

# LA LEY HELMS-BURTON: LA REACCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

## Helms-Burton Act: the European Union's reaction

---

**Lic. Hermenegildo Altozano García-Figueras**

Abogado

Socio de Pinsent Masons LL, Madrid (España)

<https://orcid.org/0009-0001-4475-3640>

Hermenegildo.Altozano@pinsentmasons.com

### **Resumen**

La implementación plena del Título III de la Ley Helms-Burton ha creado un escenario novedoso en el plano jurídico internacional, que ha recibido respuesta legislativa por parte de determinados países de la OCDE (señaladamente, Canadá, México y los Estados miembros de la Unión Europea). El objeto de este trabajo es analizar la efectividad de las medidas adoptadas por la Unión Europea y, en particular, por el Reino de España para proteger a sus nacionales frente a los efectos de alcance extraterritorial de la Ley Helms-Burton. Con este fin se han analizado la normativa específica para contrarrestar los efectos de la Ley Helms-Burton (*i.e.*, el Reglamento (CE) No. 2271/96 del Consejo, de 22 de noviembre de 1996, relativo a la protección contra los efectos de la aplicación extraterritorial de la legislación adoptada por un tercer país, y contra las acciones basadas en ella o derivadas de ella) y otras actuaciones derivadas de la aplicación de normativa ya vigente, con especial incidencia en los procesos en curso (*i.e.*, Convenio de 15 de noviembre de 1965, sobre la Notificación o Traslado en el Extranjero de Documentos Judiciales y Extrajudiciales en Materia Civil o Comercial) y su impacto en resoluciones judiciales de tribunales de EE.UU. que conocen en la actualidad de demandas planteadas al amparo del Título III de la Ley Helms-Burton. Tanto el Reglamento No. 2271/1996 como el Convenio de La Haya de 1965 se han demostrado instrumentos efectivos para contrarrestar o paliar los efectos adversos de las referidas reclamaciones.

**Palabras claves:** Ley Helms-Burton; Reglamento de la Unión Europea 2271/1996; Convenio de La Haya de 1965.

## **Abstract**

The full implementation of Title III has originated a new scenario from an international law perspective that has received legislative response by certain OECD countries (Canada, Mexico and the member states of the European Union). The purpose of this paper is to analyse the effectivity of the measures adopted by the European Union and, in particular, by the Kingdom of Spain to protect its nationals vis-a-vis the extraterritorial effects of the Helms-Burton Act. To this end the specific regulation to counteract the effects of the Helms-Burton Act (i.e. Regulation (EU) n° 2271/96 and Hague Convention of 1965), as well as their impact on judicial decisions by US courts that currently handle claims pursuant to Title III of the Helms-Burton Act, have been analysed. Both Regulation 2271/1996 and Hague Convention of 1965 have shown that they are effective instruments to counteract or mitigate the adverse effects of said claims.

**Keywords:** Helms-Burton Act; European Union Regulation 2271/1996; Hague Convention of 1965.

## **Sumario**

1. Introducción. 2. Antecedentes de la plena implementación del Título III de la Ley Helms-Burton. 3. Las contramedidas de la Unión Europea. 4. El Convenio de La Haya de 1965. 5. Conclusiones. **Referencias bibliográficas.**

## **1. INTRODUCCIÓN**

La “Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act” (Ley Helms-Burton) representa uno de los pilares fundamentales de la política exterior de Estados Unidos hacia Cuba, cuyo objetivo es alcanzar objetivos políticos (que define en sus Títulos I y II) por medio de las medidas coercitivas que incorpora en sus Títulos III y IV. Como señala Robert MUSE, la Ley Helms-Burton supone “un abandono radical de la práctica de Estados Unidos en las relaciones internacionales”, pues “deja en manos de los Tribunales federales de EEUU la labor de alcanzar una serie de objetivos de política exterior de EEUU en Cuba”. Y añade: “al tratarse el Título III de la Ley Helms-Burton de un ejercicio de política exterior, su legitimidad debe analizarse según los principios del Derecho Internacional Público”.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> MUSE, Robert L., “A Public International Law critique of the Extraterritorial Jurisdiction of the Helms-Burton Act (Cuban Liberty and Democratic Solidarity (Libertad) Act of 1996”, *The George Washington Journal of International Law and Economics*, No. 207, 1996, pp. 241-242.

El Título III de la Ley Helms-Burton permite a antiguos propietarios nacionales de EE.UU. (donde se incluyen los cubanoamericanos que adquirieron esta condición antes de marzo de 1996, fecha de publicación de la Ley Helms-Burton) afectados por las nacionalizaciones del gobierno revolucionario de Cuba reclamar una compensación ante los tribunales de EE.UU. frente a quienes se beneficien de dichas propiedades (“*trafiquen*”, en la terminología de la Ley Helms-Burton). Se trata de una norma de alcance extraterritorial que quiebra dos de los principios básicos de Derecho internacional: el principio de igualdad soberana de los Estados y el principio de no intervención, pues pretende regular actos de personas no sujetas a la jurisdicción de EE.UU. fuera del territorio de EE.UU. y condicionar, de esta manera, la acción exterior de aquellos países que, en ejercicio de su soberanía, optan por impulsar la inversión y el comercio con Cuba.

