

---

# **La Ley Helms-Burton y la extraterritorialidad de las leyes internas: elementos para su explicación**

*Pedro Castro\**

Este ensayo tiene el objetivo de analizar los aspectos esenciales de la llamada Ley Helms-Burton, así como algunas de las reacciones originadas en países como Canadá, México y los que integran la Unión Europea (UE). Se intentará mostrar que dicha ley es resultado, principalmente, de la labor de grupos de interés con alto grado de influencia en la política internacional de Estados Unidos, realizada a través del Congreso de ese país.

Debido a sus alcances extraterritoriales, la Ley Helms-Burton generó un conflicto artificial de jurisdicciones y llegó a poner en entredicho la dirección presidencial de la política exterior de Estados Unidos y la eficacia del embargo económico contra Cuba. Aunado a ello, los efectos de la ley en el sistema de alianzas de Estados Unidos obligaron al presidente estadounidense a intervenir: a cambio de suspender el contenido más agresivo de la ley, localizado en los Títulos III y IV, William Clinton aceptó como alternativas convenientes los exhortos y las presiones suaves de sus aliados en favor del cambio pacífico en Cuba.

## **Origen y razón de la Ley Helms-Burton**

El 6 de marzo de 1996, el Congreso estadounidense aprobó en su totalidad la *Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act*, mejor conocida como Ley Helms-Burton. Antes de esa fecha, dicha ley había tenido una aplicación parcial, pues los Títulos III y IV no estaban en vigor. El ataque a dos aviones

---

\*Internacionalista egresado de El Colegio de México con estudios de posgrado en la London School of Economics and Political Science. Es profesor-investigador del Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa. El autor agradece a Jorge Monroy y a Javier Velázquez, referencistas de la biblioteca Benjamín Franklin, su ayuda para la realización de este trabajo.

---

civiles por parte de la defensa aérea cubana, en febrero de 1996, ocasionó que el Congreso estadounidense aprobara sin dificultades dichos títulos, posteriormente promulgados por el presidente Clinton.

### *La CANF*

La Ley Helms-Burton es producto de las actividades de uno de los grupos cabilderos más activos en Washington D.C., la Cuban-American National Foundation (CANF), encabezada por Jorge Mas Canosa hasta su reciente fallecimiento. Los más importantes logros de la CANF incluyen la permanencia del embargo económico contra Cuba por casi cuatro décadas; la creación de Radio y TV Martí, encargadas de transmitir programas anticastristas a la isla; así como la aprobación, en 1992, de la Ley de la democracia cubana (*Cuban Democracy Act*), la cual eliminó el comercio indirecto de Estados Unidos con Cuba.

Como prueba de esa influencia, Charles Lewis, director ejecutivo del Centro para la Integridad Pública de Estados Unidos, ha señalado que los grupos anticastristas en Washington inyectaron, entre 1979 y 1996, más de 4.4 millones de dólares (MDD) en el sistema político estadounidense; de esa suma, cerca de 3.2 MDD habrían provenido de la CANF. De acuerdo con Lewis, los candidatos presidenciales acostumbaban hacer “peregrinajes” cuatrimestrales a Miami para entrevistarse con Mas Canosa.<sup>1</sup>

### *La extraterritorialidad*

Los Títulos III y IV de la ley mencionada entraron en vigor el 1 de mayo de 1996. Su objetivo declarado fue servir como nuevo instrumento de presión en favor de la caída del régimen de Fidel Castro, al impedir u obstaculizar las relaciones comerciales normales de Cuba con empresas extranjeras, cuando estuviesen de por medio propiedades “confiscadas” a estadounidenses por el gobierno de Castro. De acuerdo con dicha ley, “en vista de que ninguna ley internacional ha aportado los medios para compensar a los nacionales estadounidenses de origen cubano por la confiscación de sus propiedades por el gobierno de Fidel Castro”, el Título III creó un derecho de acción civil en contra

---

<sup>1</sup> También afirma que el “músculo cabildero” de la CANF se usó para convertir al senador Robert Torricelli (D-Nueva Jersey), de enemigo del embargo económico contra Cuba, en “uno de los más fieros oponentes de Castro”. A partir del momento de su conversión, según Lewis, dicho congresista ha representado durante seis periodos a un gran distrito cubano-americano en Nueva Jersey, y ha recibido más de 120 000 dólares en contribuciones de la CANF. Véase Charles Lewis, “The orchestrated outrage about Cuba”, *The Washington Post*, 19 de febrero de 1997.

---

de cualquier persona que “traficase” con tales propiedades, a partir del 1 de agosto de 1996.<sup>2</sup>

La ley sería aplicable a actos ocurridos dentro y fuera de Estados Unidos, aunque no fuesen ilegales o contrarios al derecho internacional o involucraran a personas o empresas no sujetas a la jurisdicción estadounidense. Es claro que la definición de la ley acerca de quienes participan o se benefician del “tráfico de propiedades confiscadas” creó una responsabilidad a empresas por actos realizados fuera de territorio estadounidense. Con ello, hizo posible la aceptación de demandas en las cortes estadounidenses en contra de personas o empresas extranjeras y, por lo tanto, expuso a los bienes de estas personas o empresas radicados en Estados Unidos a ser objeto de embargo y confiscación como garantía de compensación. La ley contempló una importante salvaguarda en favor de las personas que “trafiquen” con propiedad expropiada: se les dio tres meses de gracia, una vez que el Título III fuera puesto en vigor, para dar fin a su “actividad traficante”. El derecho de acción, por otro lado, no sería aplicable a las demandas por propiedades inferiores a los 50 000 dólares, o a los casos de expropiación de propiedad residencial, lo que puso un límite a las demandas potenciales.

