

LEY HELMS-BURTON. ANÁLISIS DESDE EL DERECHO ESTADOUNIDENSE

Helms-Burton Act. Analysis from American Law

Ms.C. Ariadna Cornelio Hitchman

Especialista
Dirección de Análisis y Temas Legales, Dirección General
de Estados Unidos del Minrex (Cuba)
<https://orcid.org/0009-0002-2892-5630>
ariadnahitchman@gmail.com

Resumen

La Ley Helms-Burton es violatoria de varios postulados y principios del Derecho estadounidense, en particular de la Constitución de ese país. El texto legislativo mutila las funciones del presidente en materia de política exterior otorgadas por el segundo artículo constitucional y, además, interfiere en varias ocasiones con las facultades otorgadas al poder judicial. Es, además, violatoria de las enmiendas vinculadas al debido proceso y a la jurisdicción de las cortes para conocer un caso determinado. También es discutible el contenido de lo establecido en el Título III de la Helms-Burton, en relación con los posibles reclamantes, en contradicción con los requisitos para tener legitimación procesal o standing que se establece en el artículo III del texto constitucional.

Palabras claves: nacionalización; debido proceso; jurisdicción; legitimación.

Abstract

The Helms-Burton act violates several postulates and principles of American law, particularly the Constitution of that country. The legislative text mutilates the president's foreign policy functions granted by the second constitutional article and, in addition, interferes on several occasions with the powers granted to the judiciary. It is also a violation of the amendments linked to due process and the jurisdiction of the courts to hear a specific case. The content of what is established in Title III of the Helms-Burton Act, in relation to possible claimants, is also debatable, in contradiction with the requirements to have procedural legitimacy or standing established in article III of the constitutional text.

Keywords: nationalization; due process; jurisdiction; standing.

Sumario

1. Introducción. 2. Desarrollo. 3. Conclusiones. **Referencias bibliográficas.**

1. INTRODUCCIÓN

La dinámica de las relaciones Cuba-Estados Unidos se transformó radicalmente el primero de enero de 1959, con el triunfo de la Revolución cubana. Los intereses económicos y políticos estadounidenses en la isla se vieron seriamente afectados, por lo que, desde los primeros momentos del proceso revolucionario cubano, la hostilidad del gobierno de Estados Unidos fue evidente. Comenzaron las maniobras políticas, diplomáticas, económicas y comerciales con el fin de derrotar la Revolución. Hasta nuestros días, el propósito de todas las administraciones de Estados Unidos que se han sucedido en el poder, ha sido la destrucción del proceso revolucionario cubano.

El nuevo gobierno comenzó de inmediato a hacer cumplir las promesas del Programa del Moncada¹ con el objetivo de mejorar la deteriorada realidad del pueblo cubano. Una de las primeras acciones desplegadas fue el inicio de un proceso nacionalizador sin precedentes en el país.

La firma el 17 de mayo de la Primera Ley de Reforma Agraria provocó que las contradicciones entre ambas naciones fueran aún más evidentes. El proceso se hizo más radical con la firma de la Segunda Ley de Reforma Agraria. A principios del año 1960, el gobierno revolucionario nacionalizó 70 000 acres de propiedades de la industria azucarera y más de 35 000 acres de tierras de la *United Fruit Company*. En junio de ese año, ante la negativa de las compañías americanas de refinar el petróleo proveniente de la URSS, fueron nacionalizadas las refinerías americanas Esso, Texaco y la Shell. Un mes después se ordena la nacionalización de todos los negocios y propiedades comerciales estadounidenses. En ese momento ya el Congreso de Estados Unidos estaba listo para autorizar al presidente EISENHOWER a eliminar la cuota azucarera. Como consecuencia, entre agosto y septiembre de 1960 se nacionalizaron todas las posesiones agrarias, industriales y petroquímicas, incluidos todos los bancos. A partir de ese mismo mes, EISENHOWER comenzó a emplear medidas unilaterales en contra del gobierno cubano, imponiendo un embargo parcial que, 16 meses

¹ El programa incluía la necesidad de erradicar problemas fundamentales que tenía el país: la tierra, la industrialización, la vivienda, el desempleo, la educación y la salud del pueblo.

más tarde, pasó a ser total bajo la tutela de KENNEDY. La respuesta cubana a estas acciones fue nacionalizar el resto de las industrias norteamericanas en el país.²

El proceso nacionalizador no fue exclusivo contra empresas estadounidenses, pero ese constituyó el único país que se negó a aceptar el pago propuesto por la parte cubana. El tema de las nacionalizaciones se convirtió de inmediato en uno de los elementos catalizadores para el deterioro de las relaciones bilaterales y se ha mantenido como un tema pendiente en la agenda bilateral. Así mismo se ha erigido como pretexto para atacar a la Revolución cubana. Fue usado por la extrema derecha cubanoamericana para hacer avanzar la propuesta legislativa de la Ley Helms-Burton en 1996. Se pretendía “proteger” a los ciudadanos que habían perdido sus bienes durante las nacionalizaciones. De inmediato, la ley se convirtió en un tema cardinal en la política exterior de Estados Unidos hacia Cuba.

La desaparición de la Unión Soviética y la caída del campo socialista a inicios de los años 90 tuvieron un impacto considerable en Cuba. La dura situación económica y financiera provocó, en menos de 18 meses, pérdidas multimillonarias de poco más del 35 por ciento del producto interno bruto (PIB), además, la imposibilidad de acceder a cualquier organización financiera internacional. Se perdieron los mercados naturales del comercio cubano. Por este motivo el país emprendió una reforma económica con el objetivo de enfrentar los desafíos derivados de la crisis económica.³

En plena campaña electoral para las presidenciales de Estados Unidos, el 23 de octubre de 1992 el presidente George H.W. BUSH aprobó la *Cuban Democracy Act* o Ley para la Democracia Cubana.⁴ Este proyecto de ley se había presentado en abril de ese año por el Senador Demócrata del Estado de Nueva Jersey,

² FERNÁNDEZ PÉREZ, Serafín, “El proceso nacionalizador en Cuba, la apertura a la inversión extranjera y el diferendo con los Estados Unidos”, *Revista Cubana de Derecho*, No. 12, 1998, pp. 101-119.

³ BARREDO, Lázaro, “A 20 años del derribo de las avionetas: Cómo se gestó una gran provocación”, *Cubadebate*, 17 de febrero de 2016, disponible en <http://www.cubadebate.cu/especiales/2016/02/17/a-20-anos-del-derribo-de-las-avionetas-como-se-gesto-una-gran-provocacion/>

⁴ Congreso de los Estados Unidos, Ley para la Democracia Cubana, ley pública 102-484, 23 de octubre de 1992, consultada en Archivo del Departamento de Estado, disponible en https://1997-2001.state.gov/www/regions/wha/cuba/democ_act_1992.html

Robert TORRICELLI. El entonces candidato presidencial y exgobernador de Arkansas, William CLINTON, había manifestado su apoyo al Proyecto de ley.⁵

La ley tenía como propósito empeorar aún más la situación económica en la isla, ya que comprendía la imposibilidad de hacer negocios con subsidiarias norteamericanas y la prohibición a los barcos que tocaran puerto cubano, de ir a Estados Unidos durante 180 días. Además de estos elementos dirigidos a fortalecer el bloqueo, el denominado Carril 2 tenía como objetivo fomentar cambios internos en la isla a partir de la subversión.

Como consecuencia de la situación de la economía y a partir de los pronósticos sobre la imposibilidad de que el proceso revolucionario cubano pudiera resistir por mucho tiempo, la derecha cubanoamericana comenzó a organizar su regreso a Cuba. Pero las reformas económicas incentivadas por el gobierno revolucionario a principios de 1994 aseguraban un nuevo impulso a la Revolución. Se produjeron más de 100 mil parlamentos obreros en los centros de trabajo, en las bases campesinas y entre los estudiantes universitarios, para discutir las medidas económicas y enfrentar ese momento tan difícil denominado Periodo especial.⁶

Entre las reformas económicas, la apertura a la inversión extranjera fue sin duda una de las más importantes. Las empresas extranjeras comenzaron a invertir en Cuba, lo que incluía algunos de los principales socios comerciales de Estados Unidos, incluidos Canadá y los países de la Unión Europea.⁷

En el año 1994 la dura situación financiera y económica ya había repercutido considerablemente en la esfera social, lo que elevó el interés por emigrar. Esto produjo que aumentara el secuestro de embarcaciones, y comenzara el éxodo masivo de personas por vía marítima irregular desde Cuba hacia Estados Unidos. El gobierno cubano declaró abiertas sus fronteras y más de 30 000 cubanos abandonaron la Isla en botes improvisados o balsas rumbo a Florida.

