

# La ley Helms-Burton: un obstáculo al libre comercio

PEDRO CASTRO MARTÍNEZ\*

La ley Helms-Burton, en particular sus títulos III y IV, es el intento más vigoroso en muchos años de profundizar el embargo económico de Estados Unidos contra Cuba. La primera particularidad de esta legislación radica en su carácter *extraterritorial*, por dirigirse contra empresas e individuos de origen no estadounidense con negocios de diverso tipo con la isla, pero que son vulnerables por sus intereses económicos en territorio estadounidense. Otro rasgo particular es que constituye un recurso para mantener una cuestión de principios, a riesgo de crear dificultades en la política exterior de Estados Unidos frente a sus aliados, situación que el presidente Clinton ha sorteado con relativo éxito, pero a costa de la imagen internacional de la potencia americana como líder mundial del libre comercio. Una tercera particularidad es que, a pesar de las polémicas, está limitada por las facultades discrecionales del Presidente para imponer una moratoria o suspender la aplicación de los títulos referidos. A cambio de ejercer esa facultad, Clinton aceptó como contrapartida las exhortaciones y presiones moderadas de sus aliados en favor del cambio pacífico en Cuba, sin incomodar demasiado al gobierno de La Habana. En este trabajo se examinan los puntos más importantes de la interacción de Estados Unidos y la Unión Europea (UE) para convertir a los títulos III y IV de la ley Helms-Burton en letra muerta.

## LOS TÍTULOS III Y IV DE LA LEY HELMS-BURTON

El 16 de marzo de 1996, un mes después del derribo de dos aviones civiles por la fuerza aérea cubana, el Congreso de Estados Unidos aprobó los títulos III y IV de la llamada ley Helms-Burton o *Cuban Liberty Act*, como prefieren llamarla sus promotores. El presidente Clinton, a regañadientes y bajo la pre-

sión de los tiempos electorales, aceptó promulgarlos. El crédito principal de los esfuerzos por infundir un nuevo aliento al bloqueo comercial de la isla correspondió, sin duda, a la Fundación Nacional Cubano Americana (FNCA), encabezada por el finado empresario Jorge Mas Canosa. Esta organización había impulsado ya otras iniciativas contra el gobierno cubano, entre ellas el establecimiento de las estaciones de propaganda Radio y Televisión Martí, así como la aprobación en 1992 de la *Cuban Democracy Act* o ley Torricelli, que buscó eliminar el comercio subsidiario de Estados Unidos con Cuba.<sup>1</sup>

Tales títulos entraron en vigor el 1 de mayo de 1996. El título III instituyó el derecho de acción civil contra cualquier persona que *trafique*, a partir del 1 de agosto de ese año, con bienes económicos confiscados en la isla a ciudadanos estadounidenses. La ley sería aplicable a actos ocurridos dentro y fuera de Estados Unidos, aunque no fuesen ilegales o contrarios al derecho internacional, y que involucrasen a personas o empresas no sujetas a la jurisdicción estadounidense.

Se considera que una persona *trafica* con propiedad confiscada "si a sabiendas y de modo intencional: i) vende, transfiere, distribuye, dispensa, trueca, dirige o de alguna manera dispone de propiedad confiscada, o bien compre, rente, reciba, posea, controle, use o de alguna otra forma adquiera o mantenga un interés en propiedad confiscada; ii) se involucre en una

1. Charles Lewis. "The Orchestrated Outrage about Cuba". *The Washington Post*, 19 de febrero de 1997.

\* Profesor-investigador del Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa. El autor agradece el apoyo prestado por Jorge Monroy y Javier Velázquez, de la Biblioteca Benjamín Franklin, para la elaboración del artículo.

actividad comercial usando o beneficiándose de algún otro modo de propiedad confiscada, o *iii*) cause, dirija, participe, obtenga provecho, *trafique* [conforme a las cláusulas anteriores] o de alguna manera se involucre en el tráfico por medio de otra persona". La ley permite al presidente de Estados Unidos *desistir* de su aplicación (*waiver*), es decir, suspender el título III en ciertas circunstancias. Este acto sólo puede permitirse por un lapso de seis meses si el mandatario informa al Congreso que "es necesario para los intereses nacionales de Estados Unidos y contribuye a la transición de la democracia en Cuba", y puede haber suspensiones subsecuentes por períodos semestrales.

