

UNA ESTRATEGIA INTERNACIONAL CONTRA LA LEY HELMS-BURTON

PEDRO CASTRO MARTÍNEZ

EL ENSAYO DE INVESTIGACIÓN QUE PRESENTAMOS tiene el objetivo de analizar los aspectos centrales de la llamada Ley Helms-Burton, así como las reacciones en contra de Canadá, México y la Unión Europea. Queremos dejar constancia de nuestro agradecimiento al Consejo Internacional de Estudios Canadienses, al Fondo Mexicano de Intercambio Académico y a la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, que apoyaron este proyecto que fue parte de nuestras actividades en St. Antony's College de la Universidad de Oxford.

LA LEY HELMS-BURTON. ORIGEN Y CIRCUNSTANCIAS

El 6 de marzo de 1996 el Congreso norteamericano aprobó en su totalidad la Cuban Liberty Act (más conocida como Ley Helms-Burton). Antes esta ley había sido aprobada parcialmente por dicha instancia legislativa en septiembre y octubre de 1995, pues no incluyó el capítulo tres (que estipulaba el derecho de acción de particulares con respecto a propiedad confiscada en Cuba), ni el capítulo cuatro (que negaba la entrada a personas o compañías a Estados Unidos que, radicando fuera de este país, "traficaran" con tal propiedad confiscada). El ataque mortal a dos aviones civiles por la defensa antiaérea de Cuba en febrero de 1996 hizo que aquellos capítulos fueran aprobados sin dificultades por el Senado, 74 votos a favor y 22 en contra, y por la Cámara de Representantes, 336 a favor y 86 en contra.

El presidente Clinton, quien antes había amenazado con vetarlos, promulgó lo acordado por las cámaras. Con las elecciones generales a

menos de tres meses de distancia, era prácticamente imposible que diera marcha atrás en la aplicación de la legislación sin exponerse a graves ataques del republicano Bob Dole y del independiente Ross Perot. Y si modificó su posición frente a la Helms-Burton, Clinton hizo lo mismo con relación a una pieza legislativa que estipulaba sanciones a Libia e Irán, luego del atentado contra instalaciones militares estadounidenses en Arabia Saudita y de la sospechosa explosión del vuelo 800 de la TWA el 17 de julio.

Los nuevos capítulos de la ley, en consecuencia, 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 negocios extranjeros, cuando estuviesen de por medio propiedades confiscadas a cubano-norteamericanos por el gobierno de Castro. "En vista de que ninguna negociación diplomática ni ley internacional ha aportado los medios para compensar a los nacionales norteamericanos de origen cubano por la confiscación de sus propiedades por el gobierno de Fidel Castro", como consta en los considerandos de la ley, el capítulo tres creó un derecho de acción civil contra cualquier persona que "traficase" con tal propiedad, a partir de los tres meses de su entrada en vigor, es decir, el 1 de agosto de 1996. 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.

La multicitada ley entiende que una persona "trafica" con propiedad confiscada, "si a sabiendas e intencionalmente: *i*) venda, transfiera, distribuya, dispense, trueque, dirija o de alguna manera disponga de propiedad confiscada; o compre, rente, reciba, posea, obtenga control de, use o de alguna otra manera adquiera o mantenga un interés en propiedad confiscada; *ii*) se involucre en una actividad comercial y use o de alguna otra manera se beneficie de propiedad confiscada, o *iii*) cause, dirija, participe en, u obtenga provecho de, trafique (tal y como se describe en las cláusulas *i*) o *ii*), o de alguna otra manera se involucre en el tráfico (tal como se describe en las cláusulas *i*) o *ii*) a través de otra persona".

Lo de "participante en o que lucre con el tráfico" creó una responsabilidad a empresas por actos suyos realizados totalmente fuera de Estados Unidos. Posibilitó, en consecuencia, la entrada de demandas en las cortes estadounidenses contra personas o empresas extranjeras, y por lo tanto expuso los bienes de estas personas o empresas radicadas en Estados Unidos a ser objeto de embargo y confiscación como ga-

rantía de compensación. Hay, sin embargo, una importante provisión de salvaguarda en favor de las personas que “trafiquen” con propiedad expropiada: se les dio tres meses de gracia una vez que el capítulo tres fuera puesto en vigor para terminar su “actividad traficante”. El derecho de acción, por otro lado, no sería aplicable a las demandas por propiedades inferiores a los 50 mil dólares o a los casos de expropiación residencial, lo que puso un límite a las demandas potenciales.

Aquí hay un punto en el que conviene detenerse. No existe necesidad de probar de manera fehaciente la propiedad de los bienes confiscados según el capítulo III en cualquiera 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 U. S. Foreign Claims Settlement Commission (FCSC). Bajo la U.S. International Foreign Claims Settlement Act of 1949, los demandantes son requeridos para proporcionar evidencia documental adecuada de sus títulos para que la comisión los certifique. Sin embargo, no incluye algún juicio o proceso, semejante a un procedimiento judicial, para sustanciar el derecho cuya propiedad se disputa. Consecuentemente, el alegato de pruebas de una demanda de propiedad es suficiente para encontrar un derecho de acción y solicitar pago de daños conforme el capítulo tres.

