

EFECTO ESCALOFRIANTE. IMPLICACIONES PARA CUBA TRAS LA ACTIVACIÓN DEL TÍTULO III DE LA LEY HELMS-BURTON

Chilling effect. Implications for Cuba after the activation of Title III of the Helms-Burton Act

Lic. Melina J. Iturriaga Bartuste

Profesora Instructora de Historia General del Estado y del Derecho
Centro de Estudios hemisféricos y sobre Estados Unidos
Universidad de La Habana (Cuba)
<https://orcid.org/0000-0002-1529-9936>
melina.iturriaga@cehseu.uh.cu

Lic. Julio Francisco Sotés Morales

Investigador del Centro de Investigaciones de
Política Internacional, La Habana (Cuba)
<https://orcid.org/0000-0002-8066-9104>
sotesjulio@gmail.com

Resumen

Entre los meses de enero a mayo del año 2019 se experimentó una escalada mediática en torno al anuncio por parte del Departamento de Estado de Estados Unidos de no continuar la tradicional suspensión del Título III. Las consecuencias de la activación de este título trascendieron lo jurídico; tan sólo su anuncio generó un clima aún más desfavorable para los negocios de Cuba, lo que se identificó como efecto congelante o escalofriante. Al conjunto de sanciones unilaterales impuestas por más de seis décadas se le sumó la posibilidad de que actores económicos relacionados con la Isla pudieran ser demandados. Los resultados de la investigación evidenciaron que la activación de este título fue uno de los factores que influyó en las afectaciones a las actividades económicas en Cuba. Como consecuencia, operaciones comerciales, acciones de cooperación y proyectos de inversión extranjera que se encontraban en diferentes niveles de desarrollo fueron cancelados. Además, repercutió negativamente en las instituciones bancario-financieras, que se rehusaron a trabajar con entidades cubanas por temor a ser objeto de sanciones.

Palabras claves: efecto escalofriante; Ley Helms-Burton; negocios; Cuba.

Abstract

Between the months January to May 2019, there was a media escalation around the announcement by the United States Department of State not to continue the traditional suspension of Title III. The consequences of the activation of this title transcended the legal; His announcement alone created an even more unfavorable climate for Cuba's business, which was identified as a freezing or chilling effect. To the set of unilateral sanctions imposed for more than six decades, was added the possibility that economic actors related to the island could be sued. The results of the investigation showed that the activation of this title was one of the factors that influenced the effects on economic activities in Cuba. As a result, commercial operations, cooperation actions and foreign investment projects that were at different levels of development were canceled. In addition, it had a negative impact on banking-financial institutions, which refused to work with Cuban entities for fear of being subject to sanctions.

Key words: chilling effect; Helms-Burton Act; business; Cuba.

Sumario

1. Introducción. 2. El trasfondo de la Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act. 3. Implicaciones jurídicas del Título III de la Ley Helms-Burton. 4. Efecto escalofriante para Cuba. 5. ¿La noticia como presunción? Influencia de los medios de comunicación en la afectación de negocios. 6. A modo de conclusiones. **Referencias bibliográficas.**

1. INTRODUCCIÓN

Tras la llegada a la presidencia de Donald TRUMP en 2016, la política de Estados Unidos (EE.UU.) hacia Cuba asumió un drástico retroceso en comparación con el avance en la normalización de las relaciones bilaterales de los últimos años de la administración OBAMA. Desde su campaña presidencial, TRUMP anunció que revertiría el acercamiento de su antecesor, como parte de la estrategia para obtener el respaldo de los elementos cubanoamericanos residentes en el Estado pendular de La Florida.

El 16 de junio de 2017, el presidente TRUMP anunció desde Miami la derogación parcial de las políticas de OBAMA destinadas a normalizar las relaciones entre

Washington y La Habana. Estas incluyeron la limitación de los viajes individuales no autorizados a Cuba y la prohibición de las transacciones comerciales con cualquier entidad asociada a las fuerzas armadas cubanas. Tales acciones se circunscriben a la maquinaria política estadounidense y sus lazos con el sector más conservador cubanoamericano, que determinó que el magnate buscase ganar el apoyo del senador Marco RUBIO y el congresista Mario DÍAZ-BALART. Al mismo tiempo, la activación de los mencionados títulos ofreció una “salida” mediática al escándalo del Russiagate y los vínculos del equipo de TRUMP con figuras rusas.

Posteriormente, desde febrero de 2019, la administración Trump amenazó con levantar la suspensión del Título III de la Ley Helms-Burton, recurso que ningún otro presidente había realizado anteriormente desde 1996. Finalmente, en mayo se anunció la activación de este capítulo.

Según John KAVULICH, presidente del Consejo Comercial y Económico Estados Unidos-Cuba, las autoridades estadounidenses habían certificado 5 913 casos de ciudadanos y empresas de ese país que pueden acogerse al Título III por un total de 1 900 millones de dólares, que con los intereses desde hacía más de 60 años ascenderían a 8 521 millones.¹

Las consecuencias inmediatas para Cuba constituyen la reducción de la inversión extranjera, ante la amenaza de que los empresarios foráneos y sus fuentes de financiamiento puedan ser demandados y sus directivos sean incapacitados para entrar a EE.UU. Por esto la presente investigación está dedicada a explicar el impacto causado por el denominado efecto escalofriante (*chilling effect*, en inglés) en el desarrollo del sector empresarial cubano, con énfasis en los procesos de inversión extranjera.