El título IV establece la facultad del Procurador General de Justicia de Estados Unidos para impedir la entrada de un extranjero al país, una vez que el secretario de Estado lo califique como una persona que, después de entrar en vigor la ley: *trafique* con propiedad confiscada, presuntamente de algún estadounidense; sea un funcionario corporativo o accionista con capacidad de control de una entidad participante en el tráfico de propiedad confiscada, o sea cónyuge, hijo o agente de una persona en esos casos. La exclusión se aplica a personas *involucradas* en el tráfico de propiedad confiscada, por lo que el concepto *involucramiento* tiene un significado más amplio que el de *tráfico*.<sup>2</sup> En otras palabras, las *guías* del Departamento de Estado, es decir, las instrucciones de exclusión para uso del procurador general de Justicia, incluyen la negación del ingreso a territorio estadounidense de agentes de los principales ejecutivos y accionistas mayoritarios y funcionarios corporativos de la matriz o la filial de la empresa involucrada, si tales individuos cumplen funciones decisorias para ella.

#### UNA VERSIÓN OFICIAL DE LA POLÍTICA ESTADOUNIDENSE HACIA CUBA

El presidente Clinton suspendió la aplicación del título III por vez primera en julio de 1996, y luego en cuatro ocasiones sucesivas hasta llegar a julio de 1998. Las justificaciones de esas moratorias han sido, en general, los "progresos de la comunidad internacional para presionar a Fidel Castro hacia la apertura democrática". Si bien el título III recibió la condena de diversos países europeos y latinoamericanos, se ha aducido, los gobernantes de éstos realizaron firmes declaraciones "en favor de la libertad de Cuba".

Clinton designó a Stuart Eizenstat, subsecretario de Estado para Asuntos Económicos, Negocios y Agricultura, como representante especial para *promover la democracia* en Cuba. En la primera evaluación de sus nuevas *labores diplomáticas*, Eizenstat consideró que los esfuerzos internacionales contra Castro fueron fruto de la influencia estadounidense y destacó la posición común adoptada por la UE a principios de 1996, que comprometió a sus 15 países miembros a "endurecer las presiones

en favor de los derechos humanos y de reformas políticas y económicas en la isla".

Esa posición sujetó la marcha de las relaciones con Cuba al *progreso democrático* de esta nación, por lo cual la UE se pronunciaría en contra de las *violaciones a los derechos humanos* en la isla y a favor de la obligación de ésta de cumplir las convenciones internacionales respectivas, así como de la necesidad de liberar a los prisioneros políticos y de reformar los códigos civil y penal cubanos. Luego, en un encuentro cumbre de la UE, se dio un paso más adelante al decidirse que, en cualquier acuerdo futuro de Europa con la isla, habría una cláusula específica de suspensión ante la evidencia de violaciones de los derechos humanos. En esa reunión también se estableció el compromiso de canalizar la ayuda humanitaria europea a Cuba por medio de organizaciones no gubernamentales (ONG), no del gobierno cubano.

A juicio de Eizenstat, los países de la UE emprendieron acciones individuales para impulsar la causa de los derechos humanos y la democracia en Cuba. Como ejemplo destacó las declaraciones críticas al respecto del canciller italiano, Lamerto Dini, en ocasión de una visita de Fidel Castro a Roma en noviembre de 1996. Durante este mismo mes varios participantes en la Cumbre Iberoamericana, celebrada en la capital chilena, se pronunciaron por el cambio político en Cuba, entre ellos los presidentes de Argentina (Carlos Menem), Chile (Eduardo Frei), El Salvador (Armando Calderón) y España (José María Aznar), cuyas opiniones en presencia de Castro se tomaron como signo del cambio de actitud en América Latina.

Poco después los 15 países miembros de la UE, junto con Costa Rica y El Salvador, copatrocinaron por primera vez una enérgica resolución de la ONU que llamó al gobierno de la isla a respetar los derechos humanos. Eizenstat también recordó que el presidente francés Jacques Chirac otorgó un premio al disidente cubano Elizardo Sánchez, por sus actividades en defensa de los derechos humanos.

El diplomático estadounidense se adjudicó el crédito de ciertas iniciativas del sector privado internacional respecto a Cuba, en especial las concernientes al concepto de los *mejores negocios*. El Diálogo Empresarial Transatlántico, un foro de prominentes hombres de negocios realizado en Chicago a fines de 1996, acuñó ese concepto para asegurar que cualquier inversión futura en Cuba debía beneficiar al pueblo y no al gobierno. En esa reunión se reivindicaron principios tales como el empleo no discriminatorio, la seguridad laboral y el derecho de los inversionistas foráneos de contratar y pagar directamente a los trabajadores cubanos, en vez de hacerlo por medio de una entidad gubernamental "que escatima parte del salario y clasifica a los trabajadores más por su ideología que por su capacidad". La principal organización patronal de Holanda apoyó la idea de los *mejores negocios* como guía de las empresas de ese país, al igual que la Confederación de Industrias Británicas, una de las organizaciones empresariales más prestigiosas de Europa.