En efecto, la Ley Helms-Burton es un instrumento de política exterior de EE.UU., que persigue alcanzar objetivos de naturaleza política (el cambio de régimen político en Cuba) por medio de la coerción económica (privar a Cuba del flujo de comercio, financiación e inversiones) con un alcance extraterritorial (EE.UU. pretende ejercitar su jurisdicción fuera de los límites de su territorio). Las medidas que la Ley Helms-Burton incorpora para alcanzar ese fin se insertan en la misma línea de sus predecesoras: principalmente, las *Cuban Assets Control Regulations*, las *Export Administration Regulations* y la *Cuban Democracy Act* de 1996 (Ley Torricelli), que en conjunto conforman lo que en la jerga geopolítica se conoce como “embargo o bloqueo”.

El 16 de enero de 2019, el secretario de Estado de EE.UU., Michael POMPEO, comunicó al Congreso que suspendía la aplicación del Título III de la Ley Helms-Burton por un periodo de 45 días (a partir del 1 de febrero de 2019). El 17 de abril de 2019 anunció su decisión de no comunicar una nueva suspensión, con lo que el Título III de la Ley Helms-Burton entraba plenamente en vigor con carácter general el 2 de mayo de 2019. De este modo, la Administración Trump se apartó de la práctica seguida hasta la fecha por todas las administraciones de EE.UU.: desde CLINTON hasta OBAMA, pasando por BUSH: suspender cada 6 meses la plena aplicación del Título III de la Ley Helms-Burton. En esa fecha, el Título III dejó de ser, pues, una espada de Damocles olvidada entre las partidas de un inventario de armas de guerra económica (los operadores habían ajustado su conducta económica a una práctica consolidada) para transformarse en una reluciente caja de Pandora, cuya apertura queda ahora en manos privadas

–los potenciales reclamantes que, en muchos casos, no eran siquiera nacionales de EE.UU. cuando ocurrieron las nacionalizaciones de la Revolución cubana.

El cambio abrupto por parte de la Administración Trump respondía a una lógica geopolítica donde la coerción económica contra Cuba no sólo se limita a la Isla, sino que pretende alcanzar objetivos políticos (y, por ende, económicos) en otros países, sobre todo Venezuela. Se trata, pues, de una estrategia consistente en crear un entorno de inseguridad jurídica para extender la idea de que es ilegal invertir en Cuba y en establecer sanciones contra los inversores extranjeros en la Isla con el doble fin de cumplir objetivos de política exterior de EE.UU. y de desplazar a los competidores en un escenario futuro: la amenaza del Título III (y en cierta medida del Título IV, que permite al Secretario de Estado de EE.UU. impedir la entrada en el territorio norteamericano a quienes “trafiquen” con “propiedades confiscadas”).

La Unión Europea ya había anunciado al secretario de Estado de EE.UU., por medio de carta de 10 de abril de 2019,<sup>2</sup> de Federica MOGHERINI (Alto Representante de la UE en Política Exterior) y de Cecilia MALMSTRÖM (Comisaria de Comercio), que la Unión Europea se planteaba someter la disputa ante la Organización Mundial de Comercio y recordó las medidas protectoras que el Reglamento de la UE 2271/1996<sup>3</sup> pone a disposición de los nacionales de la UE afectados por la Ley Helms-Burton:<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> La carta que dirigió la Unión Europea al secretario de Estado de EE.UU. el 10 de abril de 2019 ya hacía referencia expresa a las medidas que han terminado adoptándose en relación con litigios específicos en los que los demandados son nacionales (personas físicas o jurídicas de países miembros de la Unión Europea): *“The EU Blocking Statute (Council Regulation (EC) No 2271/96 offers protection to individual EU companies, by banning the enforcement or recognition in the EU of foreign judgments based on Title III. It legally empowers EU companies to recover, in EU courts, any losses caused by claims based on Title III filed against them in the US. We would point out that an overwhelming majority of the 50 largest claimants –who together make up more than 70% of the total value of certified claims– have assets in the EU. This means that any claims in US courts would likely be followed by counter-claims by EU companies in EU courts. As a concrete example, if a US hotel chain with a certified claim sued an EU hotel chain in a US court under Title III for alleged trafficking in US property, the EU hotel chain would be able to counterclaim for damages from the EU-based assets of the same US hotel chain in an EU court”*.