La Cuban Liberty Act señala que los particulares pueden presentar demandas contra personas que “trafiquen” con propiedad expropiada por el gobierno cubano, y tienen la posibilidad de recibir compensaciones por sus bienes perdidos. Las estimaciones sobre responsabilidad potencial se ubican en las decenas de millones de dólares y, en ciertos casos, de cientos de millones de dólares. Donde la propiedad involucrada se respalda con un certificado de la FCSC, el monto por pagar es tres veces la suma certificada y tres veces el valor del mercado de esta propiedad, además de los costos legales. Donde el valor de la propiedad no ha sido certificado por el FCSC, la suma por pagar es determinada por un funcionario judicial o se basa en el valor del mercado de la propiedad, la que resulte mayor. Un poseedor de una demanda certificada debía llevar su caso antes del 1 de noviembre de 1996.

La ley permite al presidente de Estados Unidos suspender la aplicación de la misma de manera total o parcial bajo ciertas circunstancias. Este acto solamente puede ser permitido por un periodo de seis meses si el presidente informa al Congreso que “es necesario para los intereses nacionales de Estados Unidos y hace expedita una transición a la democracia en Cuba”. Puede haber más suspensiones subsecuen-

tes por periodos de seis meses. Ellas no afectan sin embargo las demandas iniciadas antes de la fecha de suspensión. Dado el criterio establecido de que cualquier moratoria puede "ser necesaria para los intereses nacionales de Estados Unidos", en un principio se juzgaba difícil determinar cuáles serían las circunstancias que la justificaran.

El capítulo cuatro establece la capacidad del procurador general de Justicia de Estados Unidos para impedir la entrada de cualquier extranjero a ese país, una vez que el secretario de Estado determine que esa persona, después de la puesta en vigor del Acta *a)* "tráfico" con propiedad confiscada, supuestamente de un nacional de Estados Unidos; *b)* es un funcionario corporativo, principal o accionista con capacidad de control de una entidad "que haya estado involucrada" en el tráfico de propiedad confiscada; o *c)* es esposa, hijo menor o agente de una persona excluible. La exclusión se aplica en el caso de personas que "han estado involucradas" en el tráfico de propiedad confiscada, por lo que el vocablo "involucramiento" tiene un significado más amplio que el de "tráfico".¹ En otras palabras, las "guías" del Departamento de Estado, es decir, las instrucciones de exclusión para uso del procurador general de Justicia, incluyen la negativa de entrada a territorio estadounidense de "agentes" de los principales ejecutivos y accionistas mayoritarios y funcionarios corporativos de matriz o subsidiaria, si tales individuos realizan funciones decisorias para la empresa.

LA RESPUESTA POLÍTICA: CANADÁ Y MÉXICO

Los capítulos tres y cuatro de la Ley Helms-Burton están dirigidos a desalentar la formación de empresas conjuntas en Cuba, el mecanismo de asociación del capital foráneo con el gobierno de la isla. La Sherritt International Corp., con sede en Toronto, ha sido desde un principio la compañía canadiense notoriamente más involucrada en los negocios cubanos y, por lo tanto, el objetivo prioritario de la ley. Ha ocupado espacios de compañías de Estados Unidos, como en el caso de la mina de níquel en Bahía Moa, propiedad de la Freeport Sulphur Co. of New Orleans en 1959. Cuando ésta apenas había empezado a enviar concentrados del metal para su refinación en Louisiana, fue expropiada

¹ Cuban Liberty and Democratic Solidarity (Libertad) 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.

por Castro en el verano de 1960. Freeport, llamada ahora Freeport-McMoran, es una de las demandantes de 115 millones de dólares norteamericanos por compensaciones. Para el gobierno de Canadá, el retiro de las visas para los ejecutivos principales de Sherrit fue más que nada un mensaje de que existía un interés en llevar a cabo lo dispuesto por la Helms-Burton.

El refuerzo del embargo norteamericano provocó la reacción adversa de los países que comercian con o tienen inversiones en Cuba. Entre ellos están los otros dos miembros del Tratado de Libre Comercio (TLC), Canadá y México. El primer ministro Jean Chrétien encabezó una protesta regional contra la Ley Helms-Burton durante una reunión de líderes caribeños en Granada. Pero aunque condenó severamente la iniciativa estadounidense, se cuidó de no hablar de las represalias comerciales. "Quizás después de las elecciones podamos hablar con el senador Helms y otros de una manera más racional", señaló antes de regresar a su país. Expresó su esperanza de que Clinton haría uso de una cláusula en la ley que da al presidente la facultad de bloquear cualquier acción contra Cuba.² Ottawa contaba con el respaldo de la Unión Europea (UE), con la que Cuba realiza cerca de 45 de su comercio exterior. Algunos países europeos también han mostrado su preocupación por la medida, incluyendo Alemania, Francia y el Reino Unido. Ellos condenaron de inmediato 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. Y México—inversionista importante en Cuba junto con Canadá y España— se manifestó en contra de la multicitada ley.

En una reunión en México, el anterior secretario de Estado norteamericano Warren Christopher señaló que la ley sería puesta en vigor "flexiblemente" para evitar repercusiones negativas para países amigos. Este fue un anuncio de que la administración de Clinton buscaría una fórmula heterodoxa para no chocar con sus aliados occidentales a causa de la ley, sin irritar más de la cuenta a las corrientes anticastristas del Congreso. Para México la amenaza de represalias ha sido motivo de preocupación. No menos importante es el hecho de que la legislación representa un desafío a la política exterior mexicana, que tradicionalmente ha enfatizado su derecho soberano a mantener relaciones con La Habana. Como es de sobra conocido, México considera su

² Luke Fisher (con William Lather en Washington y Mercedes Arce en La Habana), "Stuck in the Middle", *Maclean's*, 18 de marzo de 1996.

política hacia Cuba un símbolo de su deseo de seguir un curso independiente de Washington en política internacional. En materia de inversiones, por otra parte, los intereses de México en Cuba no son deseñables para nada. Éstas datan de antes de los ochenta, cuando el gobierno de La Habana revisó su postura general respecto a la inversión extranjera, aunque el alcance de los beneficios de las 200 compañías mexicanas se desconoce.