Eizenstat resaltó además la creciente actividad de las ONG para promover la democracia en la isla. En diciembre de 1996 la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL), la agrupación de trabajadores más grande del

2. *Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act of 1996*, HR 927, CIV Congreso, segunda sesión, 1 de marzo de 1996; *Foreign Extraterritorial Measures Act*, R.S.C. c. F-29, 1985.

orbe, con sede en Bruselas, presentó en nombre de numerosos sindicatos europeos un informe sobre las restricciones para la organización de sindicatos independientes en Cuba. El secretario general de la CIOSL denunció la inexistencia de sindicatos libres en la isla, por lo cual consideró necesario defender y mejorar los derechos de los trabajadores en ella.<sup>3</sup> El Partido Liberal Internacional, en representación de 70 organizaciones políticas de diversas partes del mundo, manifestó por entonces su intención de convocar a una conferencia internacional sobre la democracia cubana. La ONG holandesa Pax Christi, a su vez, anunció la organización de la llamada Plataforma Europea para los Derechos Humanos y Democracia en Cuba, un grupo coordinador de apoyo a los esfuerzos de las ONG europeas por promover la libertad y la apertura de espacios para la actividad independiente en la isla.<sup>4</sup>

Sin embargo, el senador Jesse Helms desestimó los presuntos progresos hacia el establecimiento de un frente de presión internacional contra el gobierno cubano y, en cambio, calificó a las moratorias del presidente Clinton en la aplicación del título III como *terribles errores*. Para Helms no había la menor duda de que la presión dimanada de la ley Helms-Burton forzó una posición más firme de la UE frente al régimen de Fidel Castro, pero consideró injustificado "dar a nuestros aliados una carta blanca permanente para traficar con la propiedad estadounidense robada, como recompensa por hacer lo que debieron haber hecho desde siempre. No se puede entender por qué, justo cuando se han logrado avances, el presidente de Estados Unidos ha resuelto abandonar la palanca de ese progreso".<sup>5</sup> Clinton, en contraste, presentó sus decisiones de suspender el título III como fruto de los *exitosos* esfuerzos estadounidenses para construir un enfoque multilateral del bloqueo contra Cuba. Así, el presidente estadounidense decidió continuar con esa línea de acción para neutralizar las reclamaciones de la UE, Canadá y México.<sup>6</sup>

### EL OPTIMISMO DE HELMS

Conforme a los propósitos manifiestos de la ley Helms-Burton, ésta ha cumplido cuatro objetivos políticos: influir en el rumbo de la política exterior de Estados Unidos; estimular el aislamiento global del régimen cubano; dificultar el arribo de inversiones foráneas como opción para mitigar la crisis económica de la isla, y preparar a Estados Unidos para una *transición inevitable* en Cuba. Según Dan Fisk, vocero y asesor de

Helms, respecto al primer propósito la ley suscitó una presión sin precedente sobre la isla y, desde su vigencia, se apreció la atención más cuidadosa de la política estadounidense hacia Cuba en cerca de tres décadas.

En cuanto al segundo objetivo, Fisk subrayó el incremento de las presiones internacionales contra el régimen de Fidel Castro, la *posición común* de los quince miembros de la UE frente a la isla y los *efectos indirectos* de la ley Helms-Burton, tales como:

- El otorgamiento por el presidente de Francia, Jacques Chirac, de un premio al líder disidente cubano Elizardo Sánchez, presidente del Comité de Derechos Humanos en Cuba. Este hecho, ocurrido en diciembre de 1996, representó un vuelco de la política francesa hacia el gobierno de Fidel Castro, a quien dos años antes el presidente François Mitterrand hospedó durante su primera gira por Europa Occidental.

- Las abiertas críticas del ministro del Exterior de Italia, Lamberto Dini, acerca de la situación de los derechos humanos y la democracia en la isla, durante la visita del presidente Castro a ese país en noviembre de 1996.

- El recorte de la mitad (2.6 millones de dólares) de la ayuda no humanitaria y para el desarrollo a Cuba en 1996 por parte de España, patrocinadora original de la *posición común* de la UE. A ello se sumaron las repetidas críticas del presidente José María Aznar al gobierno cubano en foros como la Cumbre Iberoamericana en Santiago, la Cumbre Alimentaria en Roma y, quizás de manera más simbólica, durante una visita diplomática a México, así como el intento de designar como embajador del país ibérico en Cuba a un conocido crítico anticastrista. En enero de 1996, además, España canceló una línea de crédito oficial de 15 millones de dólares para la compra cubana de bienes de capital hispanos destinados a la industria azucarera.

- El apoyo de varios dirigentes europeos a la *reforma democrática* en Cuba, entre ellos el primer ministro de Irlanda, John Burton (a cargo entonces de la presidencia de la UE) y el titular de la Comisión Europea, Jacques Santes, quienes se comprometieron con Estados Unidos a trabajar en favor de esa reforma.