De acuerdo con la Ley Helms-Burton, no existe la necesidad de probar de manera fehaciente la propiedad de los bienes confiscados bajo el Título III en cualesquiera de las fases del procedimiento. La ley prevé que en cualquier acción bajo su amparo, las cortes deberán aceptar como “prueba definitiva” el contenido de la certificación de la demanda hecha por la United States Foreign Claims Settlement Commission (FCSC). De acuerdo con la *U.S. International Foreign Claims Settlement Act*, de 1949, los demandantes son requeridos para proporcionar evidencias documentales adecuadas de sus títulos para que la comisión los certifique. Sin embargo, no contempla juicio, proceso o procedimiento judicial alguno para sustanciar el derecho cuya propiedad se arguye. Consecuentemente, el alegato de pruebas de una demanda de propiedad sería suficiente para encontrar un derecho de acción y solicitar pago de daños bajo el Título III.

La Ley Helms-Burton señala que los particulares pueden realizar demandas en contra de quienes “trafiquen” con propiedad expropiada por el gobierno cubano, así como la posibilidad de que reciban compensaciones por

---

<sup>2</sup> De acuerdo con la Ley Helms-Burton, una persona “trafica” con propiedad confiscada si, a sabiendas, a) vende, transfiere, distribuye, dispensa, trueca, dirige o, de alguna manera, dispone de propiedad confiscada; o compra, renta, recibe, posee, obtiene control de, usa o, de alguna otra manera, adquiere o mantiene un interés en propiedad confiscada; b) se involucra en una actividad comercial usando o beneficiándose de propiedad confiscada; o, c) causa, dirige, participa en, u obtiene provecho de dicho tráfico, a través de otra persona.

sus bienes perdidos. Las estimaciones sobre responsabilidad potencial se ubican en decenas de millones de dólares y, en ciertos casos, de cientos de millones de dólares. Si la propiedad involucrada se respalda con un certificado de la FCSC, el monto a pagar será de tres veces la suma certificada y tres veces su valor del mercado, además de los costos legales. Si el valor de la propiedad no está certificado por la FCSC, la suma a pagar será determinada por un funcionario judicial o basada en el valor del mercado de la propiedad, la que resulte mayor.

La ley permite al presidente de Estados Unidos “desistir” en la aplicación de la Ley Helms-Burton (*waiver*), es decir, suspender o imponer una moratoria al Título III bajo ciertas circunstancias. Dicha suspensión, por un periodo de seis meses, requiere que el presidente informe al Congreso que “es necesaria para los intereses nacionales de Estados Unidos y hace expedita una transición a la democracia en Cuba”; pueden haber suspensiones subsecuentes, también por periodos de seis meses.

El Título IV establece la capacidad del procurador general de Justicia de Estados Unidos de impedir la entrada de un extranjero a ese país, una vez que el secretario de Estado lo hubiera “determinado” como persona que, después de la puesta en vigor de la ley, a) “trafique” con propiedad confiscada, de un, se supone, nacional de Estados Unidos; b) sea un funcionario corporativo, principal o accionista con capacidad de control de una entidad “que haya sido involucrada” en el tráfico de propiedad confiscada; o c) sea esposa, hijo menor o hijo o agente de una persona excluible.<sup>3</sup> En otras palabras, las “guías” del Departamento de Estado, o sea, las instrucciones de exclusión para uso del procurador general de Justicia, incluyen la negativa de entrada a territorio estadounidense de los principales accionistas y funcionarios corporativos de empresa, matriz o subsidiaria, si realizan labores decisivas para la empresa.

### **La respuesta política: Canadá y México**

Los Títulos III y IV de la Ley Helms-Burton están dirigidos específicamente a desalentar la formación de empresas conjuntas en Cuba, el mecanismo de asociación del capital foráneo con el gobierno de la isla. En lo que toca al capital canadiense, la empresa Sherritt International Corp., con sede en Toronto, ha sido la compañía canadiense más involucrada en negocios con Cuba. Dicha empresa ha ocupado espacios que antes ocupaban compañías estadounidenses,

---

<sup>3</sup> *Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act of 1996*, HR 927, 104th Congress (2d. session), Report 104-468, 1 de marzo de 1996; *Foreign Extraterritorial Measures Act*, RSC 1985, c. F-29.

---

---

como en el caso de la mina de níquel en Bahía Moa, propiedad de la Freeport Sulphur Co. of New Orleans hasta 1959. Freeport, llamada ahora Freeport-Mc Moran, demanda 115 MDD por compensaciones. En lo que se refiere a capital mexicano, desde hace algunos años, el Grupo Domos, con sede en Monterrey, tomó el control del servicio telefónico cubano en asociación con la firma italiana STET Internacional y el gobierno de Cuba. Con esa inversión, la compañía mexicana se convirtió en la inversionista extranjera más importante de Cuba, con 750 MDD. En este caso, la compañía estadounidense ITT demanda compensaciones por los daños que, aparentemente, se le causaron.

En virtud del Título IV de la Ley Helms-Burton, el gobierno estadounidense retiró sus visas a ejecutivos, accionistas y familiares cercanos de las empresas canadiense y mexicana; con ello, puso en tensión las relaciones entre los miembros del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC). Como era de esperarse, la aprobación de los Títulos III y IV, así como las medidas adoptadas bajo su amparo, provocaron la reacción adversa e inmediata de Canadá y México.

