los derechos de propiedad», comunicado transcrito en versión en español en *Diario las Américas*, 27 abril 1997.

das mayor que el de beneficios, ya que el objetivo central (la desaparición del presente régimen cubano bajo presión económica) no se habrá conseguido. El daño inflingido a las relaciones inter-atlánticas y el debilitamiento que habrá recibido el entramado jurídico del comercio mundial (principalmente la OMC) constituyen un lamentable legado (29). La ley Helms-Burton quedará simplemente como testimonio de un intento por acelerar el resurgimiento de la democracia en Cuba (meta final compartida por todas las partes) y como una innecesaria desavenencia entre los Estados Unidos y el resto del mundo.

ABSTRACT

The Helms-Burton law has attracted the attention of international law scholars, political scientists, and experts in international relations. The expectation of long and hard legal processes, reaching up to the U.S. Supreme Court, has not been confirmed, in part because of the temporary suspension of some of the law's most controversial aspects. Title III would allow the former owners of properties confiscated by the Cuban government to sue the individual or companies who would «traffic» with them by buying, selling, or investing. The transitory agreement signed by the United States and the European Union froze the process of transatlantic confrontation. However, additional measures by the U.S. Congress have maintained the tension and the possibility of future legal procedures.

As a legacy of the law, two dimensions are still solid candidates for analysis. One is the domestic political motivation of the law and its impact on the overall network of U.S. links with the rest of the world, especially free trade agreements and commerce organizations such as the OMC. Second, the nature of the Helms-Burton law will continue to attract jurists because of the complexity of its different measures, the different interpretations of its constitutionality, and the allegation that it violates international law. The article emphasizes this second dimension, without discarding the first.

RÉSUMÉ

La «Loi Helms-Burton» a attiré l'attention des spécialistes en droit international, des experts en sciences politiques, et des analystes en relations internationales. Mais, contre toute attente de leur part, les litiges prolongés aux hauts tribunaux (tel comme la Cour Suprême des Etats-Unis), non sont pas encore arrivés, grâce à la suspension provisoire arrêtée par le président Clinton applicable aux stipulations les plus épineuses de cette loi, notamment le titre III. Celui-ci aurait permis aux anciens

(29) GERKE, Kinka, «The Transatlantic Rift over Cuba. The Damage is Done», *The International Spectator*, XXXII, 2, April-June 1997, pp. 27-61.

propriétaires expropriés à Cuba de demander aux tribunaux des Etats-Unis, contre les personnes ou sociétés qui actuellement «trafiquent» avec les biens confisqués.

Ensuite, l'accord transitoire signé entre Washington et Bruxelles a congelé le développement d'une confrontation inter-atlantique dans le contexte de l'OMC. Néanmoins, les mesures additionnelles adoptées par le Congrès des Etats Unis menacent de provoquer la tension de nouveau et ouvrent la possibilité d'actions juridiques.

Deux dimensions restent comme objets d'examen des spécialistes. En primer lieu, l'aspect le plus saillant est l'impact de la loi dans les relations internationales des Etats-Unis avec le reste du monde, étant entendue que cette loi ne répond qu'à de motivations politiques. Ensuite, la loi continuera à inviter l'étude des juristes, pour ses diverses interprétations sur sa constitutionnalité et sur son apparente violation des normes internationales. Cet article prête une attention spéciale vers cette seconde dimension, en relation avec la première.