2. EL TRASFONDO DE LA CUBAN LIBERTY AND DEMOCRATIC SOLIDARITY ACT

La política del gobierno estadounidense hacia Cuba a partir de 1959 se ha caracterizado por su hostilidad y agresividad mediante el empleo de numerosos mecanismos coercitivos de corte económico, comercial, financiero, diplomático y directamente armado. Los actos jurídicos implementados por Estados

¹ Euronews, “Trump endurece las sanciones a Cuba con la aplicación de la ley Helms-Burton”, 2019, disponible en <https://es.euronews.com/2019/05/02/trump-endurece-las-sanciones-a-cuba-con-la-aplicacion-de-la-ley-helms-burton>

Unidos antes de la aprobación de la denominada Ley Helms-Burton comprenden una serie de leyes, enmiendas, proclamas presidenciales y regulaciones, cuyo objetivo principal es el hostigamiento sistemático del sistema político y económico cubano para la desestabilización interna y, de forma subsiguiente, generar un cambio de régimen.

La Ley Helms-Burton fue presentada al Senado norteamericano a finales de 1995, aprobada por este en febrero de 1996, ratificada por la Cámara de Representantes el 6 de marzo y firmada por el presidente de la nación, William CLINTON, el 12 de marzo de ese mismo año. El vertiginoso proceso de presentación, aprobación por ambas instancias del Congreso y posterior firma por el ejecutivo, refleja el interés de numerosos actores dentro del sistema político estadounidense de influir de forma contundente en los asuntos internos de Cuba. Ello, unido a factores de naturaleza interna y externa, hicieron posible que entrara en vigor una legislación contradictoria al Derecho internacional, al Derecho interno de los EE.UU. y a su Constitución.

La existencia de la Ley Helms-Burton responde a la particular correlación de fuerzas al interior del Congreso y a un momento especial en la lucha política norteamericana.² La aprobación de la Ley Torricelli en 1992, las elecciones de medio término en 1994, que posibilitaron el ascenso al Congreso de numerosos legisladores con tendencias anticubanas; la elección del senador Jesse HELMS como presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado; la actividad reaccionaria de congresistas como Robert MENÉNDEZ, Lincoln DÍAZ-BALART, Richard LUGAR, Roger NORIEGA e Ileana ROS-LEHTINEN;³ la impotencia de las organizaciones anticubanas radicadas en la Florida, y los efectos del derribo de las avionetas de la organización Hermanos al Rescate el 24 de febrero de 1996⁴ constituyen los aspectos claves para la comprensión de que a lo interno de la estructura política norteamericana se estaba generando un ambiente desfavorable para un posible acercamiento con Cuba.

² CASTRO, P., "La Ley Helms-Burton y la extraterritorialidad de las leyes internas: elementos para su explicación", *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 53, 2019, p. 58, disponible en https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&url=https://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/n53/castro.pdf&ved=2ahUKÉwi_4au66d_2AhURRTABHbCtD8wQ-FnoECAQQAQ&usq=AOvVaw1Ff0HHWcHslUcGgt4sxZMM

³ KIGER, J. Patrick, "Squeeze Play. The United States, Cuba, and the Helms-Burton Act", *The Center for Public Integrity*, Washington, D.C., 2, 2006.

⁴ El 24 de febrero de 1996, el gobierno cubano derribó dos aviones pertenecientes a la organización Hermanos al Rescate, integrada por exiliados de Miami. Con anterioridad, desde 1994, estos aviones habían ingresado en el espacio aéreo cubano sin autorización.

En el plano externo, los efectos de la desaparición de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) como principal apoyo político y comercial cubano se vieron mitigados por una política de apertura hacia los mercados europeos desde el gobierno cubano. Las disposiciones de la Isla a partir de 1993 para la atracción de inversión extranjera y divisas posibilitaron un auge de los negocios con empresas principalmente españolas y una mayor inversión en todo el entorno económico cubano, dentro de lo que se incluyeron un gran número de propiedades nacionalizadas por el gobierno cubano en su primera etapa revolucionaria. A ello se le debe agregar el efecto que tuvo la Ley Torricelli al eliminar la competencia estadounidense en los negocios con Cuba, por lo que en la actividad de otros actores ya no estaba presente esta variable. Además, es necesario agregar que la aprobación de la Ley Helms-Burton coincidió con la llegada a la presidencia del gobierno español de José María AZNAR, principal promotor de la llamada Posición Común de la Unión Europea hacia Cuba.

El proceso de creación, presentación, aprobación y firma de la Ley Helms-Burton estuvo marcado principalmente por objetivos políticos, más que por jurídicos y comerciales. Esta ley no parece creada por un sólo legislador. Aunque puede haber sido generada por un reducido grupo de ellos, es el resultado de un largo proceso de compromisos, de una serie de enmiendas, correcciones e inserciones.⁵ Esta diferencia de estilos entre sus títulos responde a que el capítulo I es un compendio de las propuestas de DÍAZ-BALART en el Congreso sobre el tema Cuba. La esencia del apartado II radica en una legislación independiente presentada al Congreso por Bob MENÉNDEZ denominada *Support for a Free and Democratic Cuba Act* (Ley de Apoyo a una Cuba Libre y Democrática), que no fue aprobada. El acápite III fue el más novedoso hasta el momento y el IV respondía a una política exterior bastante común de EE.UU.