⁵ ROY, Joaquín, "Lawyers Meet The Law: Critical U.S. Voices Of Helms-Burton", *Revista de Derecho Internacional y Comparado de la Universidad de Miami*, Vol. 6, 1998, p. 45, disponible en <https://repository.law.miami.edu/umiclr/vol6/iss1/4>

⁶ BARREDO, Lázaro, "A 20 años...", *cit.*

⁷ DUNNING, Jeffrey, "The Helms-Burton Act: A Step in the Wrong Direction for United States Policy Toward Cuba", *Urban Journal Contemporary Law*, enero 1998, p. 228, disponible en https://openscholarship.wustl.edu/law_urbanlaw/vol54/iss1/11

Comenzaba así la denominada “Crisis de los balseros”. Como respuesta, el gobierno de Clinton anunció un recorte drástico en las remesas que los cubanos en Estados Unidos enviaban a sus familiares en la Isla, se prohibieron los viajes de emigrados a Cuba y de cubanos a Estados Unidos, así como los intercambios académicos. A pesar de las medidas, al final la crisis terminó con un acuerdo entre Washington y La Habana, donde Estados Unidos aceptó un cambio sustancial en su política de inmigración hacia Cuba, accediendo a enviar “refugiados ilegales” de regreso a la Isla.⁸

En septiembre de 1994 se firmó el primer acuerdo migratorio derivado de esta crisis, que tuvo como objetivo la regulación de la inmigración legal y frenar la ilegal. Por primera vez, el gobierno norteamericano se comprometió a impedir y oponerse al secuestro de embarcaciones y personas, propició la relativa normalización de las relaciones migratorias y contempló la entrega de 20 000 visas anuales para asentarse de forma permanente en Estados Unidos. El 2 de mayo de 1995 se dio a conocer una declaración conjunta que complementa las obligaciones contraídas en el acuerdo, y en la que Estados Unidos prometió recibir a los balseros que permanecían en la base de Guantánamo y que cumplieran los requisitos según las leyes norteamericanas. Además, prometieron devolver a las personas encontradas en alta mar. Se tuvo como objetivo dar respuesta a preocupaciones de carácter humanitario y garantizar que la migración entre los dos países se efectuara de manera segura, legal y ordenada. Posteriormente se reanudaron los viajes y las remesas.⁹

Los grupos de interés de la comunidad cubana en el “exilio” simplemente no participaron en la negociación, y solo fueron informados después de la firma de los acuerdos. Sus portavoces denunciaron enérgicamente este acuerdo, llamándolo “traición” y “un pacto con el diablo”, pero en la práctica no había posibilidad real de desafiarlo políticamente.¹⁰

La difícil situación en Cuba, derivada de la caída del campo socialista, y agravada por el fortalecimiento del cerco económico por parte de Washington, fue

⁸ HOFFMAN, Bert, “The Helms-Burton law and its consequences for Cuba, the United States and Europe”. Intervención en el Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Chicago, Illinois, 24 de septiembre de 1998, disponible en <https://lasa.international.pitt.edu/LASA98/Hoffmann.pdf> [consultado el 23 de agosto de 2020].

⁹ CORNELIO, Ariadna, “Grupos de presión en el sistema político de la sociedad en Estados Unidos”, *Tesis con opción al grado de Licenciada*, p. 65.

¹⁰ HOFFMAN, Bert, “The Helms-Burton law...”, *cit.*

un elemento decisivo para que los sectores de extrema derecha trataran, a través de una nueva legislación, dar la estocada final a la Revolución cubana.

En este contexto, William CLINTON fue elegido en 1992 como presidente de Estados Unidos. Durante sus dos primeros años de mandato luchó contra facciones conservadoras, tanto en el Partido Republicano como en el Demócrata. Esta atmósfera contribuyó a la estrecha aprobación del presupuesto del año fiscal 1994, que no obtuvo ningún apoyo republicano y fue rechazado por varios demócratas. Por otra parte, los intentos de la administración para reformar el sistema de salud estadounidense fueron fallidos. Los republicanos aprovecharon el descontento popular con la situación de la economía, para aumentar los ataques a los aspectos sociales y culturales del liberalismo. Ello, combinado con grandes contribuciones financieras a las campañas de los republicanos, resultó en que el 8 de noviembre de 1994 el electorado estadounidense otorgara al Partido Republicano su mayor victoria desde 1980.¹¹

Aunque el partido del presidente generalmente pierde algunos escaños en las elecciones de medio término, esta derrota demócrata es una de las más recordadas de la historia legislativa de Estados Unidos. Los republicanos obtuvieron 54 escaños en la Cámara de Representantes y 8 escaños en el Senado, al mismo tiempo que tomaron el control de una serie de gobernaciones y legislaturas estatales. Mientras tanto, algunos demócratas prominentes, incluido el presidente de la Cámara de Representantes, Tom FOLEY, de Washington, y el presidente del Comité de Medios y Arbitrios, Dan ROSTENKOWSKI, de Illinois, sufrieron derrotas inesperadas.¹²

Por primera vez en 40 años, el Partido Republicano ganó el control tanto de la Cámara de Representantes como del Senado en las elecciones de medio término. Liderados por el Representante Newt GINGRICH, de Georgia, quien posteriormente reemplazó al demócrata Tom FOLEY como presidente de la Cámara, el Partido Republicano se unió bajo el "Contrato con Estados Unidos", a un plan legislativo de 10 puntos, que contemplaba reducir los impuestos federales, equilibrar el presupuesto y desmantelar los programas de bienestar social establecidos durante las seis décadas de mayoría demócrata en el Congreso.¹³

¹¹ COLECTIVO DE AUTORES, *General Election, 1994 (Nov. 8)*, p. 186.

¹² DRISCOLL, Bárbara, Silvia NÚÑEZ y Julián CASTRO, *Los procesos electorales en América del Norte en 1994*, p. 35.

¹³ GANS, Curtis, "1994 Congressional Elections: An Analysis", *Fairvote*, 1995, disponible en <https://archive.fairvote.org/reports/1995/chp3/gans.html>

Con estos resultados electorales y con la correspondiente nueva composición en el liderazgo de la Cámara y del Senado, una alineación completamente nueva de presidentes de comités tendría el poder de decidir qué legislación se discute y llega al debate.

La nueva composición política aseguraría un acceso a los sectores más reaccionarios de la extrema derecha cubanoamericana y, por lo tanto, posibilitaría la introducción y el avance de un proyecto de ley con profundas deficiencias técnicas y teóricas.

El 12 de marzo de 1996, el presidente William CLINTON firmó la Ley para la libertad y la solidaridad democrática cubanas,¹⁴ conocida como Ley Helms-Burton. La ley constituyó un ataque directo a la soberanía de Cuba, a su sistema político y económico, codificó el bloqueo contra Cuba y fortaleció como nunca antes su alcance extraterritorial.

El Título I de la ley fue básicamente un compendio de las propuestas que el congresista de origen cubano Mario DÍAZ-BALART ya había hecho al Congreso contra Cuba. El Título II fue una obra mayormente de Bob MENÉNDEZ, interesado en establecer las condiciones para el “cambio de régimen” y el levantamiento del embargo. El capítulo IV no era nada novedoso, toda vez que se refería a las sanciones a aplicar contra los extranjeros que no cumplieran las disposiciones norteamericanas, algo bastante común en la política exterior del país. Por su parte, el Título III fue desde sus inicios muy controversial, ya que introducía varias nociones contrarias al Derecho internacional y al Derecho constitucional de Estados Unidos.