Acerca del tercer objetivo *cumplido* de obstaculizar las inversiones extranjeras en la isla, se tomaron como indicadores los proyectos cancelados de empresas conjuntas del gobierno de Cuba y compañías de otros países. En 1991 aquél empezó a buscar inversionistas foráneos para compensar la pérdida de los subsidios soviéticos. Durante ese año se emprendieron 11 de esos proyectos en la isla, 33 en 1992, 60 en 1993 y 74 más en 1994. Pero la aprobación de la ley Helms-Burton por el Congreso de Estados Unidos envió un mensaje amenazante a los inversionistas extranjeros, lo cual socavó la tendencia ascendente referida. Desde la entrada en vigor de la ley Helms-Burton, al menos las compañías siguientes decidieron terminar sus negocios con Cuba:

- El Banco Bilbao Vizcaya, que retiró créditos por 60 millones de dólares al año, lo cual obligó al gobierno cubano a aceptar los desventajosos términos de otros prestamistas europeos, con intereses anuales de hasta 20 por ciento.

- El grupo financiero y de seguros multinacional ING Groep NV, que el 4 de julio de 1996 anunció el fin de su participación

3. "Clinton Suspends Helms-Burton Provision for Another Six Months", *Statements from Clinton*, núm. 910, Casa Blanca, Washington, 3 de enero de 1997.

4. "Eizenstat on Helms-Burton Waiver", Casa Blanca, Washington, 6 de enero de 1997.

5. Erik Green, "Reaction Varied on Clinton's Delay of Helms-Burton Provision", Agencia de Información de Estados Unidos, 6 de enero de 1997.

6. "Por tercera ocasión suspende Estados Unidos el capítulo III de la ley Helms-Burton", *Excelsior*, 17 de julio de 1997.

en la industria azucarera cubana ante la reclamación por estadounidenses de 45 ingenios acreditados.

- La compañía Cementos Mexicanos (Cemex), con un acuerdo para proporcionar ayuda técnica en la planta de cemento de Mariel y comercializar una parte del material producido, pero que decidió cancelar el contrato respectivo y retirar a su personal en la isla.

- Las empresas hoteleras españolas Occidental Hoteles, que dieron por terminado un contrato con Cuba para administrar cuatro hoteles en Varadero, y Paradores Nacionales, que hizo otro tanto con un contrato por 16 millones de dólares para construir y manejar ocho hoteles con un total de 500 habitaciones.

- La compañía azucarera Redpath Sugars, subsidiaria de la británica Tate & Lyle International y principal importadora de azúcar cubana, que anunció en marzo de 1996 que ya no adquiriría más dulce.

- La aerolínea colombiana Aerorepública, que canceló sus dos vuelos por semana a la isla.

Otras empresas han revisado sus operaciones en Cuba o se apartaron de cualquier relación comercial con ella, como las siguientes:

- La compañía británica British American Tobacco, productora de cigarrillos, que decidió no realizar transacciones directas con Cuba y hacerlo por medio de la brasileña Souza Cruz.

- La empresa azucarera británica Ed & Man, que ayudó a financiar la zafra de 1995-1996, pero debió admitir que la política estadounidense le causaba problemas serios.

- La comercializadora de herramientas Ersco, preocupada por sus compras de productos estadounidenses para remitirlos a Cuba.

- La compañía minera sudafricana Gencor, que suspendió sus operaciones en la provincia de Pinar del Río.

- El conglomerado mexicano Grupo Vitro, que desistió de sus planes de construir una fábrica de vidrio en la isla.

- La consultoría legal canadiense Heenan Blakey, con una actividad prominente como consejera de inversiones, que reconsideró su decisión de establecer una sucursal en La Habana.

- La empresa paraestatal Petróleos Mexicanos, que suspendió su proyecto de participación en la refinería de Cienfuegos.

- La compañía jamaicana Neal & Massey, que planteó el posible retiro de sus inversiones en Cuba.

Respecto al cumplimiento del cuarto objetivo de preparar al gobierno de Estados Unidos para la *inevitable transición democrática* de Cuba, se puso de relieve que la ley Helms-Burton permite al Presidente levantar el embargo sin permiso previo del Congreso, tan pronto se instaure un régimen democrático en la isla. El 28 de enero de 1997 el presidente Clinton presentó un informe denominado *Apoyo para una transición democrática en Cuba*, en el cual se determinaron las áreas donde Estados Unidos puede ayudar al pueblo cubano ante el presunto advenimiento del *gobierno democrático*.