Las relaciones mexicanas con Cuba han tendido a estar definidas por sus relaciones con Estados Unidos, y desde hace casi 40 años han sorteado con relativo éxito las presiones de este país. Sin embargo, México se encuentra en un incómodo predicamento por el papel de la administración de Clinton en el rescate financiero de su gobierno en 1995 y por su apoyo a los planes económicos del presidente Ernesto Zedillo. Puesto que las relaciones mexicano-estadunidenses aparecieron como un asunto en la campaña presidencial de Estados Unidos, el gobierno zedillista no tuvo interés en provocar una confrontación con Washington. Con otras dificultades bilaterales en la balanza –tales como el tráfico de drogas y la inmigración ilegal– las autoridades mexicanas se las han arreglado para que sus lazos económicos con Cuba no se conviertan en un problema mayor. La política mexicana se ha inclinado entonces por equilibrar sus propios intereses con aliados potenciales en vez de adoptar una postura de antagonismo con Washington. Por esta razón ha buscado ubicar el asunto de la extraterritorialidad dentro del marco del TLC e identificar así sus intereses estratégicos con los de Canadá.³

El primer ministro Jean Chrétien y el mandatario mexicano expresaron juntos su oposición al carácter extraterritorial de la legislación estadounidense, por contravenir el libre comercio mundial. Así, en la víspera de su encuentro de junio de 1995, Chrétien fue muy claro: “Mantendremos la presión sobre Estados Unidos, porque creemos que la ley va contra el texto y el espíritu del Tratado de Libre Comercio norteamericano”. Por su parte, el mandatario mexicano señaló en entrevista con la cadena de periódicos canadiense Southam, que México combatirá esa ley en el marco del TLC y de la Organización Mundial de Comercio (OMC), buscando una acción coordinada con Canadá.⁴

³ “Washington Stand on Cuba Upset Mexicans”, *The Globe and Mail* (Toronto), 4 de junio de 1996.

⁴ *Canadian Press*, 2 de junio de 1995.

El carácter extraterritorial de la Helms Burton fue uno de los temas más importantes sobre los que Zedillo discutió con Chrétien en su visita oficial a Canadá del 10 al 14 de junio de 1996. Esta visita, si bien era parte de una amplia agenda, puso en primer plano la elaboración de una respuesta conjunta ante la legislación anticubana. En sus apariciones públicas en Ottawa, Zedillo puso especial atención a las condenas a la Ley Helms-Burton, así como al tema de los derechos humanos, particularmente en Chiapas.⁵

Ambos mandatarios consideraron también la creación de mecanismos legales que permitiesen a sus empresas 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" mexicana, inspirada en buena parte en la legislación canadiense que prohibió a empresas de Canadá sumarse al embargo de su vecino contra Cuba. Pero en un primer momento el presidente mexicano no se mostró optimista con respecto a que tales leyes pudieran hacer mucho: "Yo no voy a mentirle a los empresarios y hombres de negocios de México prometiéndoles que la legislación que haremos los hará totalmente invulnerables a la Helms-Burton", dijo Zedillo durante una conferencia de prensa conjunta con Chrétien. En cambio, sostuvo que Canadá y México estaban considerando desafiar esa ley bajo el capítulo 20 del TLC referente a la resolución de disputas comerciales, con el establecimiento de un panel trilateral. Para Zedillo esa pieza legislativa era una medida de tipo político que desaparecería con el cambio en las circunstancias políticas: "No hay una respuesta legal definitiva, simplemente porque la Helms-Burton es una acción unilateral, y al final tendrá que haber una decisión unilateral de parte de Estados Unidos para cambiar tal situación". En su discurso ante el Parlamento, Zedillo arrancó aplausos cuando criticó tales acciones unilaterales que minaban las reglas del comercio internacional.⁶

Canadá y México anunciaron que solicitarían la constitución de un panel trilateral para abordar el problema de la Helms-Burton. A corto plazo, sus mandatarios hablarían con el presidente Clinton acerca de los inconvenientes de llevarla adelante. Tanto Canadá como Mé-

⁵ *The Globe and Mail*, 12 de junio de 1996, "Mexican Leader Underlines Rights Reforms".

⁶ *The Globe and Mail* (Toronto), 13 de junio de 1996, "Chrétien, Zedillo Seize up Embargo"; *Maclean's*, "A Long Climb Back", 24 de junio de 1996; John Geddes, "Mexico out to Lure More Foreign Money", *The Financial Post*, 12 de junio de 1996.