Los redactores de la ley recurrieron a lobistas y firmas de abogados relacionados con grandes negocios nacionalizados en los años 60. Es así que la empresa Bacardí desempeñó un papel determinante en todo el proceso de elaboración y aprobación. Manuel J. CUTILLAS, director ejecutivo de la empresa, el entonces lobista Otto REICH e Ignacio SÁNCHEZ, socio del bufete Kelly-Drye and Warren, una firma con base en New York que representaba los intereses de la Bacardí, desempeñaron un rol muy activo en la redacción del texto y la búsqueda de consenso para su aprobación.¹⁵

¹⁴ Congreso de los Estados Unidos, *Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act of 1996*, Sec. 104, 105, *Congresional Record*. (6 de marzo de 1996), disponible en <https://www.congress.gov/104/plaws/publ114/PLAW>

¹⁵ ARBOLEYA, J., *Los misterios de la política de Estados Unidos hacia Cuba. Donald Trump y la vuelta al pasado*, p. 87.

El Título III de la nueva ley le brindó a Bacardí una potente herramienta de respuesta contra el gobierno cubano y el grupo Pernod Ricard. Se perseguía asustar a la empresa francesa y lograr que abandonaran sus negocios con Cuba. Adicionalmente, constituiría una derrota para uno de sus competidores mundiales. De hecho, en varios círculos políticos la Ley Helms-Burton era conocida como Ley Bacardí.

Según Gary JARMIN, director de la Fundación Cuba de Estados Unidos, la motivación de HELMS para la introducción del proyecto de ley se debió en parte a la influencia de cabildeo del exigente del ron cubano. Bacardí se convertiría en uno de los mayores beneficiarios de la Ley.¹⁶

El 14 de febrero de 1995, el representante republicano Dan BURTON introdujo en la Cámara de Representantes el proyecto de Ley para la Libertad y la Solidaridad Democrática Cubana de 1995. La Cámara lo aprobó el 21 de septiembre por una votación de 294-130. El mismo proyecto fue presentado en el Senado por el legislador Jesse HELMS y aprobado, el 19 de octubre de 1995 por votación 74 a 24. El 14 de diciembre de 1995, el Senado aceptó la solicitud de la Cámara de un comité de conferencia sobre el proyecto de ley. Después de que el comité de conferencia presentó su informe, el proyecto de ley recibió un amplio apoyo bipartidista en ambas cámaras.¹⁷

El 24 de febrero de 1996, el gobierno cubano derribó dos avionetas de “Hermanos al Rescate” que violaban el espacio aéreo cubano.¹⁸ Esta acción se convirtió en el pretexto para permitir que prevalecieran las fuerzas hostiles contra Cuba dentro de la administración CLINTON. El 26 de febrero, el presidente le pidió al Congreso que aprobara una ley que buscara indemnización para los familiares de los pilotos fallecidos. Declaró su intención de trabajar con el Congreso para aprobar el proyecto de Ley Helms-Burton pendiente en ese momento.

¹⁶ DUNNING, Jeffrey, “The Helms-Burton Act...”, *cit.*

¹⁷ ALARCÓN DE QUESADA, Ricardo, Comparecencia sobre la política del gobierno norteamericano contra Cuba ante la televisión cubana, las ondas internacionales de *Radio Habana Cuba* y las nacionales de *Radio Rebelde* y *Radio Progreso*, el día 8 de enero de 1999.

¹⁸ Durante más de 20 meses y en correspondencia con el espíritu de negociación que había prevalecido durante los acuerdos migratorios aprobados entre 1994 y 1995, la parte cubana había actuado por los canales diplomáticos para denunciar las reiteradas violaciones del espacio aéreo, pero las acciones de la organización terrorista “Hermanos al Rescate” se tornaron más provocadoras. Continuaron violando impunemente el espacio aéreo cubano, y lanzando panfletos desde el aire sobre la isla. Su desafío a la soberanía cubana era parte de la agenda política de los grupos de poder en Estados Unidos para negar la legitimidad del gobierno de Cuba, de ahí la abierta complicidad de las autoridades norteamericanas.

La Ley Helms-Burton, que disfrutó de un respaldo casi completo de los republicanos desde el inicio, ganó apoyo generalizado entre los demócratas después del derribo de las avionetas. También contó con un amplio apoyo entre la comunidad de exiliados cubanos en Florida. El proyecto de ley fue aprobado con una abrumadora mayoría: en el Senado votación de 74 a 22 y en la Cámara de 336 contra 86. El 12 de marzo de 1996, el presidente de Estados Unidos firma la Ley para la Libertad y la Solidaridad Democrática Cubana.¹⁹

El objetivo de esta legislación ha sido fundamentalmente político. Mediante la presión para desalentar las inversiones extranjeras en Cuba (a través de la amenaza de demandas judiciales y las restricciones de viaje a Estados Unidos) ha perseguido provocar un mayor deterioro económico que acelerara el final del “régimen dictatorial cubano”. Esta ley es uno de los últimos eslabones del empleo de los métodos económicos en el entramado de la política exterior de Estados Unidos.²⁰

2. DESARROLLO

Los temas sobre la constitucionalidad de la Ley Helms-Burton y sobre la violación del Derecho internacional, que significan muchos de sus postulados, fueron objeto de debate desde los momentos iniciales de discusión del proyecto. La llamada Ley Helms-Burton ha atraído la atención no solamente de los politólogos y los analistas de las relaciones internacionales, sino también en Derecho internacional. Es así que, a partir de las numerosas controversias sobre las irregularidades teóricas de la Helms-Burton, se ha llegado a calificarla como un engendro jurídico.²¹

La Ley consta de 4 títulos o capítulos, que en términos generales extiende sanciones administrativas a entidades financieras que den préstamos a Cuba, y a los extranjeros que realicen inversiones en el país. Igualmente rechaza la legalidad de las nacionalizaciones efectuadas en Cuba. Le otorgó carácter retroactivo a la acción para reclamar bienes nacionalizados al triunfo de la revolución. Condicionó la normalización de relaciones con Cuba al cambio del sistema político mediante la realización de elecciones “libres”. A continuación

¹⁹ ROY, Joaquín, “Lawyers Meet The Law...”, *cit.*

²⁰ *Ibidem.*

²¹ MUSE, Robert, *The Global Americans*, 2020, disponible en <http://theglobalamericans.org>

abordaremos cada uno de estos aspectos, y posteriormente analizaremos aspectos teóricos y doctrinales sobre la norma.

El Título I, “Fortalecimiento de las sanciones internacionales contra el gobierno de Castro”, establece líneas políticas agresivas como un llamado a establecer un bloqueo internacional obligatorio, la oposición a la entrada de Cuba a las instituciones financieras internacionales y la obligación del gobierno de Estados Unidos de apoyar material y financieramente a la contrarrevolución cubana. Este título persigue fortalecer el bloqueo mediante su internacionalización, codificarlo en ley y comprometer el apoyo a la subversión política interna. Hace imposible para futuros gobiernos estadounidenses levantar el bloqueo a Cuba con medidas administrativas.

El Título II, “Ayuda a un a Cuba libre e independiente”, dispone un esquema futuro de la organización política, económica y social a ser implementado en Cuba, para que pueda ser considerado como un gobierno “democráticamente electo”. Establece el cargo de un procónsul en Cuba durante un llamado periodo de transición, después de desmontado el gobierno constitucional cubano, con el objetivo de controlar el cumplimiento de esa ley estadounidense.

Este acápite tiene un profundo espíritu colonialista, y es una Enmienda Platt renacida. Significa la interferencia en los asuntos internos de Cuba, y una clara violación a la soberanía y al derecho a la autodeterminación. Se intenta nuevamente imponer un poder extraterritorial que le otorgue el derecho a Estados Unidos de interferir en Cuba unilateralmente.