### *El repudio internacional*

Durante una reunión con líderes caribeños en Granada, el primer ministro canadiense, Jean Chrétien, expresó su repudio a la ley y su esperanza de que el presidente Clinton haría uso de sus facultades para bloquear cualquier medida en contra de Cuba.<sup>4</sup> El gobierno canadiense contaba con el respaldo de la Unión Europea (UE), con quien Cuba realiza cerca de 45% de su comercio exterior. Algunos países europeos como Alemania, Francia y Reino Unido condenaron la naturaleza extraterritorial de la ley como un atentado a sus derechos soberanos de vincularse internacionalmente, y como una violación al espíritu del libre comercio.

México se manifestó en el mismo sentido. Junto con Canadá y España, es uno de los países que tienen importantes inversiones en Cuba; aunque se desconoce el monto total de las inversiones mexicanas en la isla, hay más de 200 compañías mexicanas con intereses en Cuba.

Ante la avalancha internacional en contra de la pieza legislativa anti-cubana, en una reunión en la ciudad de México, el secretario de Estado Warren Christopher señaló que la ley sería puesta en vigor “flexiblemente”, para evitar repercusiones negativas para los países amigos. Éste fue un anuncio de que la administración Clinton buscaría una fórmula heterodoxa para no chocar con sus

---

<sup>4</sup> Luke Fisher, William Lather y Mercedes Arce, “Stuck in the Middle”, *Maclean's*, 18 de marzo de 1996.

---

aliados a causa de la ley, sin irritar más de la cuenta a las corrientes anti-castristas del Congreso estadounidense.

### *La estrategia mexicana*

Debe subrayarse que, independientemente de su efecto sobre los intereses económicos mexicanos en Cuba, la Ley Helms-Burton representa un importante desafío a la política exterior mexicana, que enfatiza el derecho soberano del país a mantener relaciones con La Habana.

Sin duda, el gobierno mexicano no se encuentra en una posición cómoda: tiene que defender los intereses de ciudadanos mexicanos que serán afectados por esa ley y debe enfrentarla porque afecta a su política exterior; al mismo tiempo, no puede olvidar el papel jugado por la administración Clinton en el rescate financiero de 1995 y el apoyo que ha brindado a los planes económicos del gobierno del presidente Ernesto Zedillo. Por esa razón, el gobierno mexicano ha procurado que los lazos económicos con Cuba no se conviertan en un problema mayor de la agenda bilateral. En el tema específico de la Ley Helms-Burton, la política de México se ha inclinado por sumar su postura a la de sus aliados potenciales, en vez de adoptar una postura de abierto antagonismo con Washington; en una primera instancia, por ejemplo, buscó poner el asunto de la extraterritorialidad dentro del marco del TLC, identificando así sus intereses estratégicos con los de Canadá.<sup>5</sup>

En una entrevista con la cadena de periódicos canadiense Southam, el presidente de México señaló que combatiría dicha ley a través del TLC y de la Organización Mundial de Comercio (OMC), buscando una acción coordinada con el gobierno canadiense.<sup>6</sup> Posteriormente, Jean Chrétien y Ernesto Zedillo manifestaron juntos su oposición a esa pieza de la legislación estadounidense. El carácter extraterritorial de la Ley Helms-Burton fue uno de los temas más importantes en la agenda del presidente mexicano durante su visita oficial a Canadá, realizada del 10 al 14 de junio de 1996.

El encuentro entre los mandatarios de los dos países, si bien era parte de una amplia agenda, ubicó en un primer plano la elaboración de una respuesta conjunta ante la legislación estadounidense anticubana; el presidente mexicano, por ejemplo, puso especial atención en las condenas de la Ley Helms-Burton durante sus apariciones públicas en Ottawa.<sup>7</sup> Ambos mandatarios consideraron la

---

<sup>5</sup> Véase, por ejemplo, "Washington stand on Cuba upset Mexicans", *The Globe and Mail*, 4 de junio de 1996.

<sup>6</sup> *Canadian Press*, 2 de junio de 1995.

<sup>7</sup> "Mexican Leader underlines Rights Reforms", *The Globe and Mail*, 12 de junio de 1996.

---

creación de mecanismos legales que permitiesen a las empresas de los dos países protegerse de eventuales demandas en cortes estadounidenses por “tráfico” de bienes expropiados tras el triunfo de la revolución cubana: entre las medidas acordadas destacó el proyecto de una “ley antídoto”, que prohibiría a empresas nacionales sumarse al embargo estadounidense contra Cuba.

En un primer momento, el presidente mexicano no fue muy optimista respecto de las eventuales repercusiones de las legislaciones antídoto: “yo no mentiré a los empresarios y hombres de negocios de México al prometerles que la legislación que haremos los hará totalmente invulnerables a la Helms-Burton”. En cambio, sostuvo que Canadá y México estaban considerando hacer un desafío mayor a esa ley, bajo el capítulo 20 del TLC sobre resolución de disputas comerciales, con el establecimiento de un panel trilateral.<sup>8</sup> En el corto plazo, ambos líderes señalarían al presidente Clinton los inconvenientes de llevar adelante la medida, y tratarían de convencerlo de que hiciera uso de sus facultades de desistimiento para imponer una moratoria en la aplicación de la ley, primero por seis meses y, luego, por tanto tiempo como fuese posible. Además, urgirían a países de la UE a que llevaran el tema a la OMC, ya que México y Canadá no pueden presentar sus quejas ante esa organización y ante el TLC al mismo tiempo; en cambio, la UE sí podría llevar el caso a la primera.<sup>9</sup>

### *El desafío canadiense*

En el plano bilateral, las acciones emprendidas por el gobierno canadiense en contra de la Ley Helms-Burton pueden calificarse de atrevidas. La más importante, sin duda, fue la visita del ministro del Exterior a La Habana, en enero de 1997.