El informe del *Center of Public Integrity* de 1998 sobre los orígenes de la Ley Helms-Burton reveló diferentes aspectos interesantes en el proceso de creación y adopción de la ley. La oposición inicial por parte del ejecutivo, las contribuciones monetarias de la Fundación Nacional Cubanoamericana (CANF) y de los integrantes del *Free Cuba PAC* tanto a Jesse HELMS como a TORRICELLI en sus campañas; la asistencia de muchos integrantes de la *US-Cuba Business Council* interesados en los negocios en una Cuba post CASTRO, como la empresa Bacardí, y el papel destacado que desempeñaron varios abogados, como María Elena PRÍO y Nick GUTIÉRREZ, ambos afectados por el

⁵ Roy, J., "Las dos leyes Helms-Burton: contraste de la actitud de los Estados Unidos ante la Unión Europea y ante Cuba", *Foro Internacional*, No. 43, Vol. 3, 2003, disponible en <http://www.jstor.org/stable/27739206>, p.731.

proceso de nacionalización de las propiedades en Cuba durante los años 60, representan varios de estos aspectos.⁶

La firma de esta ley el 12 de marzo de 1996 por el presidente CLINTON, más allá de su anterior reticencia a aprobarla, respondió a intereses políticos y electorales en un año de elecciones presidenciales. A pesar de que CLINTON consintió la Ley Torricelli en 1992, la adopción de una política paralela de acercamiento con Cuba le hizo ganar el repudio de los grupos más hostiles de la comunidad cubanoamericana de la Florida. Además, el conflicto sobre el derribo de las avionetas de la organización Hermanos al Rescate, el 24 de febrero de 1996, constituyó el hecho que, de manera oficial, decidió la aprobación por el Congreso y el presidente de esta ley.

Más allá de las disposiciones de esta legislación, y de la posibilidad de que cada seis meses el presidente pueda suspender la aplicación de su Título III, KIGER expresó que la ley estaba destinada a crear un efecto escalofriante que negara a Cuba el capital de riesgo, disuadir a los extranjeros de negociar con Cuba y con sus propiedades confiscadas.⁷ Igualmente, la aprobación de la ley aplicada exclusivamente a Cuba tiene un efecto sin precedentes en la historia legislativa estadounidense; en opinión de LAMIGUEIRO CAÑEDO y BAEZA MORALES limita el accionar del poder ejecutivo en lo referente a la conducción de la política exterior y desconoce el derecho internacionalmente reconocido de cada Estado a nacionalizar sus propiedades.⁸

3. IMPLICACIONES JURÍDICAS DEL TÍTULO III DE LA LEY HELMS-BURTON

La Ley Helms-Burton contó con cuatro títulos, el primero de ellos dirigido al fortalecimiento de las sanciones contra Cuba, el segundo dedicado a explicar cómo sería la intervención de EE.UU. ante un gobierno en transición en la Isla denominado Ayuda a una Cuba libre e independiente; el Título III, por su parte, concede a nacionales estadounidenses el derecho a reclamar propiedades

⁶ Vid. KIGER, J. Patrick, "Squeeze Play...", *cit.*

⁷ *Ibidem*, p. 10.

⁸ Vid. LAMIGUEIRO CAÑEDO, I. y M. BAEZA MORALES, "De la Ley Helms-Burton en el conflicto Cuba-Estados Unidos", *Revista Política Internacional*, 2021, pp. 140-148, disponible en https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&url=https://rpi.isri.cu/rpi/article/download/272/74/2231&ved=2ahUKEwi84l-H69_2AhV-SjABHckJCh8QFnoECAMQAO&usq=AOvVaw3qmxQYLcEtjOrKXercAGg9

que habían sido confiscadas o apropiadas indebidamente por el gobierno cubano, citando los términos exactos que aparecen en la legislación. La definición de tráfico en la ley encierra más de una veintena de acciones, básicamente cualquier persona que haya interactuado en algún momento con una propiedad confiscada puede ser demandada. El Título IV, a *grosso modo*, prohíbe la entrada a territorio estadounidense a personas que hayan estado relacionadas de diversas formas, descritas en el texto, con las confiscaciones en Cuba, haciendo referencia al proceso de nacionalizaciones. En su contenido, esta ley prohíbe créditos, préstamos y financiamiento de ciudadanos o residentes estadounidenses sobre las propiedades confiscadas, además niega la posibilidad de Cuba de entrar a las instituciones de Breton Woods (Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional).

Desde su presentación como proyecto legislativo, el Título III generó polémicas, pues su contenido infringe elementos de Derecho internacional y de la propia legislación estadounidense, específicamente de su Constitución. En la presentación de este proyecto legislativo por parte del senador Jesse HELMS, en junio de 1995, el entonces subsecretario de Estado para Asuntos Políticos, Peter TARNOFF, expresó que esta legislación violaba los derechos constitucionales del poder ejecutivo para conducir la política exterior del país, también varios tratados internacionales, las obligaciones de Estados Unidos ante el FMI y el Banco Mundial, así como las relaciones con socios extranjeros, que en represalia podían tomar medidas similares contra empresas estadounidenses. Respecto del Título III, advirtió las consecuencias para el sistema legal internacional, al abrirse la posibilidad de reclamaciones de ciudadanos estadounidenses en disímiles partes del mundo.