Por su parte, el Título III, “Protección de los derechos de propiedad de los nacionales estadounidenses”, permite a los nacionales de ese país entablar procesos judiciales en las cortes de los Estados Unidos, contra toda persona o entidad extranjera que “trafique” con propiedades norteamericanas nacionalizadas por la Revolución cubana después del 1 de enero de 1959. Desde 1996, todos los presidentes de Estados Unidos habían suspendido la posibilidad de presentar demandas en las cortes estadounidenses. En mayo de 2019, el gobierno de Donald TRUMP permite por primera vez la presentación de demandas amparadas en el Título III de la Ley Helms-Burton.

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. Recordemos que –como abordamos al inicio de este capítulo– Cuba estaba atravesando por una profunda crisis económica y acababa de abrirse a la inversión extranjera.

El Título IV, “Exclusión de determinados Extranjeros”, deniega el visado o excluye del territorio de Estados Unidos a los que “trafiquen” con propiedades norteamericanas, así como a sus familiares. Se ha aplicado de forma selectiva, para presionar a compañías de varios países e intimidarlas, con el objetivo de forzar su salida de Cuba o retirar sus propuestas de inversión o negocios en el país.

En el sector académico, ha existido un consenso mayoritario que ha expresado críticas sobre la constitucionalidad de la ley. Se parte de la idea de que los redactores priorizaron los objetivos políticos por encima de los jurídicos o comerciales, propiciando así innumerables aspectos cuestionables sobre la constitucionalidad de la ley.

Resulta interesante que a pesar de los aspectos teóricos que analizaremos a continuación, después de que se iniciara la posibilidad de presentar demandas en mayo de 2019, en ningún caso se ha producido una demanda específica para desafiar la constitucionalidad de la ley. Esto puede deberse a diversos factores, incluido los altos precios y lo engorroso del proceso legal. No obstante, en algunos procesos los demandados han hecho alusiones en sus contestaciones a temas de constitucionalidad.

La Constitución de 1787²² es la ley suprema sobre la que se sustenta el sistema político de Estados Unidos. Este documento estableció como eje estructural del gobierno la división de poderes, con tres ramas diferentes y coordinadas unas con otras: el poder legislativo, el ejecutivo y el judicial. Se confirió el poder legislativo al Congreso, el ejecutivo al Presidente, y el judicial a la Corte Suprema y a los tribunales federales inferiores, que serían creados por el Congreso Federal.

El poder ejecutivo establece y hace cumplir las leyes. Incluye al presidente, vicepresidente, el Gabinete, departamentos, agencias independientes y otras juntas, comisiones y comités. El poder legislativo redacta proyectos de ley, confirma o rechaza las nominaciones presidenciales para jefes de agencias federales, jueces federales y la Corte Suprema, y tiene la autoridad para declarar la guerra. Esta rama incluye el Congreso (el Senado y la Cámara de Representantes) y agencias y oficinas especiales que brindan servicios de apoyo al Congreso. El artículo III de la Constitución regula el sistema de justicia federal.²³

²² Archivo Nacional de los Estados Unidos, Constitución de Estados Unidos, 1789, disponible en <https://www.archives.gov/founding-docs/constitution-transcript>

²³ CASTRO, Soraya, et al., *Dinámica interna y política exterior*, p. 203.

Los padres fundadores creían fervientemente en la separación de poderes, pero también en la creación de un sistema que permitiera a ningún poder sobrepasar los límites del otro. La Constitución incluyó el principio de pesos y contrapesos, mediante el cual cada rama del gobierno tiene poderes individuales para controlar y chequear las otras ramas, y evitar que cualquiera de ellas se vuelva demasiado poderosa. Estos han sido pilares fundamentales del diseño gubernamental de Estados Unidos y de la democracia al estilo norteamericano.

Más allá de diseño constitucional, en la práctica ha sido frecuente encontrar roces y fricciones en cuanto a las prerrogativas de cada poder. En más de una oportunidad ha sido fuente de litigio que ha derivado en famosos precedentes judiciales. Resaltan, por ejemplo, los casos *Inmigration and Naturalization Service vs. Chadha*, de 1983, y *Clinton vs. City of New York*, de 1998.²⁴ En ambos el tribunal supremo intervino para aclarar la constitucionalidad de determinados actos, a partir de su interpretación de la separación de poderes.

Desde el Derecho constitucional estadounidense, uno de los primeros temas que salta a la vista en la Ley Helms-Burton es la violación de la tripartición de poderes en dos aspectos fundamentales. En primer lugar, al firmar esta ley el presidente cedió prerrogativas, que según el artículo 2 de la Constitución estadounidense le corresponden al poder ejecutivo. Se añade además que codifica y eleva a nivel de ley federal la mayoría de las regulaciones administrativas del bloqueo, lo que hace que para que se elimine totalmente esta política contra Cuba se requiera una ley del Congreso. La firma de la Ley Helms-Burton por parte de CLINTON constituye un insólito caso de automutilación de los privilegios del Ejecutivo para liderar la política exterior. Esto significó, además, una limitación de su poder para flexibilizar o variar la política hacia Cuba en general, y sobre las medidas de bloqueo en particular. Para la política exterior hacia Cuba el poder discrecional quedó atado de pies y manos. No obstante, durante el proceso legislativo se incluyeron algunas provisiones que le permitirían al Ejecutivo preservar prerrogativas. Es el caso de la posibilidad de las licencias, y de suspender la posibilidad de iniciar demandas en tribunales de Estados Unidos amparadas en el Título III de la Ley Helms-Burton.

En segundo lugar, la otra objeción en materia de tripartición de poderes estaría en lo relacionado con que el Congreso no solo asumió funciones

²⁴ VILE, J. R., *Essential Supreme Court Decisions. Summaries of leading cases in U.S. Constitutional Law*, p. 345.

eminentemente judiciales, sino que limitó el actuar de los tribunales en cuestiones propias de su competencia. El Congreso, con esta ley, asumió una función judicial al decretar que las “confiscaciones” cubanas fueron ilegales.

La afirmación de la ilegalidad de las nacionalizaciones está basada en un informe del Comité de Relaciones Exteriores de la Cámara, con el número 104-202 de 1995.²⁵ Dicho documento generalizó el uso del término ‘confiscación’ al considerar que cualquier incautación realizada por el gobierno cubano después de enero de 1959, y que no hubiera sido compensada o resuelta bajo un acuerdo internacional de liquidación de reclamaciones, sería considerada como confiscación de esta forma. La ley se erige sobre esta afirmación y usa en todo momento el término confiscación.

Se parte de este criterio absoluto, sin diferenciar los distintos tipos de procesos que tuvieron lugar en Cuba con posterioridad al triunfo de la Revolución. No se tuvo en cuenta que se llevaron a cabo otros procesos que tienen distinta naturaleza jurídica. En ese sentido, cabe diferenciar la confiscación de la nacionalización y la expropiación forzosa.

La confiscación de bienes constituye una sanción accesoria que se impuso a los responsables de delitos contrarrevolucionarios. Estuvo prevista en el artículo 24 de la Ley Fundamental de la República²⁶ y quedó además regulada en la Ley 664. Este proceso, al ser derivado de un hecho penal no conlleva compensación.

Se aplicó fundamentalmente sobre los bienes de Fulgencio BATISTA y sus colaboradores, y sobre bienes cuyos dueños participaron en actos contra la Revolución. Esta es una institución histórica del Derecho penal, y que existió en Cuba mucho antes de 1959 y se mantiene en la actualidad. Consideramos que en el caso particular de Cuba, y de los hechos alrededor del triunfo de la Revolución, fue correctamente aplicada. Se trata de personas que huyeron de Cuba y vaciaron las arcas y fondos del Estado. En otros casos fueron esbirros y asesinos que mataron y torturaron a miles de jóvenes durante la dictadura de BATISTA.

²⁵ Cámara de Representantes Congreso de los Estados Unidos, Informe No. 104-202 del Comité de Relaciones Exteriores, 1995.

²⁶ Gobierno Provisional, “Ley Fundamental de la República”, *Gaceta Oficial*, 7 de febrero de 1959.