En el comunicado conjunto, emitido al final de la reunión de dos días, los cancilleres afirmaron que Canadá y Cuba acordaron la “cooperación profunda y amplia en asuntos de derechos humanos”, a través de seminarios conjuntos e “intercambios académicos entre funcionarios, profesionales y expertos”. También decidieron incrementar la cooperación para combatir el tráfico de drogas y el terrorismo internacional, así como ampliar los lazos económicos. Amén de las medidas relativas al comercio y a los derechos humanos, el acuerdo

---

<sup>8</sup> Véanse, entre otros, los siguientes artículos: “Chrétien, Zedillo seize up Embargo”; *The Globe and Mail*, 13 de junio de 1996; “A Long Climb Back”, *Maclean's*, 24 de junio de 1996; John Geddes, “Mexico out to lure more Foreign Money”, *The Financial Post*, 12 de junio de 1996; David Israelson, “Plan to fight Cuba Law in the World”, *The Toronto Star*, 13 de junio de 1996.

<sup>9</sup> Alan Toulon, “Canada to retaliate in Kind to anti-Cuba Law”, *The Financial Post*, 18 de junio de 1996.

---

canadiense-cubano incluyó la cooperación conjunta “en el área de la administración de la justicia”, incluyendo el intercambio de jueces y el entrenamiento judicial, así como cooperación en el proyecto de Cuba de fortalecer una comisión de quejas ciudadanas. Ambos se comprometieron a negociar un “Acuerdo de protección y promoción de las inversiones extranjeras”, juzgado como un medio para neutralizar la Ley Helms-Burton. El ministro del Exterior de Canadá fue claro cuando culpó a dicha ley de “minar los principios fundamentales del derecho internacional”, y la llamó “virus del sistema” del orden internacional. El acuerdo cubano-canadiense representó el compromiso de mayores alcances hecho por un aliado de Estados Unidos con el gobierno de Fidel Castro, y se constituyó en la división más significativa entre los gobiernos canadiense y estadounidense en política internacional.<sup>10</sup>

La declaración del subsecretario de Estado estadounidense, Nicholas Burns, sobre la visita del ministro canadiense fue ambivalente: “no tiene sentido recompensar a un dictador en nuestro hemisferio que está completamente atrás de los tiempos. Ustedes [canadienses] lo premian enviándole a su ministro del Exterior”. Sin embargo, después reconoció que el ministro canadiense trató asuntos de derechos humanos durante su visita, “y eso es una cosa muy buena”, aunque destacó que, “francamente, los Estados Unidos permanecen escépticos acerca de que el gobierno cubano esté en efecto preparado para emprender pasos sistemáticos y significativos que le conduzcan [...] a una transición al gobierno democrático”.<sup>11</sup> Dichos puntos de vista fueron reiterados en marzo de 1997 por la secretaria de Estado, Madeleine Albright, cuando afirmó que Estados Unidos y Canadá tienen un “gran interés común” en el progreso hacia la democracia en Cuba y que, aunque “estamos en desacuerdo sobre los detalles de la Helms-Burton, no estamos en desacuerdo con esa meta”.<sup>12</sup>

Ante la oposición internacional a la Ley Helms-Burton, que fue creciendo en intensidad, el presidente Clinton se lanzó a imponer moratorias sucesivas, cada seis meses, a la aplicación del Título III, desde julio de 1996. Con estas acciones esperaba ganar tiempo para persuadir a Canadá y a otros de sus aliados de no imponer represalias contra Estados Unidos.<sup>13</sup> De acuerdo con lo expresado por Clinton, su decisión alentaría a los aliados estadounidenses del continente americano a unirse en su presión para que el gobierno cubano llevara

---

<sup>10</sup> Douglas Farah, “Cuba signs Broad Pact with Canada. Ottawa’s envoy Blasts us Law, offers Cooperation on Rights”, *The Washington Post*, 23 de enero de 1997; “Interview: An Activist goes Global”, *Newsweek*, 10 de marzo de 1997.

<sup>11</sup> Citado por D. Farah, *op. cit.*

<sup>12</sup> “Albright, Axworthy Remarks (Secretary of State meets with Canadian Foreign Minister)”, Washington, La Casa Blanca, 4 de marzo de 1997 (mimeo).

<sup>13</sup> *Canadian Press*, 17 de julio de 1996.

---

a cabo reformas en el orden político y económico: “trabajando con nuestros aliados —y no contra ellos—, podemos evitar una división que el régimen cubano seguramente explotará”.<sup>14</sup>

### La réplica estadounidense

A cambio de aplicar moratorias al Título III de la Ley Helms-Burton, el presidente Clinton se comprometió con los líderes del Congreso a realizar una campaña internacional para presionar en favor de la salida de Fidel Castro del poder. Con ese propósito, nombró a Stuart Eizenstat, subsecretario de Estado para Asuntos Económicos, de Negocios y Agricultura, como “representante especial para la promoción de la democracia en Cuba”.