Las reacciones a la Helms-Burton fueron inmediatas, en octubre de 1996, la Unión Europea presentó un reglamento frente a esta legislación y sus países miembros adoptaron medidas antidotos. Además, presentaron una demanda en la Organización Mundial del Comercio, la cual fue retirada en abril de 1997 tras el compromiso asumido por Estados Unidos de no aplicar el apartado III. No obstante, la UE estaba consiente que la moratoria de este capítulo no era garantía suficiente, pues se constituía un precedente de la extraterritorialidad de la legislación estadounidense. Países como México y Canadá igualmente se pronunciaron en contra de esta ley. Lejos de proteger las propiedades de los nacionales estadounidenses, el verdadero objetivo de este título y del siguiente, el IV, es desestimular la inversión extranjera y cortar las fuentes

de financiamiento a Cuba.⁹ A este proyecto también se opusieron compañías estadounidenses nacionalizadas en 1960, pertenecientes al Comité Conjunto de Reclamaciones a Cuba, pues al aumentar el número de reclamantes, sus peticiones podrían tardar más, en caso de negociación.

El 17 de abril de 2019, el secretario de Estado Mike POMPEO anunció la activación del Título III a partir del 2 de mayo, el cual había sido suspendido semestralmente desde 1996. El argumento esgrimido para este cambio de política fue la falta de libertades y violaciones de derechos humanos en Cuba, recogido en un comunicado del Departamento de Estado. Esta acción constituyó un retroceso en la normalización de las relaciones entre ambos países iniciada por OBAMA.

A las restricciones impuestas por las sanciones contra Cuba se le adicionó la posibilidad de que ciudadanos estadounidenses, cuyas propiedades hubieran sido confiscadas desde enero de 1959, pudiesen demandar ante tribunales estadounidenses a cualquier persona que haya traficado con esas propiedades. Este recurso civil se extendió a cubanos nacionalizados en EE.UU. que en el momento de las nacionalizaciones aun no eran ciudadanos de ese país; se les reconoció un derecho con carácter retroactivo. Respecto de las consecuencias de este elemento, ARBOLEYA afirma que dicha ley establece un precedente legal de incalculables consecuencias para la legislación norteamericana, así como desconocer el derecho soberano de Cuba, o de cualquier país, para actuar dentro de sus fronteras.¹⁰ Como requisito, los demandantes debían haber adquirido el título de propiedad antes del 12 de marzo de 1996, cuando fue promulgada esta legislación.

La Helms-Burton es un ejemplo de la supremacía de los intereses políticos estadounidense sobre los comerciales y jurídicos. Su texto declara la no aplicabilidad de la doctrina del acto de Estado, regla jurisprudencial que postula que las cortes de Estados Unidos no son competentes para revisar actos de gobiernos extranjeros destinados a tener efectos dentro del territorio de estos, por derivación del principio según el cual cada Estado es soberano dentro de sus

⁹ CORNELIO HITCHMAN, Ariadna, "Procesos judiciales derivados de la aplicación del Título III de la Ley Helms Burton", *Tesis de Maestría*.

¹⁰ ARBOLEYA CERVERA, Jesús, *Los misterios de la política de Estados Unidos hacia Cuba. Donald Trump y la vuelta al pasado*, p. 140.

fronteras.¹¹ Es violatoria además de la separación de poderes, donde el poder ejecutivo se subordina al legislativo; es un caso insólito de automutilación de los privilegios del propio Presidente para liderar la política exterior.¹² Esta legislación codificó la mayoría de las sanciones hasta ese momento impuestas contra Cuba y las convirtió en ley federal, lo cual dificulta aún más su modificación. Asimismo, atenta contra los principios de libre autodeterminación de los pueblos, la no injerencia en los asuntos internos de los Estados y la igualdad soberana. Limita además la libertad para viajar de sus propios ciudadanos.

Es por ello que cabría plantear la interrogante siguiente: ¿qué esperaba el gobierno estadounidense con la aplicación del Título III de la Ley Helms-Burton?

En 2019, John KAVULICH, presidente del Consejo Comercial y Económico Estados Unidos-Cuba, ya antes mencionado, expresó que las cifras de reclamaciones certificadas superaban las 5 mil y el monto a reclamar era próximo a los 1 900 millones de dólares,¹³ que con los intereses desde hace más de 60 años ascenderían a 8 521 millones. Contrario a las estimaciones, hasta enero de 2023 solamente habían iniciado 42 procesos. De estos, sólo 1 ha resultado una decisión favorable de la corte para el demandante y aunque todo indica que no, este puede llegar a constituir un precedente para futuras reclamaciones. En el caso Havana Docks contra las compañías de cruceros, la jueza federal Beth BLOOM concluyó que las cuatro líneas de cruceros Carnival, MSC SA, Royal Caribbean y Norwegian cometieron actos de tráfico, las cuales tendrían que pagar a Havana Docks 439 millones de dólares, más honorarios y costos de abogados.¹⁴ La autorización de viajes en crucero a Cuba duró de 2015 a 2019; estas líneas de cruceros estaban registradas fuera de Estados Unidos, no obstante, fueron sancionadas. Esta decisión judicial dejó un mensaje claro para el sector de

¹¹ HERNANDO CAÑARDO, V., "Análisis de la doctrina del acto de Estado a través de la jurisprudencia de los Estados Unidos: evolución y excepciones", *FORUM: Revista del Centro de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica Argentina*, No. 10, 2020, pp. 23-88.

¹² CORNELIO HITCHMAN, Ariadna, "Procesos judiciales...", *cit.*, p. 34.

¹³ *Vid. supra. Euronews.*

¹⁴ GÁMEZ TORRES, Nora, "Jueza ordena a líneas de cruceros pagar más de \$ 400 millones en compensación por uso de puerto de La Habana", disponible en <https://www.elnuevoherald.com/noticias/america-latina/cuba-es/article270608802.html#:~:text=Una%20jueza%20federal%20orden%C3%B3%20a%20cuatro%20l%C3%ADneas%20de%20castiga%20el%20E2%80%98E2%80%9Dtr%C3%A1fico%20de%20bienes%20robados%E2%80%9D%20en%20Cuba>.

los cruceros: quienes se relacionen comercialmente con Cuba tendrán que atenerse a las consecuencias.