Con todo, los autores de la ley, Jessie Helms y Dan Burton, se declararon insatisfechos con la aplicación del título IV, referente a la negación del ingreso a Estados Unidos a quienes se benefician de propiedades confiscadas en Cuba a ciudadanos

estadounidenses. Como ejemplo de laxitud, los legisladores refirieron los casos de una institución financiera y una empresa mexicanas. El Banco Nacional de Comercio Exterior, según ellos, participó en el financiamiento del proyecto mencionado de Cemex, empresa que figuraba en la lista del Departamento de Estado como *traficante* y, por lo tanto, sujeta a las sanciones del título IV.

La queja general al respecto es que el Departamento de Estado investigó a más de veinte empresas en los términos del título IV, pero sólo dos recibieron *cartas de determinación* informándoles que sus ejecutivos no podrían ingresar a Estados Unidos por involucrarse con propiedades estadounidenses confiscadas en Cuba. Se trató de la compañía minera canadiense Sherrit International y del grupo de telecomunicaciones mexicano Doms. La sanción contra este último truncó proyectos de negocios por unos 300 millones de dólares.

Otras tres empresas recibieron *cartas de advertencia*, en las cuales el Departamento de Estado les avisó que sus operaciones se revisarían por posibles violaciones a la ley: la compañía italiana de telecomunicaciones Stet, socia de Doms en una empresa conjunta; el grupo israelí BM, comercializador de azúcar y productos cítricos cubanos, y la compañía panameña Motores Internacionales, comercializadora de vehículos automotores del consorcio japonés Mitsubishi, el cual decidió disociarse de aquélla para evitar problemas derivados de la legislación estadounidense.

Helms y Burton también han criticado la ausencia de sanciones contra Rusia, país que mantiene relaciones comerciales y militares con Cuba. En el marco de ellas, se realizan trueques de petróleo por azúcar y se proporcionan créditos a la isla para mantener instalaciones castrenses y de inteligencia. En noviembre de 1994 se anunció que Rusia pagaría a Cuba 200 millones de dólares anuales en aceites, madera y equipo (incluso militar), a cambio del uso de instalaciones de inteligencia en Lourdes. De acuerdo con informes de la Agencia de Inteligencia de Defensa de Estados Unidos, la infraestructura de inteligencia electrónica en esa población cubana es la más grande de Rusia en el exterior para vigilar las comunicaciones militares y comerciales estadounidenses. Además, persisten varios acuerdos más de cooperación militar y técnica ruso-cubana, como los de producción conjunta de armas y la construcción de reactores nucleares en la isla.<sup>7</sup>

## LA POLÉMICA CON LA UNIÓN EUROPEA

Las promesas iniciales del presidente Clinton de acotar la legislación en contra de Cuba no recibieron la esperada respuesta favorable por parte de la UE, que consideró a dicha ley como parte de un paquete de medidas contrarias a su derecho de comerciar con la isla y otras *naciones enemigas* de Esta-

7. Dan Fisk. "The Libertad Act: It's Working", texto para la conferencia Helms-Burton: a Loose Canon?, realizada en Washington, el 10 de febrero de 1997.



dos Unidos, como Irán y Libia. Tanto la Comisión cuanto el Parlamento europeos fueron severamente críticos. "Nosotros queremos enviar un mensaje inequívoco a las autoridades y el Congreso estadounidenses de que objetamos cualquier legislación de carácter extraterritorial y no vacilaremos en tomar todas las medidas necesarias para proteger nuestros intereses", manifestó el comisionado Karel Van Miert ante el Parlamento Europeo, momentos antes de aprobarse una resolución de condena a la ley Helms-Burton y a las medidas unilaterales de Estados Unidos contra el libre comercio. El Parlamento urgió a la Comisión a que propusiera una ley para contrarrestarlas, ya que vulneraban los intereses económicos y comerciales de la UE y sus 15 países miembros. La Comisión Europea se congratuló de la primera moratoria de Clinton al título III, pero hizo notar que "el dañino alcance territorial de la ley Helms-Burton permanecía intacto".<sup>8</sup>

La disputa entre la UE y Estados Unidos amenazó con encarnarse si, al amparo de la legislación extraterritorial, se penalizaba a compañías extranjeras con intereses en la industria petrolera de Irán y Libia. La UE anunció represalias contra la ley Helms-Burton, por su mayor daño potencial en las actividades de negocios de Europa que en las de Cuba.<sup>9</sup> Asimismo, pidió a la Organización Mundial de Comercio (OMC) la formación de un panel para resolver los conflictos al respecto.