#### *Evaluación de sus propios logros*

Al explicar los logros iniciales de su gestión, Eizenstat informó que durante su viaje de “cerca de 50 000 millas, [me entrevisté] con ministros de 18 países, incluyendo México y Canadá, y un número de países europeos, la UE y el Vaticano”. Sus reuniones comprendieron a representantes empresariales y sindicales, además de líderes de organizaciones no gubernamentales (ONG). Recordó que, en diciembre de 1996, la UE adoptó la llamada “posición común”, que comprometía a sus 15 miembros a “presionar más duro en materia de derechos humanos y reformas políticas y económicas” y que, en su opinión, condicionaba el futuro de las relaciones con Cuba al progreso hacia la democracia, el respeto a los derechos humanos y las convenciones internacionales en la materia, además de que planteaba la exigencia de liberar a los prisioneros políticos cubanos y de reformar los códigos civil y penal de Cuba.<sup>15</sup>

Los Estados miembros de la UE, notó Eizenstat, tomaron acciones individuales para impulsar la causa de los derechos humanos en Cuba: durante la visita del presidente cubano a Roma, en noviembre de 1996, el ministro italiano del Exterior hizo enérgicos cuestionamientos acerca del respeto a los derechos humanos y la democracia en Cuba; en ese mismo mes, durante la

---

<sup>14</sup> “Clinton’s compromise on Cuba Sanctions draws muted Praise, Brickbats”, *Ibid.*

<sup>15</sup> En la Reunión de Jefes de Estado de la UE de mediados de diciembre de 1996, bajo la presidencia de Irlanda, se señaló que en cualquier acuerdo futuro de Europa con Cuba habría una cláusula específica de suspensión ligada a la evidencia de cualquier abuso sobre derechos humanos. Esta reunión también comprometió a la UE y a sus miembros a canalizar su ayuda humanitaria a Cuba a través de las ONG, no de su gobierno.

---

Cumbre Iberoamericana de Santiago de Chile, importantes líderes se pronunciaron en favor del cambio político en la isla; entre éstos, destacaron los presidentes de Argentina, Chile, El Salvador y España; además de declaraciones que fueron formuladas en presencia de Castro, una indicación más del cambio colectivo de actitud en América Latina hacia La Habana. Eizenstat también destacó que, a principios de diciembre de 1996, por primera vez, todos los miembros de la UE, así como dos países latinoamericanos —Costa Rica y El Salvador— copatrocinaron una resolución de las Naciones Unidas que llamó al gobierno cubano a terminar con los atentados en contra de los derechos humanos en la isla; asimismo recordó que el presidente francés, Jacques Chirac, otorgó un premio de derechos humanos al líder disidente Elizardo Sánchez.

Sin duda, Eizenstat se adjudicó los créditos de ciertas iniciativas del empresariado internacional en relación con Cuba, en especial las relativas al concepto de “mejores negocios”. El Transatlantic Business Dialogue, un grupo prominente de empresarios reunidos en Chicago en noviembre de 1996, sostuvo que cualquier inversión en la isla debía ser pensada en beneficio del pueblo, y no del gobierno, de Cuba. En sus deliberaciones, se reivindicaron los principios de empleos no discriminatorios, la seguridad en el trabajo y, de manera importante, la capacidad de los inversionistas foráneos de emplear o pagar directamente a los trabajadores cubanos, en lugar de hacerlo a través de alguna dependencia gubernamental “que escatima parte de su salario y que clasifica a los trabajadores con base en la ideología más que en la capacidad”. La confederación patronal más grande de Holanda, que representa cerca de 90% del sector privado de ese país, públicamente apoyó la idea de “mejores negocios” para sus compañías, al igual que la Confederation of British Industries, una de las organizaciones industriales más respetadas de toda Europa.

Eizenstat destacó la creciente actividad de las ONG en la promoción de la democracia en Cuba. A fines de diciembre de 1996, la confederación de trabajadores más grande del mundo, la International Confederation of Free Trade Unions, con sede en Bruselas, en representación de buena parte de los sindicatos europeos, dio a conocer un informe en el que denuncia las restricciones para la organización de los sindicatos libres en Cuba. Dicho informe hizo un llamado a los “sindicatos verdaderamente independientes” para la salvaguarda de los derechos laborales y su adhesión a las prácticas de “mejores negocios”, además de que apoyó la adhesión de los inversionistas extranjeros en Cuba a dichas prácticas.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> “Clinton suspends Helms-Burton Provision for another Six Months”, Statements from Clinton, Washington, La Casa Blanca, 3 de enero de 1997 (mimeo).

---

En representación de 70 partidos políticos de todo el mundo, el Liberal Party International anunció planes para una conferencia europea sobre la democracia cubana. Además, Pax Christi, una ONG de extracción holandesa, anunció la organización de la llamada Plataforma Europea para los Derechos Humanos y la Democracia en Cuba, un grupo coordinador de las ONG interesadas en el devenir de la isla.<sup>17</sup>

Más allá de lo anterior, las promesas iniciales del presidente Clinton de seguir un curso moderado en la legislación sobre las sanciones a Cuba no recibieron la respuesta favorable que se esperaba de los aliados europeos; Estados Unidos y la UE se enfrascaron en una disputa sobre la Ley Helms-Burton.

### *La disputa Estados Unidos-UE en la OMC*

Para la UE y sus países miembros, la Ley Helms-Burton era parte de un paquete de medidas que atentaban contra su derecho a comerciar con todas las naciones, incluyendo a otros países enemigos de Estados Unidos como Irán y Libia. Las posturas de la Comisión y el Parlamento Europeos fueron severamente críticas. En la sesión del Parlamento Europeo que aprobaría una resolución condenatoria de la Ley Helms-Burton y las medidas unilaterales adoptadas por Estados Unidos contra el libre comercio, el comisionado europeo Karel Van Miert manifestó que: “queremos enviar un mensaje inequívoco a las autoridades estadounidenses, en particular al Congreso: nosotros objetamos cualquier legislación de carácter extraterritorial y no vacilaremos en tomar todas las medidas necesarias para proteger nuestros intereses”.