Pasados 22 años de la aparición de la Ley Helms-Burton, esta no había podido cumplir sus propósitos recogidos en su sección tercera, ¿por qué seguir apostando por ella?

Un estudio anterior sobre las sanciones de EE.UU. contra Cuba (1996-2021) concluyó que el incremento de la emisión de sanciones coincidía con periodos cercanos a las elecciones presidenciales.¹⁵ No se puede subestimar el poder del voto de la derecha cubanoamericana en Florida, la activación de este título un año antes de las elecciones presidenciales no es casual, con su firma TRUMP complació a la derecha cubanoamericana de Florida y sus reclamos constantes de mano dura con Cuba; con ello pretendió asegurar sus votos. Incluso, considerando la incapacidad de ese gobierno para imponer las nuevas disposiciones, algunos analistas consideran que tienen un valor más simbólico que práctico y no son otra cosa que un nuevo ejercicio demagógico de Donald TRUMP para vender su imagen de tipo duro contra el socialismo.¹⁶

Con la aplicación de este título, según CORNELIO¹⁷ se espera que a Cuba y sus socios, al perder todos los casos se les impondría una cuantía a pagar tan gravosa que resultaría casi en la quiebra. Si bien este objetivo no se ha conseguido, no se debe menospreciar el efecto desalentador para los negocios en la Isla que genera en sí la posibilidad latente de poder ser demandados. Las consecuencias inmediatas para Cuba constituyen la reducción de la inversión extranjera, ante la amenaza de que los empresarios y sus fuentes de financiamiento puedan ser demandados y sus directivos sean incapacitados para entrar a EE.UU.

Las consecuencias de la activación de este título trasciende lo jurídico; tan sólo su anuncio generó un clima aún más desfavorable para los negocios de Cuba, lo que se conoce como efecto congelante o escalofriante.

¹⁵ Vid. BARRERA RODRÍGUEZ, S. y M. ITURRIAGA BARTUSTE, "Las sanciones de Estados a Cuba (2001-2020)", *Revista Política Internacional*, No. 8, octubre-diciembre 2020. Con excepción de 2019, las mayores cifras de sanciones se identificaron en los años electorales, todos los máximos locales se ubican en años electorales o poselectorales (2001, 2004, 2008-2009, 2013, 2017).

¹⁶ ARBOLEYA CERVERA, Jesús, *Los misterios...*, cit., p. 141.

¹⁷ CORNELIO HITCHMAN, Ariadna, "Procesos judiciales...", cit., p. 37.

4. EFECTO ESCALOFRIANTE PARA CUBA

Chilling effect, o efecto escalofriante, es un fenómeno por el cual las personas o grupos se abstienen de expresarse por temor o por infringir una ley o un reglamento.¹⁸ Es la inhibición o el desaliento del ejercicio legítimo de los derechos naturales y legales por la amenaza de sanción legal; puede ser causada por acciones legales tales como la aprobación de una ley, la decisión de un tribunal o la amenaza de una demanda; cualquier acción legal que haga que las personas duden en ejercer un derecho legítimo.¹⁹ Este término, en su acepción legal, comenzó a emplearse en la Corte Suprema estadounidense en la década del 50 del pasado siglo, para referirse al temor de las personas de ejercer la libertad de expresión y con ello infringir alguna norma.

La posibilidad de ser llevados a juicios, con la activación del Título III de la Ley Helms Burton, fue una medida que recrudesció las sanciones contra Cuba. Con ella se incrementó el temor de disímiles actores económicos de realizar negocios con la Isla. En el informe de Cuba sobre las afectaciones anuales del bloqueo de julio de 2020, podemos encontrar diversos ejemplos de la influencia de la activación de este título.

En el periodo 2019-julio de 2020, sólo se abrieron 3 casos,²⁰ cifra poco representativa de las consecuencias de la activación de este título.

El efecto escalofriante permite explicar otras consecuencias derivadas de esta medida. Para el análisis de las afectaciones en este periodo se tomó en cuenta la información brindada en el Informe de Cuba en virtud de la Resolución No. 74/7 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, titulada “Necesidad de poner fin al bloqueo económico, comercial y financiero impuesto por los Estados Unidos de América contra Cuba”, de julio de 2020. Este comprendió el periodo abril 2019-marzo 2020.²¹

¹⁸ HUDSON, David Jr., *Chilling Effect Overview*, disponible en <https://www.thefire.org/research-learn/chilling-effectoverview#:~:text=By%20David%20L.%20Hudson%2C%20Jr.%20The%20chilling%20effect%20law%20is%20either%20too%20broad%20or%20too%20vague>

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ *Vid.* PACER, disponible en <https://pacer.uscourts.gov/>. Estos casos fueron “Havana Docks Corporation vs. Carnival”, “Exxon Mobil Corporation vs. Cupet Cimex” y “Javier García Bengoche vs. Carnival”.

²¹ *Vid.* Minrex, Resolución No. 73/8 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Informe bloqueo 2019-2020. En este periodo, las numerosas regulaciones y disposiciones emitidas por el gobierno de EE.UU. contra Cuba alcanzaron niveles de hostilidad sin precedentes.