xico tratarían de convencerlo de hacer uso de sus facultades para imponer una moratoria en la aplicación de la ley, primero por seis meses y luego por tanto tiempo como fuese posible. En esta línea, a finales de junio, durante la reunión anual del Grupo de los Siete, el Primer Ministro, apoyado por la mayoría de los otros miembros, dijo a Clinton que la puesta en vigor de la Helms-Burton inevitablemente conduciría a represalias y debilitaría la credibilidad de Washington en una variedad de asuntos internacionales.⁷ De nuevo Chrétien planteó el asunto durante su llamada para felicitar al presidente por su éxito en las elecciones, mientras éste volaba a Washington desde Little Rock. Según versiones de funcionarios canadienses, Clinton prometió estudiar el asunto, aunque no hizo ningún compromiso.⁸ Por otro lado, Canadá y México acordaron trabajar con otros miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA) para contrarrestar la legislación norteamericana.⁹ El Comité Jurídico Interamericano de la OEA, reunido en Río de Janeiro, determinó por unanimidad que los fundamentos de la eventual aplicación de la Ley Helms-Burton eran contrarios al derecho internacional. El Comité concluyó lo anterior en virtud de lo dispuesto en la resolución aprobada por la Asamblea General el 4 de junio de 1996, durante su vigésimo sexto periodo ordinario de sesiones, en la que se le instruyó para que, de manera prioritaria, examinara la legislación; 11 juristas independientes de distintos países tomaron esta decisión por unanimidad.¹⁰ Chrétien y Zedillo también acordaron urgir a países de la UE para que llevaran el asunto ante la OMC. Aunque México y Canadá no pueden presentar sus quejas ante este organismo y el TLC al mismo tiempo, la UE sí podría llevar el caso a la organización. Adicionalmente, tanto México como Canadá podrían declinar su solicitud de tratar el asunto en el marco del TLC y trasladarlo en cambio a la OMC.

A los pocos días del regreso de Zedillo a México, altos funcionarios anunciaron lo que sería el resultado del acuerdo entre el presidente mexicano y el primer ministro canadiense respecto a la Ley Helms-Burton. Jaime Zabloudovsky Kuper, subsecretario de Negociaciones Comerciales Internacionales de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi), confirmó que Canadá y México "consideraban" la

⁷ Anthony Wilson-Smith, "Clinton Concession", *Maclean's*, 29 de julio de 1996.

⁸ Philips, Andrews y Anthony Wilson-Smith, "Good News, Bad News", *Maclean's*, 18 de noviembre de 1996.

⁹ Alan Toulon, "Canada to Retaliate in Kind to anti-Cuba Law", *Financial Post*, 18 de junio de 1996.

¹⁰ *Excelsior*, 24 de agosto de 1996.

posibilidad de formar un panel de arbitraje que, de validar las violaciones al acuerdo trilateral, “facultaría el retiro de beneficios a Estados Unidos”.

Las instancias legales no se agotaban aquí. En el marco del TLC, en particular en el capítulo décimo primero, “se podría enfrentar cualquier medida de confiscación de bienes a una empresa mexicana en ese territorio, a través de una demanda contra el gobierno estadounidense en una corte internacional o un panel internacional, de no haber una compensación justa, pronta, conforme a derecho”. Se rechazó que México temiera aplicar represalias contra las medidas unilaterales de Estados Unidos, aunque “no concebimos que sea esa la ruta para resolver los problemas de la relación bilateral”. Se consideró como “un paso en la dirección correcta” el anuncio del presidente Clinton de posponer la entrada en vigor del capítulo tres de la ley, que se refiere a la aplicación de sanciones extraterritoriales. Pero la notificación que cancelaba visas a los ejecutivos de la empresa regiomontana Grupo Domos –con inversiones de telefonía en Cuba– y a sus familiares, “ha sido un paso en la dirección contraria que nos ha hecho reevaluar la posibilidad de convocar a un panel de controversias”. Zabludovsky aseguró que, al negar visas y posibilidad de acceso a cuatro ejecutivos del Grupo Domos y a sus familiares más directos, Estados Unidos incurría en una violación más al TLC, porque este convenio establece disposiciones para que los países “dejen entrar a hombres de negocios a hacer negocios”.¹¹ México acababa de enviar una nota diplomática de protesta por el carácter violatorio al derecho internacional de la ejecución del capítulo IV, que aborda el veto de visas a empresarios que tengan nexos con Cuba.¹² El gobierno de Washington había rechazado “por impropio” la demanda de México de revocar las sanciones a la empresa regiomontana Domos y reclamó su “derecho innegable” de defender las propiedades de sus ciudadanos “ilegalmente” expropiadas por el gobierno de Castro. Ni el Departamento de Estado ni la Casa Blanca respondieron oficialmente a la nota diplomática presentada por la embajada mexicana en Washington, aunque fuentes de esas dependencias coincidieron en que era “impropio, de acuerdo con nuestra legislación”, revocar estatutos legales en casos individuales. Se consideró desafortunado que el gobierno mexicano adoptara “posicio-

¹¹ “Pueden revirarse a EU las sanciones por la Helms-Burton: posible convocar a un panel arbitral: Zabludovsky”, *Excelsior*, 25 de agosto de 1996.

¹² *Excelsior*, 21 y 22 de agosto de 1996.

nes preconcebidas” antes del diálogo que el presidente Clinton quiere iniciar con México, Ottawa y Europa, precisamente para limar las asperezas surgidas como consecuencia de la Helms-Burton y tratar de desarrollar un enfoque conjunto para promover la “democracia” en la isla cubana.¹³

Dada la naturaleza de los vínculos entre México-Canadá con Estados Unidos, las represalias comerciales no podían ser consideradas de manera realista y sí, como se había anunciado, la preparación de una legislación adecuada para el caso. Canadá realizaría adiciones a sus leyes contra medidas extraterritoriales, mientras que México haría su primera ley de este tipo. Tal decisión fue llevada adelante en un tiempo relativamente corto.¹⁴

LAS LEYES CANADIENSES

Antes de 1992 las subsidiarias canadienses de compañías norteamericanas comerciaban con Cuba a través de una licencia que les “permitía” exportar productos elaborados en Canadá, siempre que no fueran estratégicos ni transfirieran datos tecnológicos de Estados Unidos, y que la inclusión de partes originales norteamericanas hubiera sido autorizada por el Departamento de Comercio. No se permitía ningún financiamiento o crédito por parte de la subsidiaria canadiense y el pago debía ser hecho en condiciones comerciales normales. Se requería que la filial canadiense fuera independiente en la conducción de las transacciones con Cuba. Pero la 1992 Cuban Democracy Act revocó este mecanismo.