El gobierno estadounidense advirtió a la UE que para justificar la ley podría invocar razones de seguridad nacional, con base en la amenaza representada por Cuba, por lo que la OMC no contaría con facultades para resolver el asunto. Esta estrategia, sin embargo, entrañaba grandes riesgos de largo plazo. La UE y algunos funcionarios del gobierno de Clinton consideraron que Estados Unidos quebrantaría la autoridad de la OMC al invocar excepciones por motivos de seguridad nacional. De aceptarse este argumento, se sentaría la base para que otros países entablasen demandas similares para justificar la cerrazón de sus mercados. El gobierno de Japón, por ejemplo, sostiene desde hace mucho tiempo que el rechazo a la importación de arroz se finca en la seguridad alimentaria del país. Corea del Sur, China y otras naciones han esgrimido argumentos similares para mantener una base industrial propia para producir automotores y circuitos de computadoras.<sup>10</sup>

Aun cuando el gobierno de Clinton mantuvo la esperanza de que el asunto se resolviera de modo amistoso, el director general de la OMC, Renato Ruggiero, designó como integrantes del panel solicitado por la UE al exdirector general, Arthur Dunkel, al embajador de Singapur, Thomas Koh, y al jefe negociador de comercio exterior de Nueva Zelanda, Edward Woodfield. Con el ánimo de llegar antes a un compromiso con Estados Unidos, sin embargo, los europeos pidieron a la OMC el aplazamiento de

los trabajos del panel y contar con seis meses más para el arreglo bilateral de las diferencias.<sup>11</sup>

Como resultado, el 11 de abril de 1997 se suscribió un entendimiento entre Estados Unidos y la UE con los puntos siguientes:

- Las partes acuerdan continuar los esfuerzos para promover la democracia en Cuba que, en el caso de la UE, se determinaron en la *posición común* adoptada por el Consejo de Europa el 2 de diciembre de 1996.

- Estados Unidos reitera su voluntad de suspender el título III durante el resto del gobierno actual, mientras la UE y otros aliados (presumiblemente Canadá) continuarían los empeños en pos de la democracia en la isla.

- La UE y Estados Unidos convienen en realizar esfuerzos para el desarrollo de reglas y principios para proteger a las inversiones en el Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI) y en otros foros internacionales. Con la convicción de que las normas protectoras previstas en el derecho internacional y en el AMI tienen que respetarse, dichas disciplinas debían impedir la adquisición futura de inversiones expropiadas o nacionalizadas en contravención con el derecho internacional. A la par Estados Unidos y la UE trabajarían juntos para resolver, con base en principios aceptados, la cuestión de las jurisdicciones en conflicto.

- Las partes convienen en realizar consultas bilaterales para definir las disciplinas y los principios referidos antes del 15 de octubre de 1997, y luego presentar propuestas conjuntas en las negociaciones del AMI. El gobierno estadounidense empezaría a consultar con el Congreso la posibilidad de una enmienda legal para otorgar al presidente la facultad de desestimiento del título IV, una vez que la UE se adhiera a dichos principios y disciplinas.

- El gobierno de Estados Unidos se compromete a aplicar criterios rigurosos al evaluar las evidencias sometidas al Departamento de Estado para la aplicación del título IV. Además, se dialogaría con las partes afectadas antes de emprender las acciones respectivas.

- Ambas partes manifiestan su interés de conjurar las amenazas a la seguridad internacional provenientes de Irán y Libia. Al respecto, Estados Unidos destacó la tarea común contra el terrorismo prevista en la Nueva Agenda Trasatlántica, así como las medidas de la UE para inhibir la proliferación de armas de destrucción masiva. Estados Unidos reitera su compromiso de aplicar la Ley de Seguridad frente a Irán y Libia, de características semejantes a la ley Helms-Burton, y hace patente su intención de aplicarla de manera *justa* y considerando sus obligaciones internacionales.

- A la luz de lo anterior, la UE acuerda suspender los procedimientos del panel de la OMC.<sup>12</sup>

Eizenstat advirtió que no era seguro un acuerdo final y éste dependía de que Estados Unidos y la UE alcanzaran, antes del 15 de octubre de 1997, un arreglo sobre reglas multilaterales de comercio vinculado con propiedad *confiscada*. En el marco de la

8. "U.S. Steps up Attack on U.S. Sanctions against Cuba". *Canadian Press*, 29 de mayo de 1996.

9. "U.S. Puts off Decision on Retaliation over U.S. Law on Cuba". *Canoa Home*, 18 de julio de 1996.

10. David E. Sanger, "Europe Delays Challenge to U.S. Law Barring Cuba Business Deals". *The New York Times*, 13 de febrero de 1997.

11. R. Lawrence y K. Zaracostas, "U.S. Will Submit WTO Panel on Anti-Cuba Law". *The Journal of Commerce*, 21 de febrero de 1997.

12. "Understanding Between the US on Cuba". Casa Blanca, Washington, 27 de abril de 1997.