En cambio, la expropiación forzosa se realiza en razón de utilidad y necesidad sobre bienes nacionales. En esencia, es una institución de carácter administrativo que busca el traspaso de bienes del patrimonio privado al estatal, pero por razones de utilidad pública o interés social. En este caso el propietario sí debe ser compensado.

Las nacionalizaciones se ejecutaron a través del procedimiento de expropiación forzosa, pero fueron dirigidas contra propiedades extranjeras. Se llevaron a cabo con apego al Derecho internacional, y se ampararon en el artículo 24 de la Constitución de 1940, vigente en ese momento, y en la Ley Fundamental del 7 de febrero de 1959.

Por otra parte, la Ley No. 851 de 1960 estableció los procedimientos de compensación a las propiedades nacionalizadas. Además, se adoptaron 10 resoluciones específicas para las nacionalizaciones de bienes estadounidenses. El gobierno de Estados Unidos se negó a aceptar e incluso a discutir los términos de compensación propuestos por el gobierno revolucionario. Cuba tenía el derecho soberano de tomar las medidas necesarias para defender su economía.

Hay que señalar que el Derecho internacional moderno acepta y regula el derecho de los Estados a la nacionalización, siempre y cuando se realicen por motivos de utilidad pública, se estipule la correspondiente indemnización y no estén presentes razones discriminatorias. Todos estos criterios fueron respetados por el proceso nacionalizador cubano.²⁷

De hecho, Cuba resolvió el tema de las compensaciones con todos los países excepto Estados Unidos. Esto demuestra que la voluntad del gobierno revolucionario siempre ha sido la de compensar a las personas jurídicas y naturales, cuyos bienes fueron nacionalizados después de 1959.

Otra de las funciones de los jueces que se ha visto usurpada está relacionada con el cálculo del daño. En el sistema de Derecho estadounidense, el *Common Law*, la potestad para calcular las compensaciones y determinar la cuantía de los daños derivados de las sentencias judiciales es de los jueces. La ley puede determinar pautas generales, pero no establecer de forma detallada cómo se hace el cálculo para un caso concreto.

²⁷ FERNÁNDEZ PÉREZ, S., "El proceso nacionalizador en Cuba...", *cit.*

Para entender el tema del cálculo del daño es preciso explicar brevemente el papel de la Comisión de Arreglo de las Reclamaciones. Posterior al proceso nacionalizador, la Comisión de Arreglo de las Reclamaciones (*Foreign Claims Settlement Commission* en inglés), entidad subordinada al Departamento de Justicia y encargada de certificar reclamaciones de ciudadanos estadounidenses, certificó mediante su programa Cuba unas 5 911 reclamaciones de personas y corporaciones de Estados Unidos. En el proceso se presentaron 8 816 expedientes, pero solo se certificaron las mencionadas por un valor de \$1 851 057 358.00.²⁸ Aunque la cifra está sobredimensionada, pues se tuvo acceso a pocos documentos oficiales y muchas partieron de las declaraciones de los afectados, estas son referentes para la Ley Helms-Burton.

La Ley Helms-Burton establece que en el caso de las reclamaciones certificadas por la Comisión de Arreglo de las Reclamaciones (FCSC por sus siglas en inglés), para determinar el cálculo del daño se contabiliza el monto certificado más los intereses anuales acumulados desde el momento de la nacionalización. En el caso de las reclamaciones no certificadas se escoge el monto mayor entre el valor actual de la propiedad en el mercado o el valor de la propiedad en el momento de la nacionalización. En todos los casos se añaden las costas procesales, es decir, los gastos en que incurre el tribunal durante el proceso y los gastos de los abogados.

Pero lo más significativo es que si los demandantes cumplen el requisito de notificar al futuro demandado 30 días antes de presentar el caso, y en esa notificación alertan de que se encuentra traficando con una propiedad confiscada por el gobierno cubano, entonces ese demandante puede triplicar el valor del daño total.

Esta forma es muy gravosa y parte de la certeza de que Cuba y sus socios, al perder todos los casos, se les impondría una cuantía a pagar tan gravosa que resultaría casi en la quiebra. Está estructurado para infligir el mayor daño posible a los demandados y rebasa por mucho la forma en que se calcula el daño en el sistema estadounidense. Esta forma de calcular daño en un caso civil es inédita y desmedida. Obliga a los jueces a usar esta formulación, lo que, como hemos mencionado, viola la tripartición de poderes.

²⁸ PUMARIEGA, Y., "Las compensaciones mutuas entre Cuba y Estados Unidos. Apuntes para una futura negociación", *Política Internacional*, 2021, pp. 87-98.

En otro orden de cosas, consideramos oportuno agregar que la Ley limitó a los tribunales estadounidenses la aplicación de la doctrina del Acto de Estado para los casos derivados de la aplicación del Título III. De esta manera eliminó la capacidad de los tribunales para, al razonar sobre un caso, determinar si las nacionalizaciones están amparadas por la doctrina del Acto de Estado y, por ende, desestimar los casos.

La Doctrina del Acto de Estado es una regla jurisprudencial aplicada a aquellos casos que implican o cuestionan la legalidad de una norma o acto gubernamental extranjero, realizado en territorio propio. Desde sus orígenes hasta la actualidad, su análisis ha sido variable pues se relaciona con temas de expropiación y nacionalización, pero también con otras áreas como monopolios o derechos humanos.

Es decir, es facultad de los tribunales determinar si se puede invocar esta doctrina para justificar o no un actuar determinado por parte de un Estado. La Doctrina del Acto de Estado se reconoce y sienta precedente judicial en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Estados Unidos con la opinión del Juez Marshall en el caso de 1812, *The Exchange vs. McFaddon*.²⁹

De hecho, la Corte Suprema de Estados Unidos, en la sentencia del caso *Sabbatino* contra el Banco Nacional reconoció que “a pesar de lo gravoso que pueda ser para la norma pública de este país y los Estados que lo integran una expropiación de esta índole, llegamos a la conclusión de que mejor se sirve el interés nacional como al progreso hacia la finalidad de que rijan el Derecho Internacional entre las naciones, manteniendo intacta la doctrina del Acto de Estado para que en este caso reine su aplicación”.³⁰

A pesar de la importancia y la significación de este pronunciamiento, en la práctica la sentencia no fue implementada, debido a una maniobra política del Congreso. Se aprobó la enmienda Hickenlooper, que restringió la utilización de la Doctrina del Acto de Estado, declarando que no podía ser aplicable cuando se debatían expropiaciones de bienes de ciudadanos norteamericanos en el extranjero.

²⁹ Corte Suprema de los Estados Unidos, “*Schooner Exchange vs. McFaddon*”, 11 U.S. 116,1812, disponible en <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/11/116/>

³⁰ Corte Suprema de los Estados Unidos, “*Banco Nacional de Cuba vs. Sabbatino*”, 376 U.S. 398 .1964. disponible en <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/376/398/>

El Congreso, con esta acción, desafió de nuevo la tripartición de poderes e interfirió en asuntos propios del poder judicial. El objetivo fue proteger al máximo a sus nacionales de los efectos del reconocimiento judicial que había hecho la Corte Suprema.

Otra de las críticas de la doctrina sobre la Ley Helms-Burton está relacionada con la amplitud con que se define el término 'tráfico'. Como sabemos, se plantea en el Título III, que nacionales estadounidenses pueden presentar ante tribunales de Estados Unidos, demandas contra todo el que "trafique" con propiedades estadounidenses que fueron confiscadas en Cuba en la década de 1960. Así mismo, el Título IV establece que se puede denegar el visado o excluir del territorio de Estados Unidos a los que "trafiquen" con propiedades norteamericanas y a sus familiares. En consecuencia, la implicación de la interpretación del término tráfico es de vital importancia para este estudio.

La Ley Helms-Burton establece que 'tráfico' puede significar: vender, transferir, distribuir, dispensar, negociar, administrar, o de otra manera disponer de propiedad confiscada, o comprar, arrendar, recibir, poseer, obtener el control de, administrar, usar, o de otra manera adquirir o mantener un interés en propiedad confiscada. Tal y como está escrito, prácticamente cualquier acción que se haga con un bien puede estar incluida en el término tráfico; además, dependerá mucho de la interpretación del tribunal sobre el caso en concreto.