Según los ejemplos recogidos en el informe, se pudieron contabilizar, sólo en el sector de la salud, la negativa de 69 compañías farmacéuticas, así como entidades encargadas de la transportación de insumos médicos a la Isla. Por su parte, no fueron contabilizadas las que ni siquiera dieron respuesta al ser contactadas por MEDICUBA. Ejemplo de ello es que la compañía NUTRICIA, en diciembre de 2019, se negó a entregar al suministrador de MEDICUBA un pedido de suplementos nutricionales y alimentos para uso médico, especiales en el manejo dietético de trastornos y enfermedades, alegando la activación del Título III de la Ley Helms-Burton.

Respecto de las afectaciones de este tipo de medidas, ARBOLEYA afirma que no es poca cosa que baste que se anuncien nuevas sanciones norteamericanas, para que muchos potenciales inversionistas o comerciantes decidan no involucrarse en el mercado cubano.²²

El sector bancario-financiero fue otro de los más afectados durante este periodo. Según el informe, el número de bancos extranjeros que por diferentes motivos se negaron a realizar operaciones con bancos cubanos ascendió a 137, con 315 operaciones involucradas. El 16 de abril de 2019 se conoció que el *National Bank of Canada* (NABACAN) comunicó a los bancos cubanos que estaba imposibilitado de dar curso a nuevos pagos en euros. La entidad alegó que su corresponsal, el Banco español BBVA, estaba retornando los pagos por operaciones relacionadas con Cuba debido al riesgo de ser sancionado por EE.UU. Como este, aparecen muchos otros ejemplos de las afectaciones al sistema bancario-financiero en el periodo. Se pueden dividir en tres los motivos de sus negativas: aparecer Cuba en los listados de la OFAC, el temor a ser sancionados y por último la activación del Título III de la Helms-Burton. A ello hay que agregarle la prohibición impuesta a la Isla del uso del dólar en sus transacciones, lo cual dificulta y encarece sus operaciones.

Por otro lado, servicios como las prestaciones postales directas entre EE.UU y Cuba fueron suspendidos por la compañía estadounidense *American Airlines*, como consecuencia de la activación de este título.

La posibilidad de establecer demandas al amparo del Título III de la Ley Helms-Burton; el incremento de la persecución de las transacciones financieras y comerciales de Cuba; la prohibición de vuelos desde EE.UU. hacia todas las provincias cubanas, con excepción de La Habana; la persecución e intimidación a las empresas que envían suministros de combustible a Cuba, y la campaña de descrédito contra los programas de cooperación médica cubana, constituyen algunos de los ejemplos más distintivos.

²² ARBOLEYA CERVERA, Jesús, *Los misterios...*, cit., pp. 141 y 142.

Todo esto ha traído un clima desfavorable para los negocios en la Isla y en gran medida inseguridad jurídica para los actores económicos foráneos. Si bien Cuba cuenta con amplias ventajas para la inversión extranjera, entre ellas: su ubicación geográfica, los altos indicadores en materia de seguridad social, salud y educación de la población [...] la institucionalidad de la nación que garantiza un proceso inversionista transparente y la existencia de una infraestructura básica para el desarrollo de los procesos de inversión;²³ ello no es suficiente hoy ante la inseguridad jurídica de poder ser demandados por el Título III.

Las afectaciones a los negocios en Cuba es un fenómeno multifactorial, donde la Ley Helms-Burton, en 1996, y la activación de su Título III en 2019 han incidido negativamente, pero no son las únicas causas, como tampoco lo son el conjunto de sanciones unilaterales impuestas desde 1959. Medir el impacto real de esta legislación resulta complejo. Aunque esta deja claro las consecuencias que tendrá “traficar” con propiedades cubanas, existen otras como la reticencia de personas o entidades a establecer algún vínculo con Cuba por temor a ser sancionados por EE.UU., pues como mismo fue creada la Helms-Burton puede crearse otra que desafíe normas y principios de Derecho internacional, tenga carácter extraterritorial y transgreda derechos de su propio ordenamiento jurídico.

5. ¿LA NOTICIA COMO PRESANCIÓN? INFLUENCIA DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN LA AFECTACIÓN DE NEGOCIOS

Entre los meses de enero a mayo del año 2019 se experimentó una escalada mediática en torno al anuncio por parte del Departamento de Estado de Estados Unidos de no continuar la tradicional suspensión del Título III de la *Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act* por parte del presidente Donald TRUMP. Dicha operación mediática coincidió con los acontecimientos que giraron alrededor de un intento de golpe de Estado en Venezuela y de la conmoción de la facción cubanoamericana más reaccionaria ante una inminente firma de los acuerdos entre la Federación Cubana de Béisbol y la MLB estadounidense.

El 16 de enero, mediante un comunicado especial, se anuncia la decisión de suspender por 45 días la aplicación del Título III de la denominada Ley Libertad.

²³ MORENO CRUZ, Marta, “Garantías del Sistema Jurídico Cubano para la Promoción y Protección de la Inversión Extranjera”, *Florida Journal of International Law*, Vol. 29, 2017, Iss. 1, Article 27, 2017, disponible en <http://scholarship.law.ufl.edu/fjil/vol29/iss1/2>

Al vencerse ese plazo se anunció la intención de una suspensión adicional por 30 días. El 17 de abril, el secretario de Estado Mike POMPEO, en declaraciones a la prensa expresó la decisión del gobierno de activar totalmente el Título III a partir del 2 de mayo. Ello respondió a la política de presión total hacia el gobierno cubano por parte de la administración Trump desde junio de 2017, con la firma del “Memorando Presidencial de Seguridad Nacional sobre el Fortalecimiento de la Política de Estados Unidos hacia Cuba”, auspiciado por los congresistas cubanoamericanos Marco RUBIO y Mario DÍAZ-BALART.