Canadá ha elaborado desde hace varios años una compleja legislación destinada a contrarrestar, punto por punto, las medidas en contra de Cuba aplicadas por Estados Unidos. Así, la Foreign Extraterritorial Measures Act, 1985 (FEMA) y la Foreign Extraterritorial Measures Order (United States), 1992, o Canadian Blocking Order (CBO, destinada a contrarrestar la aplicación de la Bush Administration's Cuban Democracy Act y reformas relacionadas con las Cuban Assets Control Regulations) consideraron un delito que cualquier persona u empresa en Canadá diese cumplimiento a cualquier medida extraterritorial de Estados Unidos capaz de afectar el comercio del país con Cuba. El efecto

¹³ José Manuel Nava, “Improcedente, revocar normas: derecho a defender propiedades de nuestros ciudadanos: Casa Blanca”, *Excelsior*, 22 de agosto de 1996.

¹⁴ David Israelson, “Plan to Fight Cuba Law in the World”, *The Toronto Star*, 13 de junio de 1996.

de la CBO es que una compañía canadiense que rehúse comerciar con Cuba en condiciones normales o finiquitar una transacción con el fin de evitar los efectos de la Ley Helms-Burton, puede ser señalada como violadora de la prohibición de la FEMA y ser juzgada en Canadá.¹⁵ Canadá transformó su CBO, en vigor a partir del 15 de enero de 1996, en una nueva pieza legal llamada Ammended Blocking Order (ABO). Y todavía el 17 de junio de 1996 se hicieron nuevas reformas, en coincidencia con la publicación por parte del Departamento de Estado de la "guía" que permitía a Estados Unidos negar la entrada a accionistas mayoritarios, altos ejecutivos y sus familiares inmediatos señalados como participantes en la "confiscación" o "tráfico" de propiedad cubana confiscada.

La CBO deriva su nombre del "bloqueo" a la aplicación de la legislación anticubana en Canadá. Ordenó a las subsidiarias canadienses de compañías norteamericanas que hicieran del conocimiento del procurador general de Canadá las "comunicaciones" de las autoridades de su país de origen (relacionadas con la aplicación de la 1992 Cuban Democracy Act). Asimismo prohibió cualquier obediencia a esta ley, incluyendo los cambios restrictivos en las actividades de negocios con intereses cubanos. Más aún, requería, como después lo hizo el ABO, ignorar la abolición del mecanismo de licencia y las restricciones comerciales con respecto a Cuba. No informar al procurador general o alterar o terminar las relaciones de negocios normales tendría como consecuencia persecución judicial y multas bajo la CBO (como lo hace ahora la ABO).

Las últimas reformas legislativas abarcaron no solamente actos cometidos, sino las omisiones equiparables a la comisión. Además, el concepto de "medida extraterritorial de Estados Unidos" fue ampliado para cubrir cualquier ley, regulación, declaración de política, directiva o guía de Estados Unidos "para operar o que pueda operar con el fin de impedir o reducir" el comercio entre Canadá y Cuba. Y prohibió obedecer cualquier "medida extraterritorial de Estados Unidos" o "comunicación" recibida de personas en posición de dirigir o influir en las políticas de tales corporaciones. Las reformas también permiten a las compañías canadienses bloquear la puesta en vigor de cualquier decisión judicial norteamericana obtenida en Canadá y, correlativamente, proteger sus activos en Canadá. Más aún, la compañía canadiense puede

¹⁵ Foreign Extraterritorial Measures (United States) Order, 1992, SOR/92-584, as amended.

demandar a su vez a la compañía norteamericana en Canadá (en la medida en que tenga activos en este país), cuando ésta obtenga una resolución judicial favorable en las cortes de Estados Unidos.

La imposición de responsabilidades bajo la ABO a directores, funcionarios, gerentes y personas con posición de autoridad refleja fielmente los criterios de la legislación norteamericana. En el pasado la responsabilidad y las multas solamente podían ser impuestas a las entidades corporativas, pero ahora el potencial de responsabilidad se extiende por igual a: *i*) negocios norteamericanos y sus subsidiarias canadienses, y sus respectivos funcionarios, directores, empleados y gerentes; *ii*) subsidiarias norteamericanas de negocios canadienses (involucrados en el comercio con Cuba) y sus funcionarios, directores, empleados y gerentes; y *iii*) negocios canadienses no controlados por intereses norteamericanos pero que tengan activos en Estados Unidos, sean proveedores o vendan bienes en este país y negocien con Cuba o tengan intereses comerciales y de inversión en la isla. En los casos en que los directivos sean ciudadanos norteamericanos, éstos se encuentran en una posición más difícil al estar expuestos a: *i*) la persecución judicial en Estados Unidos por las actividades de la subsidiaria canadiense que vende bienes o envía servicios a Cuba, y *ii*) la acción potencial bajo la ABO para dar efecto a cualquier "comunicación" recibida que restrinja los negocios con Cuba, a menos que un cambio pueda ser genuinamente atribuido a factores ajenos a lo político.