<sup>3</sup> Reglamento (CE) No. 2271/96 del Consejo, de 22 de noviembre de 1996, relativo a la protección contra los efectos de la aplicación extraterritorial de la legislación adoptada por un tercer país, y contra las acciones basadas en ella o derivadas de ella, disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:01996R2271-20180807>

<sup>4</sup> Esta reacción de la Unión Europea es coherente con la “Explicación del voto de los Estados Miembros de la UE en la Asamblea General de Naciones Unidas de 1 de noviembre de 2018”:

- a) La obligación de notificación por parte de los afectados por la Ley Helms-Burton a la Comisión Europea de cualesquiera medidas adoptadas contra ellos al amparo de la norma extraterritorial de EE.UU.
- b) La prohibición de reconocer cualquier resolución judicial o de cualquier autoridad fuera del ámbito de la Unión Europea basada en la Ley Helms-Burton.
- c) La prohibición de cumplimiento de los requerimientos basados en la Ley Helms-Burton.
- d) El derecho de los nacionales de la Unión Europea a obtener una compensación por daños como consecuencia de la aplicación de ley Helms-Burton. Esto significa, como recuerda la carta de 10 de abril, que si una cadena hotelera de EE.UU. presenta una reclamación contra una cadena hotelera de la Unión Europea al amparo del Título III de la Ley Helms-Burton, la cadena hotelera de la Unión Europea podrá demandar a la cadena hotelera de EE.UU. ante los tribunales de cualquiera de los países miembros de la Unión Europea y obtener una compensación ejecutable contra los bienes de la cadena hotelera de EE.UU. en la Unión Europea.

El propósito de este trabajo es exponer cómo se ha concretado la reacción de la Unión Europea (y específicamente del Reino de España) frente a la plena aplicación del Título III de la Ley Helms-Burton y su repercusión en algunas de las decisiones de los Tribunales federales de EE.UU. que están conociendo de reclamaciones al amparo de dicho título. Para ello es oportuno conocer el *iter* de la plena implementación del Título III y los instrumentos disponibles para hacer frente a la aplicación de las medidas contenidas en los Títulos III y IV de la Ley Helms-Burton.

---

“Más allá del impacto dañino del embargo sobre los ciudadanos cubanos, las sanciones unilaterales de EEUU y otras medidas unilaterales administrativas y judiciales están también afectando negativamente los intereses económicos de la Unión Europea. Nos hemos opuesto firme y continuamente a estas medidas debido a su impacto extraterritorial en la Unión Europea, en violación de las reglas comúnmente aceptadas del comercio internacional. *No podemos aceptar que medidas impuestas unilateralmente impidan nuestras relaciones económicas y comerciales con Cuba.* El Consejo de Ministros de la UE ha adoptado, por tanto, una regulación y una acción común para proteger frente a problemas e interferencias indebidas a los ciudadanos, negocios y ONGs de la UE que residen, trabajan u operen en Cuba”.

## 2. ANTECEDENTES DE LA PLENA IMPLEMENTACIÓN DEL TÍTULO III DE LA LEY HELMS-BURTON

La plena implementación del Título III de la Ley Helms-Burton vino precedida de varias actuaciones coordinadas de la Administración Trump, dirigidas a crear el entorno necesario para justificar la medida:

- (a) Memorandum Presidencial NSPM-5, con el título “Fortalecer la Política de Estados Unidos hacia Cuba” (*Strengthening the Policy of the United States Towards Cuba*), de 16 de junio de 2017,<sup>5</sup> que detallaba los ejes sobre los que giraría la acción exterior de la Administración Trump respecto de Cuba:
  - Prohibición de las transacciones financieras directas con las entidades bajo control o que actúan en beneficio de las fuerzas armadas de Cuba, o de sus servicios de inteligencia o seguridad, incluidos en la “Lista de Entidades Restringidas de Cuba”<sup>6</sup>
  - Asegurar que se cumplen las restricciones en materia de turismo hacia Cuba por parte de personas sujetas a la jurisdicción de EE.UU.
  - Apoyar el embargo económico a Cuba que se describe en la Ley Helms-Burton, inclusive por medio de la oposición a aquellas medidas que reclamen en fin del embargo en Naciones Unidas o en otros foros internacionales.
- (b) Acuerdo (*Settlement Agreement*) entre la Oficina de Control de Activos Extranjeros (*Office of Foreign Assets Control –OFAC–*) del Departamento del Tesoro de EE.UU. y la entidad financiera francesa Société Générale S.A., de 19 de noviembre de 2018, por el que esta última acordó pagar al Departamento del Tesoro de EE.UU. 53.966.916,05 dólares de EE.UU. como consecuencia de haber violado, entre otras regulaciones, las *Cuban Assets Control Regulations*, al haber procesado transacciones

---

<sup>5</sup> DEPARTMENT OF STATE, *National Security Presidential Memorandum NSPM–5 “Strengthening the Policy of the United States Toward Cuba”*, issued by the President on June 16, 2017, disponible en <https://www.federalregister.gov/documents/2017/10/20/2017-22928/strengthening-the-policy-of-the-united-states-toward-cuba>