Posteriormente, la UE manifestó al gobierno de Estados Unidos sus “más firmes objeciones a la aplicación extraterritorial de la jurisdicción estadounidense [...] y a los esfuerzos de Estados Unidos por controlar decisiones de compañías extranjeras en relación con su comercio e inversiones”. La Comisión Europea dio la bienvenida a la primera moratoria de Clinton a la aplicación del Título III, aunque hizo notar que “el dañino alcance territorial de la Helms-Burton se mantenía intacto”.<sup>18</sup>

La disputa entre la UE y Estados Unidos amenazó con intensificarse si el segundo ponía en vigor leyes que penalizaran a compañías extranjeras con intereses en el petróleo de Irán y Libia. La UE anunció represalias pues, adujo, la Ley Helms-Burton podía dañar las actividades de negocios en Europa más que

---

<sup>17</sup> “Eizenstat on Helms-Burton Waiver (says Progress toward Cuban Democracy is Real)”, Washington, La Casa Blanca, 6 de enero de 1997 (mimeo).

<sup>18</sup> “EU steps up Attack on US Sanctions against Cuba”, *Canadian Press*, 29 de mayo de 1996.

---

en Cuba.<sup>19</sup> Por principio, pidió a la OMC el establecimiento de un panel para resolver acerca de la validez de la ley anticubana aunque, con la esperanza de llegar a un compromiso con Estados Unidos, los europeos pidieron a la OMC retrasar por una semana el nombramiento del panel.

En su intento de lograr el retiro de la demanda ante la OMC, el gobierno estadounidense advirtió que debilitaría fatalmente la postura europea al invocar motivos de seguridad nacional: dado que Cuba representaba una amenaza a la seguridad de Estados Unidos, la OMC no tendría la capacidad de tratar el asunto. Es claro que dicha estrategia acarrearía considerables riesgos de largo plazo para Estados Unidos. Los europeos y algunos funcionarios de la administración Clinton argumentaron que Estados Unidos dañaría irremisiblemente la autoridad de la OMC al invocar motivos de seguridad nacional. De aceptarse el punto de vista estadounidense, se respaldaría la demanda de países que arguyen motivos similares para justificar la cerrazón de sus mercados. Japón, por ejemplo, sostiene que la prohibición de importar arroz foráneo se finca en la “seguridad alimentaria” del país; Corea del Sur, China y otras naciones esgrimen argumentos similares para mantener una base industrial que produce carros y circuitos de computadoras.<sup>20</sup>

La administración Clinton mantuvo la esperanza de que el caso podría ser resuelto amistosamente. El director general de la OMC, Renato Ruggiero, designó como panelistas a Arthur Dunkel, ex director general del GATT; Tommy Koh, embajador de Singapur; y, Edward Woodfield, jefe negociador de comercio exterior de Nueva Zelanda. El anuncio de la formación del panel dio lugar a que Estados Unidos y la UE se dieran seis meses más para resolver sus diferencias fuera de la organización.<sup>21</sup>

El 11 de abril de 1997, Estados Unidos y la UE llegaron a un acuerdo por el cual la UE suspendería la demanda en curso en la OMC.<sup>22</sup> En primer lugar, las partes confirmaron que continuarían sus esfuerzos para promover la democracia en Cuba; por el lado de la UE, estos esfuerzos serían los establecidos en la posición común adoptada por el Consejo de Europa el 2 de diciembre de 1996. En segundo lugar, Estados Unidos reiteró su actitud de suspender la aplicación del Título III durante el resto de la administración del presidente Clinton, al mismo tiempo que la UE y otros aliados (presumiblemente Canadá) continuarían

---

<sup>19</sup> “EU puts off Decision on Retaliation over US Law on Cuba”, *Canoa Home*, 18 de julio de 1996.

<sup>20</sup> David E. Sanger, “Europe delays Challenge to US Law barring Cuba Business Deals”, *The New York Times*, 13 de febrero de 1997.

<sup>21</sup> R. Lawrence y K. Zaracostas, “US will snub WTO Panel on anti-Cuba Law”, *The Journal of Commerce*, 21 de febrero de 1997.

<sup>22</sup> El texto del acuerdo puede consultarse en “Understanding between the US, EU on Cuba”, Washington, La Casa Blanca, 27 de abril de 1997 (mimeo).

---

promoviendo la democracia en Cuba. En tercer lugar, la UE y Estados Unidos acordaron realizar esfuerzos para desarrollar disciplinas y principios para proteger las inversiones en el Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI) y en otros foros internacionales. Al reconocer que las normas de protección contra la expropiación y nacionalización contenidas en el derecho internacional y previstas en el AMI existían para respetarse, las partes acordaron detener, en el futuro, la adquisición de inversiones expropiadas o nacionalizadas en contravención con el derecho internacional. En forma paralela, Estados Unidos y la UE trabajarían juntos para tratar y resolver la cuestión de las jurisdicciones en conflicto, a través de consultas bilaterales; posteriormente, llevarían propuestas conjuntas en las negociaciones del AMI. La administración estadounidense iniciaría consultas con el Congreso, con miras a obtener una enmienda legal que otorgara al presidente la capacidad de desistimiento del Título IV, una vez que la UE se hubiese adherido a las disciplinas y los principios desarrollados en el seno del AMI.