*Aunque por razones distintas al altruismo, el conflicto desatado demostró que Cuba, tras el derrumbe soviético, cuenta con la amistad y el interés de otras partes del mundo y, muy a pesar de Estados Unidos, tiene un lugar propio en el orden internacional. A menos que ocurra un suceso grave extraordinario, la ley Helms-Burton y sus secuelas negativas en la diplomacia estadounidense no parecen tener mucho futuro*

Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), incluso, resolvieron condenar la confiscación ilegal de cualquier propiedad en el extranjero. Una vez pactados los compromisos correspondientes, el presidente Clinton apoyaría la exención de la ley Helms-Burton para los países europeos.<sup>13</sup>

Empero, la desconfianza entre los aliados no terminó. Si bien la UE aceptó retirar su demanda en la OMC, también envió una firme advertencia a Washington sobre incumplimientos de los acuerdos. El panel se reinstalaría ante cualquier acción contra empresas o ciudadanos europeos al amparo de la ley Helms-Burton, o para estorbar las transacciones con Irán y Libia.

La UE también reafirmó su posición de que leyes como la Helms-Burton resultaban inaceptables como norma y principio. En una reunión a puertas cerradas de representantes de Francia, España, Italia, Portugal y Bélgica, se insistió en que todo acuerdo con Estados Unidos fuera acompañado por la advertencia de pedir de nuevo el funcionamiento de un panel si Washington tomaba cualquier acción contra empresas europeas. Como muestra de que no confiaba por completo en que Estados Unidos respetaría el acuerdo, Francia emitió una declaración por separado acerca de que la amenaza de extraterritorialidad no había concluido.<sup>14</sup>

El 16 de julio de 1997 el presidente Clinton decretó la tercera suspensión del título III de la ley Helms-Burton por seis meses más, a partir del 1 de agosto siguiente. Entre las razones justificatorias oficiales, destacaron los siguientes puntos:

13. J. Maggs, "U.S. . Nail down Accord on Helms-Burton Dispute", *The Journal of Commerce*, 4 de abril de 1997.

14. J. Gaunt, "EU, with Warning, Backs Helms-Burton Peace Plan", *The New York Times*, 16 de abril 1997.

- En virtud de las acciones constantes de países aliados para *alentar la democracia* en Cuba, la moratoria resultó necesaria "para el interés nacional de Estados Unidos y hará más expedita la transición en la isla".

- La medida presidencial se tomó para poder "trabajar con aliados y amigos en el desarrollo de un enfoque para obtener avances en los campos de la democracia, los derechos humanos y las libertades fundamentales en Cuba, colaborando de cerca con el Congreso con una base bipartidista y consultando frecuentemente a la comunidad cubano-americana".<sup>15</sup>

El compromiso de la UE con Estados Unidos, formalizado en el entendimiento de abril de 1997, por otro lado, se mantuvo a lo largo del año. En una reunión cumbre bipartita el gobierno estadounidense reafirmó su empeño de "trabajar por la democratización de la isla", mientras la UE reiteró la *posición común* por seis meses más al conocer las dudas de una misión investigadora sobre los avances cubanos en materia de derechos humanos. Más aún, algunos países miembros de la UE ampliaron sus contactos con activistas de derechos humanos y grupos independientes de Cuba.<sup>16</sup>

A mediados de octubre de 1997, en vísperas de la fecha límite para rendir cuentas sobre el entendimiento bipartita y ante un probable retraso en el logro de acuerdos más de fondo, el subsecretario de Estado de la potencia americana, Alan P. Larson, declaró simplemente que Estados Unidos y la UE sostenían consultas en Bruselas sobre la ley Helms-Burton para formular dis-

15. "Fact Sheet: President's Title III Decision", Casa Blanca, Washington, 16 de julio de 1997.

16. "Eizenstat Statement on Waiving, Title III of Libertad Act", Casa Blanca, Washington, 16 de julio de 1997.

ciplinas y principios que se pudieran incorporar en un futuro AMI. Tales consultas se centran en dos aspectos principales:

- Las disciplinas para inhibir y detener la adquisición futura de inversiones en cualquier Estado que las haya expropiado o nacionalizado en contravención del derecho internacional. Una de ellas sería no permitir los programas de asistencia comercial que involucren la compra de tal o cual propiedad expropiada. Otra consistiría en impedir que inversionistas extranjeros, nacionales o residentes permanentes, adquieran propiedades expropiadas a espaldas del derecho internacional.

- El trabajo conjunto de Estados Unidos y la UE para resolver, con base en principios concertados, el asunto de los ámbitos jurisdiccionales de sus respectivas legislaciones, incluyendo los aspectos relacionados con las inversiones de ambas partes en terceros países.