<sup>6</sup> El 9 de noviembre de 2018, el Departamento de Estado de EE.UU. publicó por vez primera la “Lista de Entidades Restringidas Asociadas con Cuba” (*“List of Restricted Entities Associated with Cuba”*). Esta lista ha sido objeto de actualizaciones periódicas, la última el 24 de abril de 2019. Disponible en <https://www.state.gov/cuba-restricted-list/list-of-restricted-entities-and-subentities-associated-with-cuba-effective-january-8-2021/>

financieras por medio de instituciones financieras de EE.UU., que implicaban, entre otras jurisdicciones, a Cuba o a entidades cubanas. Société Générale se une así a la lista de entidades financieras europeas que han sufrido la coerción de EE.UU. para privar de instrumentos financieros a países sancionados por EE.UU.,<sup>7</sup> como BNP Paribas o la Unión de Bancos Suizos.

- (c) Discurso del Consejero de Seguridad Nacional de EE.UU., John BOLTON, sobre las Políticas de la Administración Trump en América Latina (Miami, 2 de noviembre de 2018), con el que se regresa a la retórica de la Guerra Fría al referirse a Cuba, Nicaragua y Venezuela como la “Troika de la Tiranía”,<sup>8</sup> en una pretensión de invocar “razones de seguridad nacional” y justificar, así, medidas coercitivas sin importar si estas medidas vulneran o no el Derecho.

### 3. LAS CONTRAMEDIDAS DE LA UNIÓN EUROPEA

La plena implementación del Título III de la ley Helms-Burton ha servido, también, para poner de manifiesto la idoneidad de las medidas de la Unión Europea contenidas en el Reglamento (UE) 2271/1996, del Consejo, de 22 de noviembre de 1996, relativo a la protección contra los efectos de la aplicación

---

<sup>7</sup> No en vano el propio “Settlement Agreement” entre Société Générale y OFAC comienza diciendo que “OFAC administers and enforces economic sanctions against targeted foreign countries, regimes, terrorists, international narcotics traffickers and persons engaged in activities related to the proliferation of weapons of mass destruction, among others”. (“OFAC administra y ejecuta sanciones económicas contra países extranjeros y regímenes específicos, terroristas, traficantes internacionales de narcóticos y personas implicadas en actividades relacionadas con la proliferación de armas de destrucción masiva, entre otros”). Disponible en <https://ofac.treasury.gov/recent-actions/20140630>

<sup>8</sup> Uno de los denominadores comunes que presentan las medidas coercitivas dirigidas a causar cambios políticos o alcanzar otros objetivos de política exterior, es el uso deliberado de expresiones con una carga semántica negativa elevada. La expresión “Troika de la Tiranía” para designar a Cuba, Nicaragua y Venezuela responde a la misma intención de la etiqueta “Eje del Mal” (Ir n, Corea del Norte e Irán), que sirvió a George W. BUSH para armar coaliciones e impulsar la segunda guerra de Irak. OFAC “administra y ejecuta sanciones económicas contra países y regímenes específicos, terroristas, traficantes internacionales de narcóticos y personas implicadas en actividades relacionadas con la proliferación de armas de destrucción masiva”. En la Ley Helms-Burton las propiedades nacionalizadas son “propiedades confiscadas” y quienes invierten o se benefician de ellas se denominan “traficantes”. El objetivo no es otro que reforzar el efecto de la propia sanción con el daño reputacional y contribuir con ello a privar a Cuba de los flujos económicos derivados del comercio y la inversión, para alcanzar los objetivos políticos apetecidos por la Administración de EE.UU. Disponible en <https://cu.usembassy.gov/assistant-to-the-president-and-national-security-advisor-ambassador-john-r-bolton-delivers-remarks-on-the-trump-administrations-policies-in-latin-am/>

extraterritorial de la legislación adoptada por un tercer país, y contra las acciones basadas en ella o derivadas de ella (el “Reglamento 2271/96” o “Estatuto de Bloqueo”). El propósito de este Reglamento (que constituye legislación directamente aplicable en todos los Estados miembros de la Unión Europea) es, como ya se ha apuntado, proteger el orden legal establecido, los intereses de la Unión Europea y los intereses de personas físicas y jurídicas sometidas a la jurisdicción de los Estados miembros, en particular por medio de la remoción, neutralización, bloqueo o, de otro modo, contrarrestando los efectos de leyes, regulaciones y otros instrumentos legislativos extranjeros que se listan en el Anexo del propio Reglamento No. 2271/96 (donde se incluye expresamente la Ley Helms-Burton) que, por su aplicación extraterritorial, vulneran el Derecho internacional. La propia Comisión Europea ha considerado que las medidas que se contienen en el Anexo del Reglamento tienen efectos extraterritoriales y causan efectos adversos a los intereses de la Unión Europea y a los intereses de personas físicas o jurídicas de la Unión Europea que ejercitan sus derechos derivados de los tratados constitutivos de la Unión Europea. Así:

- a) Por virtud del primer párrafo del artículo 5 del Reglamento No. 2271/96, las personas referidas en el artículo 11 de dicho Reglamento (esto es, las personas físicas o jurídicas nacionales de un Estado miembro de la UE o sujetas a la jurisdicción de un Estado miembro de la UE –*e.g.*, residentes en la UE–) tienen prohibido cumplir directamente o por medio de cualquier afiliada o persona intermediaria, de un modo activo o por omisión deliberada, con los requerimientos o prohibiciones, inclusive las solicitudes provenientes de tribunales extranjeros, basados en o resultado de las leyes, regulaciones y otros instrumentos legislativos extranjeros que se listan en el Anexo del Reglamento 2271/96.
- b) Sin embargo, el segundo párrafo del artículo 5 del Reglamento (EC) No. 2271/96 permite a las personas referidas en el artículo 11 de dicho Reglamento solicitar de la Comisión Europea una autorización para cumplir total o parcialmente con los requerimientos o prohibiciones basados en o resultantes de leyes, regulaciones y otros instrumentos legislativos listados en el Anexo del Reglamento No. 2271/96, en la medida en que exista prueba suficiente de que el no cumplimiento pudiera lesionar sus intereses o los intereses de la Unión Europea.

Los tribunales federales de EE.UU. ya han tenido ocasión de manifestarse sobre el impacto que ha tenido el Reglamento No. 2271/96 en los procedimientos

iniciados al amparo del Título III de la Ley Helms-Burton. Así, la *United States District Court for the Southern District of Florida* (tribunal de distrito del Sur de la Florida), en el asunto “María Dolores Canto Martí (demandante) vs. Iberostar Hoteles y Apartamentos S.L. (demandado)”<sup>9</sup> adoptó el 24 de abril de 2020, una orden en la que se ponía de manifiesto que la compañía española Iberostar Hoteles y Apartamentos S.L. (“Iberostar”) había solicitado de dicho tribunal la suspensión del caso, hasta que hubiera podido cumplir con el requisito establecido por la Comisión Europea para las compañías de la Unión Europea de obtener autorización antes de presentar una respuesta en cualquier procedimiento al amparo de la Ley Helms-Burton. La propia orden del tribunal del Distrito del Sur de la Florida reconocía expresamente que el requerimiento derivaba del Estatuto de Bloqueo, aprobado para contrarrestar los efectos de la Ley Helms-Burton y que Iberostar enfrentaba sanciones por importe de 600.000 euros en caso de que procediera sin haber obtenido previamente la autorización, así como que Iberostar ya había presentado ante la Comisión Europea la solicitud de autorización [al amparo del artículo 5.2 del Reglamento No. 2271/96] y estaba pendiente de resolución. La orden concluía que en el interés de la cortesía internacional (*international comity*), el propio tribunal consideraba apropiado suspender el procedimiento mientras estuviera pendiente la solicitud de autorización de la Comisión Europea y, por tanto, otorgaba a Iberostar la suspensión del procedimiento (*motion for a stay*) hasta que la Unión Europea hubiera otorgado a Iberostar la correspondiente autorización.

El propio tribunal del distrito del Sur de la Florida (el “Tribunal”) tuvo la oportunidad de pronunciarse con detalle sobre el fundamento jurídico de su decisión de suspender el procedimiento con ocasión del recurso que planteó la parte

---

<sup>9</sup> Civil Action No. 20-20078-Civ-Scola. “*Iberostar Hoteles y Apartamentos S.L. requests that this Court stay the case until it can comply with the European Commission’s requirement for companies from the European Union to obtain authorization before filing a response to any lawsuit under the Helms Burton Act. This requirement comes from a European Union blocking statute enacted to counteract the effects of the Helms-Burton Act, and Iberostar faces EUR 600,000 in sanctions for failure to first obtain authorization. (ECF No. 16 at ¶ 3.) Iberostar’s request for authorization has already been filed and is currently pending before the European Commission. (Id. at ¶ 18.) In the interest of international comity, this Court has determined that it is appropriate to stay this case pending the Iberostar’s request for authorization from the European Commission. The Court grants Iberostar’s motion for a stay (ECF No. 16), and the case is stayed until the European Union grants Iberostar’s request for authorization. Iberostar shall submit status reports on its request for authorization every 30 days. In the interim, the Court directs the Clerk to administratively close this case.*”

demandante contra la orden de suspensión del procedimiento. Los argumentos principales del Tribunal fueron los siguientes:

- a) Los tribunales de distrito tienen amplia discreción para disponer la suspensión de procedimientos en el ejercicio de su arbitrio judicial, en el entendido de que la suspensión debe ser razonable en su alcance y no tener carácter indefinido.<sup>10</sup>
- b) Los precedentes judiciales (e.g., *Turner Entertainment Co. vs. Degeto Film GmbH*, el primer caso en el Circuito 11 que consideró la cuestión de abstención basada en *international comity*) establecieron los factores que deben tomarse en consideración a tales efectos: 1) respeto a los actos de otras naciones soberanas; 2) trato justo (*fairness*) a los litigantes y 3) uso eficiente de los recursos judiciales.<sup>11</sup> Por consiguiente, el tribunal debe considerar estos tres elementos para determinar la oportunidad de la suspensión del procedimiento:
  - Cortesía Internacional (*International Comity*): el Tribunal cita la doctrina jurisprudencial en “*GDG Acquisitions, LLC vs. Government of Belize*” y establece que el Undécimo Circuito (al que pertenece el tribunal de distrito del Sur de Florida) ha determinado que es apropiado para un tribunal suspender un procedimiento sobre la base de *international comity* en aquellos supuestos en que el tribunal (i) considera la fortaleza del interés de EE.UU. por usar un fórum extranjero; (ii) la fortaleza de los

---

<sup>10</sup> *District Courts have broad discretion to stay proceedings in the exercise of their good judgment. Clinton v. Jones, 520 U.S. 681, 706 (1997). Courts may enter stays for a variety of reasons, such as to control their dockets or pursuant to principles of abstention. Trujillo v. Conover & Co. Commuc’ns, Inc., 221 F.3d 1262, 1264 (11th Cir. 2000). In the Eleventh Circuit, when a District Court enters a stay, the stay must not be immoderate, meaning it must be reasonable in scope and not indefinite. Id. Whether the stay is reasonable in scope may hinge on the reasons cited for the stay. Id. Here, the Court issued a stay based on “international comity” and in light of the significant sanctions Iberostar faces for each breach of Regulation 2271/96. (ECF No. 17.)*

<sup>11</sup> *In Turner Entertainment Co. v. Degeto Film GmbH, the first case in this Circuit to consider the question of abstention pursuant to international comity, the Court noted several factors should be considered when judging abstention pursuant to international comity, including: “(1) a proper level of respect for the acts of our fellow sovereign nations—a rather vague concept referred to in American jurisprudence as international comity; (2) fairness to litigants; and (3) efficient use of scarce judicial resources.” 25 F.3d 1512, 1518 (11th Cir. 1994); see also Hilton v. Guyot, 159 U.S. 113, 163-64 (1895) (noting comity is “neither a matter of absolute obligation, on the one hand, nor of mere courtesy and good will upon the other [b]ut it is the recognition which one nation allows within its territory to the legislative, executive, or judicial acts of another nation.”).*

intereses del gobierno extranjero de que se trate y (iii) la adecuación del foro alternativo.<sup>12</sup>

- Trato justo (*Fairness*): el Tribunal considera que para evaluar esta cuestión los tribunales consideran habitualmente lo siguiente: (i) el orden en el que los procesos se iniciaron; (ii) el foro más conveniente y (iii) el posible perjuicio de las partes que pudiera derivarse de la abstención<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> *International Comity Courts may properly apply the doctrine of international comity to stay a litigation. In GDG Acquisitions, LLC v. Gov't of Belize, the Eleventh Circuit indicated it is appropriate for courts to appropriately stay a case based on principles of international comity, where Courts consider "(1) 'the strength of the United States' interest in using a foreign forum,' (2) 'the strength of the foreign governments' interests,' and (3) 'the adequacy of the alternative forum.'" 749 F.3d 1024, 1030 (11th Cir. 2014) (citing Ungaro-Benages v. Dresdner Bank AG, 379 F.3d 1227, 1238 (11th Cir. 2004). The final factor of "adequacy of the alternative forum is informed by forum non convenience analysis." Id. As there is no parallel proceeding ongoing, the Court finds that the first factor does not apply. (See ECF No. 21, at 12 ("Here, there is no such parallel action.")) With respect to the third factor, Plaintiff has provided no information calling into question the adequacy of the European Commission to undertake interpretation of its own rules and regulations, accordingly, the third factor weighs in favor of abstention pursuant to international comity. Finally, under the second factor, Court finds that the European Commission and European Union has a strong interest in evaluating its own rules and regulations. Hale v. Fr. Lurssen Weft GmbH & Co. KG, Case No. 09-23787-Civ-Ungaro, 2010 WL 11601558, at \*3 (S.D. Fla. April 26, 2010) (Ungaro, J.) (recognizing foreign jurisdictions have an interest in interpreting their own laws). Indeed, as it seems this is the first time the European Commission has considered an authorization request pursuant to Regulation 2271/96 based on a claim under the Helms Burton Act, it would seem that interest is particularly heightened in this case. (ECF No. 22, at 3.) Accordingly, concerns of international comity weigh in favor of this Court maintaining the stay over these proceedings until the European Commission provides Iberostar authority to participate in this litigation.*