El análisis de los informes de prensa suministrados por el Departamento de Análisis de la Dirección General de Estados Unidos del Minrex, permite conocer cuáles han sido las tendencias de los principales medios registrados durante el periodo comprendido entre enero y mayo de 2019 referidos específicamente a la aplicación total del Título III de la Ley Helms-Burton.

Entre los principales medios de prensa tabulados están: *Associated Press, Foreign Policy in Focus, Finance Daily, Council on Foreign Relations, Bloomberg, The Conversation, Reuters, Yahoo News, Radio Martí, El Nuevo Herlad, El Nuevo Día, EFE, The New York Times, MSNBC, ABC, Sun Sentinel, News AM, Arkansas Democrat Gazette, The Maritime Executive, Travel Pulse, Skif, WGBH, Diario de Cuba, Miami Herlad, Houston Chronicle, Telemundo, Mega TV* y publicaciones en Twitter de altos representantes gubernamentales norteamericanos, congresistas y dirigentes cubanos.

Igualmente, se recogieron las entrevistas ofrecidas a la televisión nacional cubana por Carlos Fernández de Cossío y Johanna Tablada, directivos de la Dirección de Estados Unidos del Minrex, y las declaraciones a la prensa nacional y extranjera del canciller cubano Bruno Rodríguez Parrilla sobre la aplicación del Título III de la Ley Helms-Burton entre marzo y abril. Súmesele a ello un total de cinco declaraciones oficiales del Minrex fechadas el 17 de enero, el 26 de febrero, el 4 de marzo, el 16 de marzo y el 17 de abril de 2019.

En la gran mayoría de los informes de prensa analizados, se pudo apreciar que para abordar el tema de la aplicación del Título III de la Ley Helms-Burton en su totalidad, se realiza una sistematización de las relaciones entre Cuba y Estados Unidos después de 1959 y se recalca en las medidas de flexibilización implementadas durante el gobierno de OBAMA. A su vez, se resalta el término de propiedades confiscadas a los estadounidenses por el gobierno cubano, se citan declaraciones de representantes gubernamentales norteamericanos a favor de

impedir que se trafique con esas propiedades, se abordan las preocupaciones de empresas extranjeras que tienen negocios en Cuba y se informa que se puede demandar a las empresas que operan en terrenos e inmuebles expropiados por Cuba después de 1959.

Otras de las matrices informativas que esta recopilación de noticias establece es la alineación de Cuba con la denominada troika de la tiranía, es decir, Cuba, Venezuela y Nicaragua, coincidiendo con el discurso agresivo del consejero de Seguridad Nacional de Estados Unidos John Bolton. Ello con la justificación de que el gobierno cubano suministra armamento y personal militar a Caracas y Managua para el mantenimiento de un régimen comunista. Se menciona la imposición de medidas más restrictivas a Cuba como la supresión de los viajes a La Habana y el recrudescimiento del bloqueo comercial, económico y financiero.

En síntesis, la escalada de tensiones promovida por el gobierno de Estados Unidos para generar un cambio sustancial en su política bilateral con Cuba tiene un aspecto muy importante desde la arista mediática. El acompañamiento que se le dio por parte de los medios informativos a los supuestos ataques sónicos a funcionarios diplomáticos de la Embajada de Estados Unidos en La Habana; a la aplicación del Título III de la Ley Helms-Burton en su totalidad; al acuerdo entre las federaciones de béisbol de ambos países; a la solidaridad cubana enfocándola como trata de personas y al apoyo que se le brinda tanto a Venezuela como a Nicaragua, alineándolas en una denominada troika de la tiranía comunista en el continente americano, va supeditado a la política norteamericana de promover sus intereses en la región mediante la combinación de elementos de poder blando y poder fuerte.

Las noticias como parte de ese poder inteligente, aplicado desde el gobierno de OBAMA en sus relaciones con sus vecinos, y especialmente con Cuba, han desempeñado un papel primordial. En el caso específico de la aplicación íntegra del Título III de la Ley Helms-Burton, las redes sociales y la fuerte incidencia de los medios informativos han contribuido de manera decisiva en generar lo que se denomina como *chilling effect*: efecto escalofriante para disuadir al capital extranjero a negociar con Cuba y con las denominadas entidades confiscadas, en claro desconocimiento al legítimo derecho de cada Estado a nacionalizar propiedades dentro de su territorio con una debida indemnización.

6. A MODO DE CONCLUSIONES

La aplicación íntegra del Título III de la Ley Helms-Burton, las redes sociales y la fuerte incidencia de los medios informativos han contribuido de manera decisiva en generar lo que se denomina como *chilling effect*: efecto escalofriante para disuadir al capital extranjero a negociar con Cuba y con las denominadas entidades confiscadas, en claro desconocimiento al legítimo derecho de cada Estado a nacionalizar propiedades dentro de su territorio con una debida indemnización.

El efecto disuasivo e intimidatorio de la política de bloqueo sobre empresarios y entidades de EE.UU. y de terceros países, acentuado a partir de la activación del Título III de la Ley Helms-Burton, ha provocado la cancelación de operaciones comerciales, acciones de cooperación y proyectos de inversión extranjera que se encontraban en diferentes niveles de desarrollo. También ha repercutido negativamente en las instituciones bancario-financieras, que se rehúsan a trabajar con entidades cubanas por temor a ser objeto de sanciones.