Por ese mismo acuerdo, Estados Unidos se comprometió a aplicar criterios rigurosos respecto de las evidencias sometidas al Departamento de Estado para la aplicación del Título IV, y a escuchar a las partes que serían afectadas antes de aplicar cualquier acción al amparo del Título IV. Estados Unidos y la UE reconocieron su interés común en conjurar la amenaza a la seguridad internacional representada por Irán y Libia. Al reconocer las medidas de la UE para inhibir la difusión de armas de destrucción masiva, Estados Unidos reiteró su compromiso de aplicar la *Iran and Libya Security Act* (ILSA), una ley de características semejantes a la Ley Helms-Burton, “de manera deliberada y justa” y tomando en consideración sus obligaciones internacionales.

A pesar del acuerdo alcanzado, la desconfianza entre los aliados no terminó. Si bien la UE acordó retirar su demanda en la OMC, envió una firme advertencia al gobierno estadounidense: en caso de que se tomara cualquier acción en contra de compañías o individuos europeos al amparo de la Ley Helms-Burton, o para estorbar los tratos con Irán y Libia, el panel sería reinstalado. La UE reiteró que leyes como la Helms-Burton eran “inaceptables tanto en ley como en principio”. En una reunión a puertas cerradas de representantes de Bélgica, España, Francia, Italia y Portugal, Francia señaló que no confiaba enteramente en que Estados Unidos respetaría el acuerdo, por lo cual emitió una declaración por separado destacando que la amenaza de extraterritorialidad no había concluido.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> J. Gaunt, “EU, with Warning, backs Helms-Burton Peace Plan”, *The New York Times*, 16 de abril de 1997.

---

---

*¿Fin del conflicto?*

En julio de 1997, el presidente Clinton dispuso una tercera suspensión del Título III de la Ley Helms-Burton por seis meses, a partir del 1 de agosto. De acuerdo con las razones esgrimidas, la suspensión era necesaria “para el interés nacional y para hacer más expedita la transición a la democracia en Cuba”, además de que facilitaría “trabajar con nuestros aliados y amigos para desarrollar un enfoque que logre avances en los campos de la democracia, los derechos humanos y las libertades fundamentales en Cuba”. Con este propósito, el Ejecutivo trabajaría con el Congreso sobre una base bipartidista, y consultaría frecuentemente a la comunidad cubano-americana.<sup>24</sup>

Jesse Helms, líder del Comité de Relaciones Exteriores del Senado de Estados Unidos, criticó la decisión presidencial calificándola de “terrible error”. Para Helms, estaba fuera de duda que la presión de la Ley Helms-Burton forzó a la UE a asumir una postura más firme contra el gobierno de Fidel Castro. Según dicho senador, no existía justificación alguna “para dar a nuestros aliados una carta blanca permanente para traficar con la propiedad estadounidense robada, como una recompensa por hacer lo que ellos debieron haber hecho desde siempre. No puedo entender por qué, justo ahora que estamos haciendo progresos, el presidente ha decidido abandonar la palanca que trajo tal avance”.

El compromiso europeo con Estados Unidos se mantuvo a lo largo de 1997. En la Cumbre Estados Unidos-UE, el gobierno estadounidense reafirmó su deber de “trabajar por la democratización de Cuba”. Después de que una misión investigadora regresara con dudas acerca de los avances cubanos en materia de derechos humanos, la UE se replegó a lo acordado en la “posición común” por seis meses más. Algunos Estados europeos ampliaron sus contactos con activistas de derechos humanos y grupos independientes en Cuba. En la ONU, la Comisión de Derechos Humanos aprobó un proyecto de resolución que contó con el patrocinio de 27 países.<sup>25</sup>

En la víspera de la fecha límite para la entrega de cuentas sobre el Entendimiento UE-Estados Unidos de abril (14 de octubre de 1997), anticipando un retraso en la obtención de acuerdos y quizás cierto fracaso de las negociaciones, el secretario asistente de Estado para Asuntos Económicos y de Negocios, Alan P. Larson, se limitó a declarar que Estados Unidos y la UE sostenían consultas en Bruselas sobre la Ley Helms-Burton en un esfuerzo para

---

<sup>24</sup> Véase “President’s Title III Decision (Waiver of Libertad Act Provision helps promote Democracy in Cuba)”, Washington, La Casa Blanca, 16 de julio de 1997 (mimeo).

<sup>25</sup> “Eizenstat Statement on waiving Title III of Libertad Act”, Washington, La Casa Blanca, 16 de julio de 1997.

---

desarrollar disciplinas y principios para ser introducidos en un eventual AMI. Al respecto, señaló que tales consultas se centraban en dos aspectos principales. El primero tenía que ver con las disciplinas para inhibir y detener la adquisición futura de inversiones en cualquier Estado que hubiera expropiado o nacionalizado tales inversiones en contravención con el derecho internacional. Una disciplina posible, según Larson, consistiría en no permitir los programas de asistencia comercial para apoyar programas de adquisiciones sobre tal o cual propiedad expropiada; otra, prohibir o impedir a inversionistas, residentes permanentes y ciudadanos la adquisición de propiedades expropiadas en violación del derecho internacional. El segundo aspecto radicaba en que la UE y Estados Unidos trabajarían juntos para resolver, a través de principios acordados, el asunto de los ámbitos jurisdiccionales de sus respectivas legislaciones, incluso, los asuntos relacionados con las inversiones de ambas partes en terceros países. En consecuencia, según Larson, la UE y Estados Unidos acordaron “hacer los mejores esfuerzos para desarrollar tales disciplinas y principios en consultas bilaterales, y subsecuentemente introducir las propuestas correspondientes en el AMI”. Asimismo, señaló que, de manera paralela a las discusiones sobre estas disciplinas, la administración estadounidense estaba en consultas con el Congreso sobre una probable enmienda a la Ley Helms-Burton que autorizaría al presidente un derecho de desistimiento en la aplicación del Título IV.<sup>26</sup> No obstante lo anterior, y según informes del Departamento de Estado, todavía existían “diferencias significativas” entre las partes negociadoras.<sup>27</sup>