México, por su parte, puso en vigor a partir del 1 de octubre de 1996 la Ley de Protección al Comercio y la Inversión de Normas Extranjeras que Contravengan el Derecho Internacional, mejor conocida como "ley antídoto". En virtud de ella, se prohíbe a las personas físicas o morales en territorio nacional, a aquellas cuyos actos ocurran o surtan efectos total o parcialmente en dicho territorio, así como a las que se sometan a las leyes mexicanas, realizar actos que afecten el comercio y la inversión, cuando tales actos sean consecuencia de los efectos extraterritoriales de las leyes extranjeras. Se entenderá que éstas tendrán tal calidad cuando persigan los objetivos siguientes: *i*) imponer un bloqueo económico o incluso limitar la inversión hacia un país para provocar el cambio en su forma de gobierno; *ii*) reclamar pagos a particulares con motivo de expropiaciones realizadas en el país al que se aplique el bloqueo; *iii*) restringir la entrada al país que expide la ley como uno de los medios para alcanzar los objetivos antes citados.

Dicha ley prohíbe a las personas antes mencionadas proporcionar cualquier información, por cualquier medio, que le sea requerida por tribunales o autoridades extranjeros, con base en leyes extranjeras. Las

personas afectadas deberán informar a la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y a la Secofi de aquellos casos en que: *i*) pudieran verse perjudicadas en sus actividades o inversión, para los efectos de leyes extraterritoriales, y *ii*) reciban requerimientos o notificaciones, emitidos con base en las leyes extraterritoriales. Los tribunales nacionales denegarán el reconocimiento y ejecución de sentencias, requerimientos judiciales o laudos arbitrales, emitidos con base en leyes extraterritoriales. Quienes hubieren sido condenados al pago de una indemnización mediante sentencia o laudo emitido con base en ellas, tendrán derecho a demandar ante tribunales federales el pago por daños y perjuicios por parte del demandante del juicio en el extranjero. La SRE y la Secofi asesorarán a las personas afectadas por la aplicación de las leyes extraterritoriales. Sin perjuicio de las responsabilidades de carácter civil, penal o de otra índole que puedan generarse por la violación de lo señalado al principio de la ley, la SRE está facultada para imponer sanciones administrativas severamente altas.

El presidente Clinton, ante la oposición internacional a la Ley Helms-Burton, decidió suavizarla. Firmó la ley, pero impuso una moratoria hasta el 1 de febrero de 1997 (y una nueva hasta julio del mismo año), para la presentación de las demandas legales dentro del capítulo III. Con estas acciones esperaba ganar tiempo para persuadir a Canadá y a otros aliados de no adoptar represalias contra Estados Unidos.¹⁶ El presidente dijo que su decisión alentaría a sus aliados del continente americano a unirse en su presión a Castro para llevar a cabo reformas en el orden político y económico. “Trabajando con nuestros aliados –y no contra ellos– nosotros podemos evitar una división que el régimen cubano seguramente explotará.”¹⁷

La medida tuvo efectos limitados. “El presidente solamente está haciendo demorar las demandas y Canadá continuará combatiendo esas provisiones dentro de su legislación[...] parece estar haciendo tiempo hasta que tengan lugar las elecciones”, dijo un vocero canadiense en Washington. Pero la suspensión del capítulo tres retrasó indefinidamente la solicitud canadiense y mexicana de constitución de un panel de solución de controversias ante el TLC. El ministro canadiense de comercio Art Eggleton, por su parte, declaró que era inaceptable la ley “por ser una espada sobre nuestras cabezas, pero al menos hay algún

¹⁶ *Canadian Press*, 17 de julio de 1996.

¹⁷ “Clinton Compromise on Cuba Sanctions Draws Muted Praise, Brickbats”, *Canadian Press*, 17 de julio de 1996.

movimiento. Prueba que (Estados Unidos) escucha a Canadá, a los europeos y a otros aliados”. Ottawa dijo que todavía podía llevar adelante alguna medida al amparo del TLC. El ministro de Relaciones Exteriores Lloyd Axworthy declaró que Canadá daba la bienvenida a la decisión de Clinton, pero advirtió a Estados Unidos que debía suavizar su línea contra su vecino caribeño. “Bajo las circunstancias presentes, ha estado a punto de ser tan bueno como podamos lograrlo”, dijo Axworthy. “Pero nuestra línea es que la Helms-Burton es una mala ley, y en algunos puntos debe ser reescrita o modificada. Nosotros todavía objetamos la premisa básica de que el Congreso de Estados Unidos pueda decirnos a nosotros y a los demás cómo tratar con un tercer país.” Axworthy agregó que la moratoria de seis meses no debía ser usada por Washington como una táctica para aplicar presiones a otros países. “Si el presidente dice ahora que es tiempo de darle un aire fresco al asunto, y como podemos trabajar con el gobierno cubano[...]para mejorar las circunstancias de ahí, qué bueno”- afirmó. “Pero si está elaborando una especie de índice con los que otros países tienen que cumplir, no estamos de acuerdo con ello.”¹⁸