La aprobación de la Ley Helms-Burton, más allá de sus propósitos económicos y jurídicos, responde a objetivos de marcado carácter político. Ello está estrechamente ligado a los intereses de diferentes actores dentro del sistema político norteamericano, dígame congresistas, grandes empresarios, abogados e individuos dentro de la comunidad cubanoamericana con intereses en Cuba y reacios a una política de acercamiento y flexibilidad con la Isla. La Ley Helms-Burton responde a una tradición norteamericana de pretender otorgarle a algunas de sus leyes un efecto extraterritorial y exorbitante. Además, representa la revitalización de la esencia de la Enmienda Platt y la Doctrina Monroe, lo que deja entrever que en última instancia el aspecto político que históricamente ha caracterizado las relaciones entre Cuba y EE.UU., constituye el núcleo de esta ley.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Fuentes doctrinales

ARBOLEYA CERVERA, Jesús, *Los misterios de la política de Estados Unidos hacia Cuba. Donald Trump y la vuelta al pasado*, 1ª ed., Ocean Sur, 2019, p.163.

ARBOLEYA CERVERA, Jesús, *¿Cuál es el verdadero origen de la Ley Helms-Burton?*, 2019, disponible en <https://www.cubanamera.org/2019/05/cual-es-el-verdadero-origen-de-la-ley-helms-burton/>

- CASTRO, P., "La Ley Helms-Burton y la extraterritorialidad de las leyes internas: elementos para su explicación", *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 53, 2019, p. 58, disponible en https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&url=https://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/n53/castro.pdf&ved=2ahUKEwi_4au66d_2AhURRTABHbCtD8wQF-noECAQQAQ&usg=AOvVaw1Ff0HHWcHsUcGgt4sxZMm [consultado el 12 de febrero de 2022].
- CORNELIO HITCHMAN, Ariadna, "Procesos judiciales derivados de la aplicación del Título III de la Ley Helms Burton", *Tesis de Maestría*, Centro de Estudios Hemisféricos y sobre Estados Unidos, La Habana, 2023.
- Euronews*, "Trump endurece las sanciones a Cuba con la aplicación de la Ley Helms-Burton", 2019, disponible en <https://es.euronews.com/2019/05/02/trump-endurece-las-sanciones-a-cuba-con-la-aplicacion-de-la-ley-helms-burton> [consultado el 12 de febrero de 2022].
- GÁMEZ TORRES, Nora, "Jueza ordena a líneas de cruceros pagar más de \$ 400 millones en compensación por uso de puerto de La Habana", disponible en <https://www.elnuevoherald.com/noticias/america-latina/cubaes/article270608802.html#:~:text=Una%20jueza%20federal%20orden%C3%B3%20a%20cuatro%20l%C3%ADneas%20de,castiga%20el%20%E2%80%98%E2%80%9Dtr%C3%A1fico%20de%20bienes%20robados%E2%80%9D%20en%20Cuba>
- HUDSON, David Jr., *Chilling Effect Overview*, disponible en <https://www.thefire.org/research-learn/chilling-effect>
- KIGER, J. Patrick, "Squeeze Play. The United States, Cuba, and the Helms-Burton Act", *The Center for Public Integrity*, Washington, D.C. 2, 2006, disponible en https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&url=https://cloudfront-files-1-publicintegrity.org/legacy_projects/pdf_reports/SQUEEZEPLAY.pdf&ved=2ahUKEwjls_Ds6t_2AhVZSzABHWOxAaw-QFnoEACQAQ&usg=AOvVaw0N8ewxpsU2EsFYEq3V3Em
- LAMIGUEIRO CAÑEDO, I. y M. BAEZA MORALES, "De la Ley Helms-Burton en el conflicto Cuba-Estados Unidos", *Revista Política Internacional*, 2021, pp. 140-148, disponible en https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&url=https://rpi.isri.cu/rpi/article/download/272/774/2231&ved=2ahUKEwi84I-H69_2AhV-SjABHckJ-Ch8QFnoECAMQAQ&usg=AOvVaw3qmxQYLctjOrKXercAGg9 [consultado el 17 de octubre de 2022].
- MORENO CRUZ, Marta, "Garantías del Sistema Jurídico Cubano para la Promoción y Protección de la Inversión Extranjera", *Florida Journal of International Law*, Vol. 29, 2017, disponible en <http://scholarship.law.ufl.edu/fjil/vol29/iss1/2> [consultado el 29 de septiembre de 2023].
- PACER, disponible en <https://pacer.uscourts.gov/>.

Roy, J., "Las dos leyes Helms-Burton: contraste de la actitud de los Estados Unidos ante la Unión Europea y ante Cuba", *Foro Internacional*, No. 43, Vol. 3, 2003, disponible en <http://www.jstor.org/stable/27739206> [consultado el 29 de septiembre de 2023].

Fuentes legales

Minrex, Resolución No. 73/8 de la Asamblea General de las Naciones Unidas Informe bloqueo 2019-2020.

U.S. Congress, The Cuban Liberty and Democratic Solidarity (Libertad) Act of 1996 (Helms-Burton Act), 1996, disponible en <https://1997-2001.state.gov/re-gions/wha/cuba/helms-burton-act.html>

U.S. Department of State, Constitution 1787, disponible en <https://state.gov/wp-content/uploads/2020/05/SPA-Constitution.pdf>

Recibido: 11/1/2024
Aprobado: 14/4/2024