<sup>13</sup> *The next question for the Court to consider is fairness to litigants. In evaluating this factor, courts typically consider, "(1) the order in which the suits were filed, (2) the more convenient forum, and (3) the possibility of prejudice to the parties resulting from abstention." Turner, 25 F.3d at 1521-22 (internal citations omitted). Again, as no parallel proceedings are ongoing, the Court finds that factors one and two do not apply to its analysis. Turning to the third factor, the Court notes that both parties argue they will be prejudiced. Plaintiff argues she will be prejudiced if the stay remains in place and Iberostar argues it will be prejudiced if the stay is lifted. Plaintiff contends that she is prejudiced because she will be delayed in pursuing her claims against Defendant and because the stay allows Defendant "to move assets or otherwise plan to avoid any economic consequences from adverse rulings by this Court." ECF No. 23, at 6.) The Court notes that Plaintiff has offered no evidence whatsoever to support her speculative contention that Defendant may be moving assets to avoid economic consequences stemming from any ruling against it by this Court. Conversely, Defendant claims it will be harmed by being subjected to sanctions up to EUR 600,000 pursuant to Regulation 2271/96 and Spanish Law 27/1998, for each breach of Regulation 2271/96. Given the speculative nature of the harm alleged by Plaintiff and the immediate and concrete nature of the harm faced by Defendant, the Court finds that this factor, too, weighs in favor of maintaining the stay until such time as the European Commission issues a decision on Iberostar's application.*

Uso eficiente de los recursos judiciales (*Efficient use of judicial resources*): los factores que el Tribunal toma en consideración a estos efectos son (i) la inconveniencia del foro federal; (ii) la deseabilidad de evitar la dispersión procedimental (*piecemeal litigation*); (iii) si los procedimientos presentan identidad de partes y de "causa petendi" y (iv) si el foro alternativo va a producir una pronta decisión<sup>14</sup>.

#### 4. EL CONVENIO DE LA HAYA DE 1965

Por último, otro elemento relevante en la defensa de los demandados al amparo del Título III de la Ley Helms-Burton lo constituye la respuesta del Reino de España al amparo del Convenio de La Haya, de 15 de noviembre de 1965, sobre la Notificación o Traslado en el Extranjero de Documentos Judiciales y Extrajudiciales en materia civil o comercial (el "Convenio de La Haya").<sup>15</sup> En este contexto es innegable que las demandas planteadas de conformidad con el Título III de la Ley Helms-Burton son acciones civiles, pues dejan en manos de los denominados *claimants* (esto es, titulares de una reclamación) accionar o no frente a quienes "trafiquen" con "propiedades confiscadas". Por tanto, la notificación y/o traslado de una demanda del Título III (o de una notificación al amparo del Título IV) de la Ley Helms-Burton a una entidad española, por ejemplo, requiere cumplir lo establecido en el Convenio de La Haya.

El Ministerio de Justicia español (que es el organismo designado como "Autoridad Central" a todos los efectos del Convenio de La Haya) ha hecho público el criterio oficial del Reino de España en relación con la notificación y/o traslado de documentos judiciales y/o administrativos del amparo de la Ley Helms-Burton

---

<sup>14</sup> *The Court considers whether the stay is an efficient use of judicial resources. Factors relevant to this inquiry are "(1) the inconvenience of the federal forum; (2) the desirability of avoiding piecemeal litigation; (3) whether the actions have parties and issues in common; and (4) whether the alternative forum is likely to render a prompt disposition."* Turner, 25 F.3d at 1522 (11th Cir. 1994) (internal citations omitted). Again, given the lack of parallel judicial proceedings, the Court finds the first three factors do not apply. Turning to the final factor, the Court notes that there is no reason to presume that the European Commission is unlikely to render a prompt decision on Iberostar's request for authorization under Regulation 2271/96. Indeed, the European Commission has been providing updates on the status of Iberostar's application, indicating the application is under active consideration. Plaintiff has offered no evidence to rebut this. Accordingly, the Court finds that the final factor weighs in favor of maintaining the stay.

<sup>15</sup> Convenio de 15 de noviembre de 1965 sobre la Notificación o Traslado en el Extranjero de Documentos Judiciales y Extrajudiciales en Materia Civil o Comercial, disponible en <https://www.hcch.net/es/instruments/conventions/full-text/?cid=17>

(ya se trate de actuaciones de conformidad con el Título III o con el Título IV), por medio de oficio de 20 de enero de 2020. Así:

- a) A la luz del Reglamento 2271/96, y entendiendo el Reino de España que la aplicación extraterritorial de una norma menoscaba la integridad territorial de España, la Autoridad Central española considera que el cumplimiento de cualquier solicitud de notificación o traslado basada en el Título III de la Ley Helms-Burton que pretenda hacer valer sus pretensiones en territorio español, constituye un atentado a la soberanía en los términos del art.13 del Convenio de La Haya<sup>16</sup>.
- b) Por virtud de lo anterior, las solicitudes de notificación basadas en la Ley Helms-Burton remitidas al amparo del art.3 del Convenio de La Haya<sup>17</sup> serán rechazadas por la Autoridad Central. De igual modo, las solicitudes recibidas por cualesquiera otras de las vías a las que se refiere el Convenio de La Haya (cfr. arts. 10 y 11) pueden remitirse a la Autoridad Central española para que proceda a su rechazo y devolución a la autoridad central de Estados Unidos.
- c) La Autoridad Central española ha indicado expresamente a la autoridad central de Estados Unidos que en todo caso las notificaciones al amparo del Título III o del Título IV de la Ley Helms-Burton se tendrán por no efectuadas, sin que puedan desplegar ningún efecto jurídico en territorio español.