Las acciones canadienses contra la Helms-Burton han sido amplias y decididas. En enero de 1997 Ottawa desafió a Washington cuando el secretario del Exterior Lloyd Axworthy firmó un acuerdo de 14 puntos en La Habana con su homólogo cubano Roberto Robaina, en el que señalaron que Canadá y Cuba “ampliarían su cooperación en materia de derechos humanos”, a través de seminarios e “intercambios académicos entre funcionarios, profesionales y expertos”. De manera importante, refrendaron la voluntad de sus países de cooperar en el combate a la Helms-Burton. A pesar de que este convenio fue muy general, expresó la postura independiente del gobierno de Chrétien en relación con Cuba. En conferencia de prensa al final de la firma del acuerdo, Axworthy declaró que la Helms-Burton estaba “minando los principios fundamentales del derecho internacional” y la calificó como un “virus en el sistema del orden mundial”.¹⁹

El intento del presidente Clinton, de seguir un curso medio en la legislación sobre las sanciones a Cuba, tampoco recibió la respuesta favorable que se esperaba por parte de sus aliados de la UE. Ésta contempló la

¹⁸ “Canada Will Take Time Deciding How to Proceed”, *Canadian Press*, 17 de julio de 1996.

¹⁹ 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, p. 56.

ley como parte de un paquete de medidas contra su derecho a comerciar con otras naciones enemigas de Estados Unidos como Irán y Libia. Las posturas de la Comisión Europea y el Parlamento fueron severamente críticas. “Queremos enviar un mensaje inequívoco a las autoridades estadounidenses y en particular al Congreso de que nosotros objetamos cualquier legislación de carácter extraterritorial y no vacilaremos en tomar todas las medidas necesarias para proteger nuestros intereses.” Así lo manifestó el comisionado europeo Karel van Miert ante el Parlamento Europeo justo antes de que se aprobara una resolución condenatoria a la Ley Helms-Burton y a las medidas unilaterales adoptadas por Estados Unidos contra el libre comercio. Tal instancia urgió a la Comisión para que propusiera una ley para contrarrestarlas, puesto que se oponían a los intereses económicos y comerciales de la UE y de sus 15 miembros. En conversaciones con Washington, la UE manifestó 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”. Gran Bretaña dijo que Europa estaba en capacidad de imponer sanciones a Estados Unidos; el ministro británico de Comercio e Industria Ian Lang afirmó que Gran Bretaña y otros países de la UE podrían imponer a los ciudadanos estadounidenses visas de entrada al viejo continente y tomar otras medidas contra firmas de Estados Unidos que operan en Europa. La Comisión Europea afirmó que la decisión de Clinton de imponer una moratoria a la aplicación de la ley era bienvenida, aunque hizo notar que “el dañino alcance territorial de la Helms-Burton se mantenía intacto”.²⁰

La UE había decidido posponer al menos para septiembre de 1996 una decisión contra esa ley. Sin embargo, los 15 miembros acordaron preparar medidas contra Estados Unidos. Pidieron a la agencia ejecutiva de la organización elaborar propuestas para una amplia ley capaz de neutralizar el impacto de cualquier decisión de las cortes estadounidenses contra compañías europeas con negocios en Cuba. En una reunión, embajadores de los países de la UE destacaron otras tres posibles respuestas: llevar el caso a la OMC, exigir visas a los hombres de negocios estadounidenses y hacer una lista de compañías de Estados Unidos vulnerables a las contrademandas europeas. El comisionado vocero de la UE, Josep Coll I Carbó insistió en la postura de esta última, en el sentido de que la mejor manera de democratizar a Cuba era incorporán-

²⁰ “EU Steps up Attack on US. Sanctions against Cuba”, *Canadian Press*, 29 de mayo de 1996.

dola a la comunidad internacional en lugar de aislarla más, como había sido la posición estadounidense.

La disputa entre la UE y Estados Unidos amenazó con intensificarse si Washington ponía en vigor leyes que penalizaran a compañías extranjeras con intereses en el petróleo de Irán y Libia. La UE anunció represalias contra la Helms-Burton, pues podía dañar las actividades de negocios de Europa en mayor medida que en el caso de Cuba.²¹ La UE pidió a la OMC el establecimiento de un panel para resolver acerca de aquella ley. Sin embargo, Estados Unidos bloqueó la propuesta, argumentando que la disputa en realidad no era un asunto comercial. Las reglas de la OMC permiten a Estados Unidos plantear sus objeciones en principio a una solicitud de este tipo, aunque no de manera particular y definitiva, y por una sola vez.²² “Lo que nosotros esperamos que pase es que trabajaremos con la UE y ella tendrá que considerar si la OMC es el foro adecuado para esta discusión”, dijo Booty Garder, embajador comercial de Estados Unidos ante la OMC.²³

La Comisión Ejecutiva de la UE, por su parte, ha preparado proyectos de legislación que permitan a los europeos contrademandar por daños causados por cortes estadounidenses. El acuerdo se alcanzó en el último minuto con la oposición de Dinamarca, que arguyó que medidas de este tipo minaban la soberanía danesa. Se negó a ir adelante porque, dijo, a sus nacionales les podía dar la impresión de que se estaban cediendo demasiados poderes a la UE a expensas de la soberanía del país. España, en tanto, había amenazado con llevar a cabo acciones unilaterales si no se alcanzaba un compromiso. Algunos funcionarios europeos dijeron que las medidas de represalia no eran solamente un asunto de libre comercio, sino de credibilidad —si la UE estaba en capacidad de resistir a las medidas extraterritoriales de Estados Unidos. Para ellos, a pesar de la moratoria impuesta por Clinton al capítulo tres, y de la posibilidad de que nunca fuese puesta en práctica, era necesario seguir trabajando contra futuras medidas de este tipo. Estados Unidos ha rehusado la formación de ese panel, pero bajo las reglas de la OMC esto sólo procede en una ocasión.²⁴ La UE adoptó una resolución que

²¹ “EU Puts off Decision on Retaliation over US Law on Cuba”, *Canoa Home*, 18 de julio de 1996.