La forma en la que está reflejado este término en el texto legal hace que de casi cualquier acción que realice una persona natural o jurídica, ya sea de forma directa o incluso indirecta, se derive responsabilidad civil. Esta situación plantea la cuestión, de cuán directo debe ser el nexo entre los bienes y el interesado a fin de demostrar la existencia de tráfico.

Desde el punto de vista de la redacción de la Ley, evidentemente la intención del legislador fue reforzar el uso del tráfico, de una forma que se pueda extender el efecto extraterritorial y abarcar además a una amplia gama de sujetos, no solo propietarios, sino cualquiera que tenga el uso o control de un bien que según la ley fue "confiscado" o tenga relación comercial de algún tipo con él.

Después de casi 25 años en los que no se presentaron demandas, no había certeza de que la interpretación de este término por los tribunales fuera más o menos extensa. Les ha correspondido a los jueces decidir el impacto y la magnitud de este concepto.

Otros de los temas debatidos en relación con la constitucionalidad de la Ley Helms-Burton, está relacionado con la violación de las enmiendas asociadas a la cláusula del debido proceso, en particular con uno de sus elementos, la jurisdicción personal. En el Derecho estadounidense se refiere al poder que tiene un tribunal para tomar una decisión con respecto a la parte demandada en un caso.

El debido proceso es uno de los pilares constitucionales del Derecho estadounidense. La importancia de este tema se evidencia en que es uno de los pocos que está regulado por dos enmiendas distintas de la Constitución estadounidense. Fue regulado primeramente en la Quinta Enmienda, la cual establece que nadie será “privado de la vida, la libertad o la propiedad sin el debido proceso legal”. Pero esta estaba solo dirigida a proteger a los ciudadanos contra el poder del gobierno federal.

Después de la Guerra Civil, el Congreso adoptó una serie de medidas para proteger los derechos individuales de la interferencia de los Estados. Entre ellos estaba la Decimocuarta Enmienda, ratificada en 1868, que básicamente utiliza el mismo texto de la Quinta Enmienda para describir la obligación legal que tendrían los Estados. Se concretaba así la garantía de que todos los niveles del gobierno estadounidense deben operar dentro de la ley y proporcionar procedimientos justos.³¹

El debido proceso se divide en debido proceso procesal, referido a los procedimientos que el gobierno debe seguir antes de privar a un individuo de la vida, la libertad o la propiedad, y el debido proceso sustantivo, derivado de la idea de que ciertas libertades son tan importantes que no pueden infringirse sin una razón de peso.

La Corte Suprema ha definido en varias oportunidades que el límite a la jurisdicción de las cortes sobre individuos y compañías está contenido en la enmienda del debido proceso. En el famoso caso de *Pennoyer vs. Neff*,³² la Corte enunció dos principios de jurisdicción con respecto a los Estados en un sistema federal. En primer lugar, “todo Estado posee jurisdicción y soberanía exclusivas sobre personas y bienes dentro de su territorio”, y segundo, “ningún

³¹ CHAPMAN, N. S., & K. YOSHINO, “National Constitutional Center”, en *The Fourteenth Amendment Due Process Clause*, disponible en <https://constitutioncenter.org/the-constitution/amendments/amendment-xiv/clauses/701>

³² Corte Suprema de los Estados Unidos, “*Pennoyer vs. Neff*”, 95 U.S. 714, 1878, disponible en <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/95/714/>

Estado puede ejercer jurisdicción y autoridad directa sobre personas o bienes que no están en su territorio”.

Sin embargo, esta última idea ha evolucionado, pues la movilidad de la sociedad contemporánea y las nuevas formas en que se practica el comercio han llevado a que este principio se atenúe. La Corte ha establecido estándares más modernos para la jurisdicción personal con base en la naturaleza y la calidad de contactos que individuos y corporaciones tienen con un Estado. Esta prueba de “contactos mínimos”, en consecuencia, permite a los tribunales estatales obtener poder sobre los acusados de fuera del Estado.³³

Este último aspecto es mucho más relevante para compañías e individuos extranjeros. La Corte Suprema sostuvo en el caso *Daimler vs. Bauman*, de 2014, que para que una corte tenga jurisdicción sobre una compañía extranjera esta debe estar “At home”, es decir, basificada en Estados Unidos. No obstante, en casos excepcionales, aunque la compañía no esté domiciliada en Estados Unidos, si tiene presencia continua y sistemática, si sus operaciones en el territorio son sustanciales, también puede existir jurisdicción sobre la corporación.³⁴

Todo este debate teórico es de suma pertinencia para nuestro análisis sobre la Ley Helms-Burton. La legislación permite que se demanden personas y corporaciones de terceros países, por hechos que ocurrieron fuera de territorio estadounidense, y a personas que no eran ciudadanas de EE.UU. al momento de nacionalizar, por consiguiente, obvia este requisito constitucional de la ley estadounidense.

En la práctica jurídica, uno de los argumentos que pueden presentarse a la hora de enfrentarse a un proceso derivado de la aplicación del Título III, es la falta de jurisdicción personal de un tribunal sobre un acusado. Por supuesto, en este tema en particular dependerá de las características específicas de los demandados en los casos, si están domiciliados o no, o si tienen suficientes relaciones de negocios en Estados Unidos.

³³ PAUL, WEISS, RIFKIND, WHARTON & GARRISON LLP, “Paul and Weiss”, en *Personal Jurisdicción Decision*, disponible en <https://www.paulweiss.com/practices/litigation/litigation/publications/supreme-court-issues-important-personal-jurisdiction-decision-for-multistate-corporations?id=39785>

³⁴ Corte Suprema de los Estados Unidos, “Helicópteros Nacionales vs. Hall”, 466 U.S. 408, 1984, disponible en <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/466/408/>

En las demandas presentadas hasta el momento, luego del levantamiento de la suspensión en 2019, este ha sido uno de los elementos más debatidos y que han formado parte de los argumentos de los demandados. En no pocas ocasiones se presentaron procesos contra entidades que no tienen ninguna relación con Estados Unidos.

Este acápite en particular es una de las causas fundamentales por las que la mayoría de los casos presentados hasta el momento, son contra compañías estadounidenses, lejos de la aspiración original de los legisladores de afectar a inversionistas de terceros países.

Sin dudas, uno de los aspectos teóricos que más implicaciones tienen en los procesos por Título III, es el denominado en la doctrina norteamericana como *Standing* (Legitimación). Los tribunales federales son tribunales de jurisdicción limitada, lo que significa que solo pueden considerar un caso si el tema y las partes cumplen con ciertos requisitos. El artículo III de la Constitución de Estados Unidos establece que los tribunales federales tienen jurisdicción sobre los “casos” y las “controversias” que surjan en virtud de una la ley federal. Al interpretar estos términos, la Corte Suprema de Estados Unidos ha sostenido que un demandante debe establecer “legitimación o standing” para entablar una demanda en un tribunal federal, es decir, la demanda debe basarse en una supuesta lesión real o inminente que sea concreta y particular.

Aunque el Congreso tiene el poder de promulgar leyes que crean nuevos derechos legales, y que permiten a las personas demandar cuando esos derechos son violados, la Tercera Enmienda limita el poder de los tribunales federales para decidir casos.

Históricamente, la Corte Suprema ha sido inconsistente con la interpretación de la mencionada enmienda, ampliando o limitando los requisitos para determinar si un demandante tiene legitimación procesal para presentar una demanda. En años recientes se ha argumentado la existencia de un “mínimo irreductible” para demostrar legitimación. Los requisitos son, en primer lugar, que el demandante personalmente debe haber sufrido algún daño o amenaza real. En segundo lugar, que ese daño o amenaza puede atribuirse justamente a la acción impugnada del demandado. En tercer lugar, que el perjuicio sufrido pueda ser efectivamente reparado mediante una decisión judicial.