Larson señaló que Estados Unidos y la UE se comprometieron a realizar “los mejores esfuerzos para desarrollar tales disciplinas y principios en consultas bilaterales y, posteriormente, presentar las propuestas correspondientes en el AMI”.<sup>17</sup> De manera paralela a los trabajos comunes sobre dichas disciplinas, el gobierno estadounidense consultó con el Congreso sobre una posible enmienda a la ley Helms-Burton para instituir el derecho presidencial de desestimiento en la aplicación del título IV.<sup>18</sup> No obstante, según informes del Departamento de Estado, subsistieron *diferencias significativas* entre las partes negociadoras.<sup>19</sup>

### CONSIDERACIONES FINALES

El problema principal de la ley Helms-Burton es que se trata de un instrumento concebido al margen de la realidad internacional. Desde un enfoque político, dio un aliento artificial al anacrónico bloqueo económico contra Cuba. Desde el punto de vista jurídico, representa una aberración, que existe por la convergencia de una particular correlación de fuerzas en el Congreso y un momento propicio en la vida política de Estados Unidos.

Por su carácter extraterritorial, figuró desde un principio en la galería de desaciertos de la política internacional. Sus autores perdieron de vista que, aun cuando Estados Unidos hubiera abrazado su causa, este país no es el único actor en el escenario mundial y subestimaron la reacción de otros. Quedó claro que la globalización opera de manera diferente en el campo del comercio que en el político y el militar, así como que en el primero los poderes estadounidenses no son omnímodos. Otra enseñanza es que México, Canadá y la UE pudieron integrar una coalición eficaz frente al atropello estadounidense.

17. “Larson on U.S.-EU Consultations on Liberty Act”, Casa Blanca, Washington, 15 de octubre de 1997.

18. “Press Briefing on EU-US. talks on Helms-Burton Act”. Casa Blanca, Washington, 15 de octubre de 1997.

19. “U.S. Reports Progress in E.U. Talks on Helms-Burton Issue”, *The Journal of Commerce*, 16 de octubre de 1997.

La ley Helms-Burton es un ejemplo extremo de cómo se contraponen intereses particulares con la dirección nacional de la política exterior de Washington. Más que un activo de ésta, es un producto de la labor de grupos de interés poderosos que se ganan, mediante generosos apoyos financieros, la buena voluntad de políticos celosos de la *buena marcha* de sus carreras. Las peripecias de la legislación revelan los trastornos que ha entrñado para la política exterior de Estados Unidos, tanto frente a Cuba cuanto, sobre todo, al sistema de alianzas tradicionales de esa potencia en el escenario mundial. Si no tuvo consecuencias mayores fue gracias a que William Clinton ejerció las facultades presidenciales que permitieron suspender su aplicación del título III y minimizar los efectos del título IV.

Ante la presión de la alianza internacional contra dicha ley, Clinton no tuvo otro camino que imponer una moratoria legal al título III y casi invalidar en la práctica el título IV, aunque su vigencia despierta ciertas preocupaciones. Si en principio la ley Helms-Burton se pudo considerar en Estados Unidos como expresión de su poder en el mundo, luego hubo que dar marcha atrás y emprender la búsqueda de opciones para dar satisfacción al anticastrismo, sin incomodar más de la cuenta a aliados tradicionales. Aunque por razones distintas al altruismo, el conflicto desatado demostró que Cuba, tras el derrumbe del bloque soviético, cuenta con la amistad y el interés de otras partes del mundo y, muy a pesar de Estados Unidos, tiene un lugar propio en el orden internacional.

A menos que ocurra un suceso grave extraordinario, la ley Helms-Burton y sus secuelas negativas en la diplomacia estadounidense no parecen tener mucho futuro. No se vislumbran motivos que pudiesen modificar la posición del gobierno de Clinton al respecto, luego de los acuerdos alcanzados con la UE, Canadá y México. Si bien no fructificó del todo el entendimiento de Estados Unidos y la UE en abril de 1997, al menos existe un *modus vivendi* en relación con los efectos de la legislación. Ésta originó un sinnúmero de despropósitos. Falló en su objetivo principal, no declarado, de ser elemento de peso para derrocar al gobierno de Fidel Castro. Acertó, sin pretenderlo, en el fortalecimiento de la convicción de que representa el último capítulo del bloqueo económico contra el pueblo cubano. Erró al poner en aprietos a la política exterior de Estados Unidos, pero también al avivar la sensibilidad de países como México y Canadá, para quienes el tema de Cuba tiene alta prioridad por razones de política interna. Acertó, de nuevo sin buscarlo, en abrir un tema en la agenda europea que puso de relieve los conflictos potenciales con Washington en cuestiones de política comercial internacional.

La ley Helms-Burton, por último, ha encerrado la amenaza de una seria crisis de credibilidad de la OMC, al poner en duda su margen de acción en favor del libre comercio mundial. El recurso de las moratorias de Clinton no logró aplacar por entero las reacciones de rechazo hacia aquélla, pero sembró calma en el escenario internacional. También brindó una oportunidad de reafirmación a quienes sostienen que los cambios políticos en Cuba deben partir de su propia sociedad, no de presiones foráneas 