²² “EU Ministers Reach Accord on Retaliatory Measures against US”, *Canoa Home*, 28 de octubre de 1996.

²³ “US Blocks Panel on Helms-Burton”, *Canoa Home*, 16 de octubre de 1996.

²⁴ “EU Ministers Reach Accord on Retaliatory Measures against US”, *Canoa Home*, 28 de octubre, 1996.

“ligaba” de manera condicional su futura política hacia Cuba a la liberalización que allí tuviera lugar, pero se mostró inflexible en materia comercial al insistir en llevar a la Helms-Burton ante la OMC. Estados Unidos persistió en su postura de que esta ley era un asunto político y de seguridad nacional, no comercial, y que por lo tanto salía de la jurisdicción de esta organización. Asimismo rechazó el aserto de que estaban minando la credibilidad de la organización que durante años buscó crear, al ignorar sus facultades para resolver disputas comerciales.²⁵

El 16 de julio de 1997 el presidente Clinton suspendió por tercera ocasión consecutiva el capítulo tres de la Helms-Burton, y tal decisión la presentó como el fruto de los “exitosos” esfuerzos estadounidenses por construir un enfoque multilateral al bloqueo contra Cuba. Después de un año de haber impuesto una moratoria por primera ocasión a tal capítulo, Clinton decidió continuar con esa línea en un esfuerzo por neutralizar las presiones de la coalición México-Canadá-UE. Con el fin de compensar las intensas presiones internas por hacer del cabal cumplimiento esa ley, nombró al subsecretario de Estado Stuart Eizenstat “embajador itinerante”, encargado de promover la “democratización” de Cuba. El anuncio de la nueva suspensión del capítulo tres fue acompañado de una declaración autoelogiosa, hecha por Eizenstat, en el sentido de que había tenido éxito en “un esfuerzo multilateral sin precedentes que ha cambiado el conjunto de los términos de referencia con respecto a Cuba”. Asimismo, declaró que, gracias a las iniciativas más recientes del gobierno estadounidense, “el gobierno cubano está crecientemente aislado en el hemisferio occidental y en el resto del mundo”. Se adjudicó también como logro propio el resultado de la visita a Cuba de una misión de la UE que, al constatar la falta de cambios notables hacia la democracia por parte del régimen, recomendó vincular el mejoramiento de las futuras relaciones Bruselas-La Habana a los progresos democráticos. Finalmente añadió que para lograr avances en este sentido, “debemos seguir contando con la cooperación de nuestros aliados”, y señaló que Clinton estaba convencido de la utilidad de mantener la suspensión del capítulo tres, “siempre y cuando existiese cooperación de otros países en apoyo a la democracia en Cuba”.²⁶

²⁵ Thomas W. Lipman, “Shoot-Down Became Diplomatic and Political Turning Point”, *The Washington Post*, 25 de febrero de 1997.

²⁶ “Por tercera ocasión suspende EU el capítulo tres de la ley”, *Excelsior*, 17 de julio de 1997.

PALABRAS FINALES

El problema mayor de la Ley Helms-Burton es ser una pieza política concebida al margen de la realidad internacional, en la que privó un espíritu intervencionista de gran potencia. Desde el punto de vista jurídico, es una suerte de aberración, y si existe fue gracias a una particular correlación de fuerzas dentro del Congreso y a un momento especial en la lucha política estadounidense. Su carácter extraterritorial, unido a un entendimiento torcido del acontecer del mundo, la ubicó desde un principio en la historia de los desastrosos 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. Subestimaron la reacción que seguiría. Quedó demostrado que, en el comercio, la globalización opera de manera diferente que en el campo político y militar, y que aquí los poderes estadounidenses no son omnímodos. La ley arrojó como lecciones, entre otras, que México, Canadá y la UE funcionaran, frente a este problema, como una coalición efectiva. Para México, en lo particular, fue la oportunidad de participar como un actor "más" global.

La presión de la alianza funcionó, y a Clinton no le quedó otro camino que poner dicha ley fuera de operación "temporalmente", aunque no ha dejado de preocupar a algunos su vigencia. Buscó ubicarse como un dictado más de Washington, pero dio el poco edificante espectáculo de que el gobierno tuvo que echarse para atrás, en detrimento del bloque económico contra Cuba. Se demostró que la isla, a pesar de la caída del bloque soviético, es objeto de amistad e interés en otras partes del mundo y que, muy a pesar de Estados Unidos, se encuentra sólidamente ubicada en el orden internacional.

La ley ignoró también la realidad de las relaciones entre México y Canadá, y los altos grados de interacción alcanzados entre ellos. Del interés comercial se pasó al político, y ahora no quedan dudas de que para ambos países las relaciones mutuas son una prioridad. Por lo demás, la importancia de sus intercambios ha reducido en alguna medida las conductas arbitrarias del miembro más poderoso. Por lo demás, el TLC les ofrece una serie de mecanismos con los que pueden obstaculizar, desacreditar o hasta revocar normas que no se apeguen a la legalidad internacional.

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 iba a ser más efectiva de esa manera. Tuvo la ventaja de haber recogido e incor-

porado a 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 la isla, fincado en motivos diferentes a los políticos.