En el caso de que la demanda iniciada en un tribunal federal tenga múltiples partes, para todas las reparaciones que se soliciten debe existir un litigante

con legitimación activa, ya sea que ese litigante se una a la demanda como demandante o codemandante.

Además, dos decisiones recientes de la Corte Suprema, *Spokeo, Inc. vs. Robins*³⁵ y *TransUnion LLC vs. Ramírez*,³⁶ han arrojado dudas significativas sobre el poder del Congreso para crear derechos que son procesables en la corte federal. La Corte anunció una nueva regla: la prueba de “daño concreto”, no simplemente daño legal, además añadió que debe ser rastreable. La Corte Suprema ha sostenido que no es suficiente para tener legitimación, alegar simplemente que un determinado reclamo se deriva de una ley congresional federal. La “lesión” debe existir independientemente de lo establecido por el estatuto. Como resultado, los tribunales federales cuestionan cada vez más el juicio del Congreso y desestiman demandas, como sucedió en las demandas antes citadas.

Teniendo en cuenta todos los elementos planteados y los requisitos constitucionales derivados de la Tercera Enmienda, así como de las posteriores decisiones de la Corte Suprema, es muy difícil para un demandante demostrar que las nacionalizaciones llevadas a cabo por la Revolución cubana, en los años siguientes a 1959, le produjeron un daño concreto.

Por otra parte, resulta controversial demostrar que ese daño es atribuible a una compañía o persona demandada por el hecho de hacer negocios en una propiedad que fue “confiscada” y que ahora es propiedad de otro titular. Resulta, además, muy poco probable que aun demostrando que se sufrió un daño concreto y que ese daño es atribuible al demandado, el tribunal pueda efectivamente reparar el daño más allá de la compensación monetaria. El tribunal no puede restituir el bien al propietario original ni puede imputar culpabilidad al demandado.

Otra doctrina que ha estado en debate en relación con la Ley y en especial con las demandas del Título III, ha sido el denominado en la teoría jurídica estadounidense como “*Scienter*”. Aunque mucho menos abordado, este también pudiera representar un desafío teórico para los demandantes. Se refiere al estado mental que alguien debe tener antes de que pueda ser legalmente responsable de sus

³⁵ Corte Suprema de los Estados Unidos, “*Spokeo, Inc. vs. Robins*”, 578 U.S. ____ (2016), disponible en <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/578/13-1339/>

³⁶ Corte Suprema de los Estados Unidos, “*TransUnion LLC vs. Ramírez*”, 594 U.S. ____ (2021), disponible en <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/594/20-297/>

acciones. Los requisitos de *Scienter* varían según los estatutos, e incluso pueden diferir entre los elementos de una sola disposición legal.³⁷

El Título III establece que una persona “trafica” con bienes confiscados si esa persona, “a sabiendas e intencionalmente”, se involucra en ciertas acciones definidas en la ley como tráfico. “[A] sabiendas” se define en otra parte del acto como “con conocimiento o teniendo razones para saber”. Este es un elemento controversial, pues es difícil que una persona que vaya a establecer relaciones de negocios busque antecedentes en fechas lejanas como 1959. Puede resultar complejo probar en algunos casos que el demandado sabía que la propiedad había sido nacionalizada. No obstante, este aspecto ha sido poco estudiado y abordado en relación con el Título III, y no forma parte de los argumentos de ninguna de las partes que hasta el momento están involucradas en los procesos.

La irretroactividad de la ley es un principio general del Derecho.³⁸ Va mucho más allá de los límites legales y constitucionales estadounidenses. Significa que no se debe aplicar una legislación a hechos o situaciones anteriores a la fecha de la entrada en vigor de dicha norma jurídica. El argumento fundamental para la defensa de este principio es la seguridad jurídica. No obstante, tiene su excepción fundamentalmente en el Derecho penal, donde la norma se puede aplicar de forma retroactiva siempre y cuando beneficie al reo.

Los reclamos en virtud del Título III de la Ley Helms-Burton pueden ser presentados por personas y empresas estadounidenses, que eran ciudadanos estadounidenses o estaban sujetos a la jurisdicción de Estados Unidos en el momento en que se “confiscó” su propiedad. Como hemos mencionado, estas reclamaciones pueden haber sido certificadas o no, por la comisión de Arreglo a las Reclamaciones (FCSC) extranjeras del Departamento de Justicia de los Estados Unidos.

Sin embargo, las llamadas “reclamaciones no certificadas”, es decir, las que no fueron presentadas ante la FCSC, pueden ser introducidas por personas naturales y jurídicas que eran cubanas en el momento de la nacionalización, y

³⁷ BELLINGER, J., & S. MIRSKI, “LawFare Blog”, en *Conflicting Rulings in Cases Brought Under the Helms-Burton Act*, 2020, disponible en <https://www.lawfareblog.com/conflicting-rulings-cases-brought-under-helms-burton-act>

³⁸ GARCÍA GARRIDO, Manuel Jesús, *Diccionario de jurisprudencia romana*, p. 308.

que posteriormente se naturalizaron o domiciliaron en Estados Unidos. Si una persona o empresa que no estaba sujeta a la jurisdicción estadounidense al momento en que se llevaron a cabo las nacionalizaciones puede presentar una demanda por el mentado Título III, entonces se está considerando retroactivamente que era nacionalizado estadounidense, por tal razón, se está violando este principio general del Derecho.

Este tema está relacionado también con otra esfera del Derecho, y es lo relacionado con la ciudadanía. La Ley contempla una nueva y controversial definición de ciudadanía, en la que permite a los cubanos nacionalizados en Estados Unidos disfrutar de la protección estatal por las consecuencias de hechos que tuvieron lugar antes de ser ciudadanos norteamericanos. Esta situación contradice la amplia práctica judicial norteamericana, en la cual solo se puede disfrutar de protección legal por hechos sucedidos cuando se gozaba de la ciudadanía norteamericana.³⁹

Esto además tiene un carácter discriminatorio, pues no se les concede la misma protección a ciudadanos de otros países. Es asimismo una evidencia más de la alta politización que tiene lo regulado por esta legislación.

Directamente vinculado con lo que se explicó anteriormente sobre la jurisdicción de las cortes de un Estado para conocer o no un caso, está el tema de la territorialidad. Es un asunto que tiene varias aristas, está relacionado, entre otras, con el Derecho procesal y con los debates teóricos sobre la ley en el espacio. Un Estado tiene soberanía y poder público político sobre su territorio, por eso, solo puede crear normas y regulaciones en ese espacio donde ejerce su soberanía.

La Ley Helms-Burton se erige sobre la condena al proceso nacionalizador que ocurrió en Cuba y, además, sanciona a terceros que realicen negocios en nuestro país, por consiguiente, afecta el principio de territorialidad. La extraterritorialidad de dicha norma, es decir, la pretensión de regular y sancionar más allá de la soberanía estadounidense, es una de las principales críticas que desde el Derecho internacional se le hacen a la norma.

³⁹ Roy, Joaquín, "Lawyers Meet The Law...", *cit.*

Así mismo, algunos autores como DUNNING⁴⁰ hablan también del principio de la “nacionalidad de reclamaciones” del Derecho internacional. Bajo este principio, la elegibilidad para la compensación requiere la nacionalidad estadounidense en el tiempo de pérdida. Por lo tanto, las confiscaciones y expropiaciones realizadas por el gobierno de Cuba de bienes propiedad de ciudadanos cubanos, no son procesables en los tribunales de los Estados Unidos. La ley ejerce, irrazonablemente, la jurisdicción de los Estados Unidos sobre actividades extraterritoriales.

3. CONCLUSIONES

El proceso de elaboración y aprobación de la Ley Helms-Burton fue resultado de la conjugación de varios factores. En primer lugar, la crisis económica en Cuba y la aparente vulnerabilidad del proceso revolucionario servían de escenario para que la derecha intentara la estocada final que acabara con la Revolución cubana. Esta situación interna en Cuba, conjugada con la victoria republicana en las elecciones de medio término en noviembre de 1994 y el ascenso del conservadurismo en el Congreso estadounidense, fueron decisivas.