## 5. CONCLUSIONES

El Reglamento No. 2271/96, de la Unión Europea (conocido como “Estatuto de Bloqueo”) se ha demostrado como un instrumento eficaz para contrarrestar

---

<sup>16</sup> Artículo 13 del Convenio de La Haya: “El cumplimiento de una petición de notificación o traslado conforme a las disposiciones del presente Convenio podrá ser rehusado únicamente si el Estado requerido juzga que este cumplimiento es de tal naturaleza que implica un atentado a su soberanía o a su seguridad. El cumplimiento no podrá rehusarse por el solo motivo de que el Estado requerido reivindique competencia judicial exclusiva para el procedimiento en cuestión o de que su Derecho interno no admita la acción a que se refiera la petición. En caso de denegación, la Autoridad Central informará inmediatamente al requirente e indicará los motivos”.

<sup>17</sup> Artículo 3 del Convenio de La Haya: “La autoridad o el funcionario ministerial o judicial competente según las leyes del Estado de origen dirigirá a la Autoridad Central del Estado requerido una petición conforme al formulario modelo anexo al presente Convenio, sin que sea necesaria la legalización de los documentos ni otra formalidad análoga”.

los efectos de la Ley Helms-Burton, al menos en lo relativo al reconocimiento por parte del Tribunal de distrito del Sur de la Florida en el asunto “María Dolores Canto Martí (demandante) vs. Iberostar Hoteles y Apartamentos S.L. (demandado)”, de la necesidad para el demandado que sea nacional de un Estado miembro de la Unión Europea de obtener la preceptiva autorización de la Comisión Europea, al amparo del artículo 5-2 del Reglamento No. 2271/96, para poder comparecer en el procedimiento de que se trate.

Por otra parte, determinadas jurisdicciones (señaladamente el Reino de España) han hecho uso de la facultad del artículo 13 del Convenio de La Haya para negar la validez y eficacia a las notificaciones y traslados a demandados radicados en territorio español de demandas y/o notificaciones al amparo, respectivamente, del Título III y del Título IV de la Ley Helms-Burton.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### Fuentes doctrinales

MUSE, Robert L., “A Public International Law critique of the Extraterritorial Jurisdiction of the Helms-Burton Act (Cuban Liberty and Democratic Solidarity (Libertad) Act of 1996”, *The George Washington Journal of International Law and Economics*, No. 207, 1996, pp. 241-242.

DEPARTMENT OF STATE, *National Security Presidential Memorandum NSPM-5 “Strengthening the Policy of the United States Toward Cuba”*, issued by the President on June 16, 2017, disponible en <https://www.federalregister.gov/documents/2017/10/20/2017-22928/strengthening-the-policy-of-the-united-states-toward-cuba> [consultado el 19 de noviembre de 2023].

### Fuentes legales

Convenio de 15 de noviembre de 1965 sobre la Notificación o Traslado en el Extranjero de Documentos Judiciales y Extrajudiciales en Materia Civil o Comercial, disponible en <https://www.hcch.net/es/instruments/conventions/full-text/?cid=17>

Reglamento (CE) No. 2271/96 del Consejo de 22 de noviembre de 1996, relativo a la protección contra los efectos de la aplicación extraterritorial de la legislación adoptada por un tercer país, y contra las acciones basadas en ella o derivadas de ella, disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:01996R2271-20180807>

## Fuentes jurisprudenciales

"Clinton vs. Jones", 520 U.S. 681, 706 (1997).

"Hilton vs. Guyot", 159 U.S. 113, 163-64 (1895).

"Hale vs. Fr. Lurssen Weft GmbH & Co. KG" (S.D. Fla. April 26, 2010).

"María Dolores Canto Martí vs. Iberostar Hoteles y Apartamentos S.L." (Civil Action No. 20-20078-Civ-Scola).

"Trujillo vs. Conover & Co. Commuc'ns, Inc.", 221 F.3d 1262, 1264 (11th Cir. 2000).

"Turner Entertainment Co. vs. Degeto Film GmbH", 25 F.3d 1512, 1518 (11th Cir. 1994).

"Ungaro-Benages vs. Dresdner Bank AG", 379 F.3d 1227, 1238 (11th Cir. 2004).

---

**Recibido:** 18/1/2024  
**Aprobado:** 28/3/2024