## Reflexiones finales

La Ley Helms-Burton es un ejemplo extremo de cómo se contraponen intereses particulares influyentes en el Congreso de Estados Unidos con la dirección presidencial de la política exterior estadounidense. Es también un producto de la actividad de poderosos grupos de interés cuando se gana, mediante generosos apoyos financieros, la buena voluntad de políticos celosos de la buena marcha de sus carreras. Las peripecias de la Ley Helms-Burton exhiben los trastornos que esta situación conlleva para la política exterior estadounidense, no sólo

---

<sup>26</sup> “Larson on US-EU Consultations on Liberty Act (Disciplines and Principles due October 15)”, Washington, La Casa Blanca, 14 de octubre de 1997 (mimeo).

<sup>27</sup> “Press Briefing on EU-US Talks on Helms-Burton Act”, Washington, La Casa Blanca, 15 de octubre de 1997 (mimeo). Véase, también, Eric Green, “US reports Progress in EU Talks on Helms-Burton Issue”, *The Journal of Commerce*, 16 de octubre de 1997.

---

frente a Cuba, sino virtualmente sobre todo el sistema de alianzas de Estados Unidos en el mundo. Si la Ley Helms-Burton no ha tenido consecuencias mayores, ello se debe a las facultades discrecionales del presidente: por un lado, el presidente Clinton impuso una moratoria al Título III; por el otro, redujo a su mínimo impacto el Título IV.

El problema mayor de la Ley Helms-Burton es ser una pieza legal concebida al margen de la realidad mundial. Desde un punto de vista político, da una endeble estructura al anacronismo más notable de la política internacional del gobierno de Estados Unidos: el embargo económico contra Cuba. Desde el punto de vista jurídico, constituye una verdadera aberración; si existe, fue gracias a una particular correlación de fuerzas al interior del Congreso y a un momento especial en la lucha política estadounidense. Su carácter extraterritorial ubicó a dicha legislación, desde un principio, en la historia de los desaciertos de la política mundial de Estados Unidos. Sus autores perdieron de vista que, aun cuando Washington hubiera abrazado su causa, su país no es el único actor en el escenario mundial, subestimando así la reacción que causaría.

Como dicha ley ha demostrado, la globalización opera de una manera en el campo comercial, y de otra en el político y el militar. En comercio, el poder estadounidense no es omnímodo: Canadá, México y la UE funcionaron, frente a este problema, como una coalición efectiva. Para México, en lo particular, fue una oportunidad para defender los derechos de sus nacionales sin poner en peligro los delicados equilibrios de su relación con Estados Unidos. La presión de la alianza funcionó; el presidente estadounidense no tuvo otro camino que imponer una moratoria legal al Título III y una suspensión por la vía de los hechos al Título IV, aunque su vigencia mantiene ciertas preocupaciones. Si en un primer momento la ley se vio como la expresión del poder de Washington en el mundo, dio pie para que tuviera que retractarse y buscar mecanismos alternativos de satisfacción al anticastrismo, sin alterar más de la cuenta a sus aliados tradicionales. Aunque por móviles distintos al altruismo, con el asunto Helms-Burton se demostró que la isla, a pesar de la caída del bloque soviético, es objeto de amistad e interés de otras partes del mundo y que, muy a pesar de Estados Unidos, se encuentra sólidamente ubicada en el orden internacional.

En el ámbito norteamericano, la ley ignoró la realidad de las nuevas relaciones entre México y Canadá, en particular, su alto grado de interacción. Del interés común en materia comercial se pasó al político; ahora no quedan dudas de que para ambos países las relaciones mutuas son una prioridad. México llegó a la conclusión, como también lo hizo Canadá, de que se imponía una acción internacional conjunta, y de que su política de resistencia frente a las medidas anticubanas de Washington serían, de esa manera, más efectivas. Tuvo la ventaja de haber recogido e incorporado en su legislación lo esencial de las

---

---

experiencias canadienses en la materia. Frente a los hechos, podemos afirmar que el gobierno mexicano reaccionó con aplomo y con medidas realistas, sin ignorar la complejidad de sus relaciones con Estados Unidos. Queda por preguntarse, dados los intereses económicos mexicanos en Cuba, si ya existe un nuevo enfoque mexicano hacia Cuba, fincado en motivos diferentes de los políticos.

La Ley Helms-Burton, a pesar de los resultados desagradables que arrojó en términos del manejo de la política internacional estadounidense —a menos que ocurra algún suceso grave o extraordinario—, llegó al final de su existencia. No se vislumbran motivos que pudiesen hacer que la administración Clinton modifique sus posturas sobre el caso después de los acuerdos alcanzados con la UE, Canadá y México. A pesar de que no han fructificado del todo los contenidos del entendimiento de abril de 1997, al menos existe un *modus vivendi* entre la administración Clinton y la UE en lo relativo a disminuir los efectos de la Ley Helms-Burton. Si bien no logró derrocar al presidente cubano —su razón de ser—, la ley tuvo el efecto indirecto e indeseado de abrir caminos nuevos a la política exterior estadounidense.

---