La conjugación de estos elementos y la concordancia con la política del gobierno de Estados Unidos hicieron posible que la ley avanzara por el largo y complejo proceso legislativo fuera aprobada por ambas cámaras y firmada por el Presidente. Aunque para aprobar la Ley Helms-Burton se utilizó el pretexto del incidente de la voladura de dos avionetas de la organización terrorista “Hermanos al Rescate”, las cuales violaron repetidamente el espacio aéreo cubano entre 1995 y 1996, la verdadera razón radicaba en el interés de endurecer la política hacia Cuba, y no perder el apoyo tanto político como financiero de la extrema derecha cubanoamericana en las elecciones de ese año.

Desde el punto de vista del Derecho estadounidense, la Ley viola varios postulados de la Constitución. La tripartición de poderes establecida en la Constitución y pilar del Derecho constitucional de ese país es vulnerada en diversos aspectos.

Las irregularidades de la Ley Helms-Burton, no solo a la luz del Derecho internacional, sino también desde el punto de vista del Derecho constitucional estadounidense, el hecho de que haya recibido un apoyo bipartidista mayoritario y

⁴⁰ DUNNING, Jeffrey, “The Helms-Burton Act...”, *cit.*

que haya sido firmada por un presidente demócrata, demuestran que el fin y la esencia de este instrumento jurídico es político.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Fuentes doctrinales

- ALARCÓN DE QUESADA, Ricardo, Comparecencia sobre la política del gobierno norteamericano contra Cuba ante la televisión cubana, las ondas internacionales de *Radio Habana Cuba* y las nacionales de *Radio Rebelde* y *Radio Progreso*, el día 8 de enero de 1999.
- ARBOLEYA, J., *Los misterios de la política de Estados Unidos hacia Cuba. Donald Trump y la vuelta al pasado*, Ocean Sur, La Habana, 2019.
- BARREDO, Lázaro, "A 20 años del derribo de las avionetas: Cómo se gestó una gran provocación", *Cubadebate*, 17 de febrero de 2016, disponible en <http://www.cubadebate.cu/especiales/2016/02/17/a-20-anos-del-derribo-de-las-avionetas-como-se-gesto-una-gran-provocacion/> [consultado el 20 de noviembre de 2023].
- BELLINGER, J., & S. MIRSKI, "LawFare Blog", en *Conflicting Rulings in Cases Brought Under the Helms-Burton Act*, 2020, disponible en <https://www.lawfareblog.com/conflicting-rulings-cases-brought-under-helms-burton-act>
- CASTRO SORAYA, *et al.*, *Dinámica interna y política exterior*, Ciencias Sociales, La Habana, 2003.
- FERNÁNDEZ PÉREZ, Serafín, "El proceso nacionalizador en Cuba, la apertura a la inversión extranjera y el diferendo con los Estados Unidos", *Revista Cubana de Derecho*, No. 12, 1998, pp. 101-119.
- ROY, Joaquín, "Lawyers Meet The Law: Critical U.S. Voices Of Helms-Burton", *Revista de Derecho Internacional y Comparado de la Universidad de Miami*, Vol. 6, p. 45, disponible en <https://repository.law.miami.edu/umiclr/vol6/iss1/4> [consultado el 30 de noviembre de 2022].
- DUNNING, Jeffrey, "The Helms-Burton Act: A Step in the Wrong Direction for United States Policy toward Cuba", *Urban Journal Contemporary Law*, enero 1998, p. 228, disponible en https://openscholarship.wustl.edu/law_urbanlaw/vol54/iss1/11 [consultado el 22 de noviembre de 2023].
- HOFFMAN, Bert, "The Helms-Burton law and its consequences for Cuba, the United States and Europe". Intervención en el Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Chicago, Illinois, 24 de septiembre de 1998, disponible en <https://lasa.international.pitt.edu/LASA98/Hoffmann.pdf> [consultado el 23 de agosto de 2020].

- CHAPMAN, N. S., & K. YOSHINO, "National Constitutional Center", en *The Fourteenth Amendment Due Process Clause*, disponible en <https://constitutioncenter.org/the-constitution/amendments/amendment-xiv/clauses/701> [consultado el 22 de 12 de 2022].
- COLECTIVO DE AUTORES, *General Election, 1994 (Nov. 8)*, Institute of Governmental Studies, University of California, Berkeley, 1994.
- CORNELIO, Ariadna, "Grupos de presión en el sistema político de la sociedad en Estados Unidos", *Tesis con opción al grado de Licenciada*, La Habana, junio de 2011, p. 65.
- DRISCOLL, Bárbara, Silvia NÚÑEZ y Julián CASTRO, *Los procesos electorales en América del Norte en 1994*, Centro de Investigaciones sobre América del Norte, México, 2000.
- GANS, Curtis, "1994 Congressional Elections: An Analysis", *Fairvote*, 1995, disponible en <https://archive.fairvote.org/reports/1995/chp3/gans.html> [consultado el 23 de noviembre de 2023].
- GARCÍA GARRIDO, Manuel Jesús, *Diccionario de jurisprudencia romana*, Dykinson, Madrid, 1982.
- MUSE, Robert, *The Global Americans*, 2020, disponible en <http://theglobalamericans.org> [consultado el 31 de marzo de 2021].
- PAUL, WEISS, RIFKIND, WHARTON & GARRISON LLP, "Paul and Weiss", en *Personal Jurisdicción Decision*, disponible en <https://www.paulweiss.com/practices/litigation/litigation/publications/supreme-court-issues-important-personal-jurisdiction-decision-for-multistate-corporations?id=39785> [consultado el 22 de diciembre de 2022].
- PUMARIEGA, Y., "Las compensaciones mutuas entre Cuba y Estados Unidos. Apuntes para una futura negociación", *Política Internacional*, 2021, pp. 87-98.
- VILE, J. R., *Essential Supreme Court Decisions. Summaries of leading cases in U.S. Constitutional Law*, Rowman and Littlefield Publishers, Plymouth, 2010.

Fuentes legales

- Archivo Nacional de los Estados Unidos, Constitución de Estados Unidos, 1789, disponible en <https://www.archives.gov/founding-docs/constitution-transcript> [consultado 22 de abril de 2022].
- Gobierno Provisional, "Ley Fundamental de la República", *Gaceta Oficial*, 7 de febrero de 1959.
- Congreso de los Estados Unidos, Ley para la Democracia Cubana, ley pública 102-484, 23 de octubre de 1992, consultada en Archivo del Departamento de Estado, disponible en https://1997-2001.state.gov/www/regions/wha/cuba/democ_act_1992.html [el 22 de noviembre de 2023].

Congreso de los Estados Unidos, *Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act of 1996*, Sec. 104, 105, *Congresional Record*. (6 de marzo de 1996), disponible en <https://www.congress.gov/104/plaws/publ114/PLAW>

Cámara de Representantes Congreso de los Estados Unidos, Informe No. 104-202 del Comité de Relaciones Exteriores, 1995.

Fuentes jurisprudenciales

Corte Suprema de los Estados Unidos, “Schooner Exchange vs. McFaddon”, 11 U.S. 116,1812, disponible en <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/11/116/>

Corte Suprema de los Estados Unidos, “Pennoyer vs. Neff”, 95 U.S. 714, 1878, disponible en <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/95/714/>

Corte Suprema de los Estados Unidos, “Banco Nacional de Cuba vs. Sabbatino”, 376 U.S. 398.1964, disponible en <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/376/398/>

Corte Suprema de los Estados Unidos, “Helicópteros Nacionales vs. Hall”, 466 U.S. 408, 1984, disponible en <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/466/408/> [consultado el 12 de diciembre de 2022].

Corte Suprema de los Estados Unidos, “Spokeo, Inc. vs. Robins”, 578 U.S. ____ (2016), disponible en <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/578/13-1339/> [consultado el 22 de noviembre de 2023].

Corte Suprema de los Estados Unidos, “TransUnion LLC vs. Ramírez”, 594 U.S. ____ (2021), disponible en <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/594/20-297/> [consultado el 22 de noviembre de 2023].

Recibido: 11/1/2024
Aprobado: 17/4/2024