

LOS JUECES EN LA POLÍTICA: EL PODER JUDICIAL ANTE EL TÍTULO III DE LA LEY HELMS-BURTON

Judges doing Politics: The Judicial power facing Title III of Helms-Burton Act

M.Sc. Ernesto Moreira Sardiñas

Profesor Asistente de Derecho Internacional Público
Universidad de La Habana (Cuba)
<https://orcid.org/0000-0002-3584-6386>
ems91115@gmail.com

Resumen

El ejercicio de la función judicial está estrechamente ligado a la idea de la imparcialidad, lo cual puede constatarse históricamente. En el caso de Estados Unidos, este hecho tiene determinaciones específicas en función del propio diseño de sus sistemas político y jurídico. Al ser la Ley Helms-Burton una ley que persigue claros fines de política exterior, el Título III da competencias a los tribunales en función de esos fines. Esto resulta controvertido, debido a la relación que existe en ese país entre la función judicial y la política.

Palabras claves: función judicial; imparcialidad; bloqueo; embargo; Estados Unidos.

Abstract

The exercise of judiciary is closely related to the idea of impartiality, which can be historically stated. In the case of the United States, it has special characteristics according to its political and law system's own design. As Helms-Burton Act pursues evident foreign policy goals, its Title III gives competences to courts according to those goals. It results controversial, due to the existing relation between judiciary and politics in that country.

Keywords: Judiciary; Impartiality; Blockade; Embargo; United States.

Sumario

1. Introducción. 2. La función judicial y su configuración en Estados Unidos. 3. Los fines del Título III de la Ley Helms-Burton. 4. El Título III de la Ley Helms-Burton y las funciones del poder judicial en Estados Unidos. 5. Conclusiones. **Referencias bibliográficas.**

1. INTRODUCCIÓN

Durante el primer semestre de 2019, la posibilidad de activación del Título III de la llamada “Ley para la Libertad y la Solidaridad Democrática en Cuba”, más conocida como Helms-Burton,¹ fue un tema constante en la agenda mediática relativa a las relaciones entre Estados Unidos y Cuba.² La materialización de este hecho en mayo del propio año confirmó lo que la progresiva reducción de los plazos de suspensión de la aplicación del título anunciaba. Esta situación hace que el interés sobre el tema crezca, toda vez que ha pasado de letra muerta a una cuestión con efectos prácticos nada desdeñables.

Entre las muchas opciones que ofrece el espectro de análisis que es posible hacer sobre este particular, llama la atención el papel protagónico que tienen los tribunales en la materialización de lo que está preceptuado en él. Así, se levantan preguntas en relación con la legitimidad o la juridicidad de que tribunales de Estados Unidos se pronuncien sobre cuestiones cuyo punto de conexión con la nación nortea es muy débil o inexistente, dándoles una competencia exorbitante. Pero penetrando con mayor profundidad en su preceptiva y en sus fuentes materiales, pueden salir otras interrogantes que no dejan de tener interés, y que se refieren a cuestiones más internas del aparato institucional estadounidense: ¿con qué objetivos se le dan estas competencias a los

¹ Se le da ese nombre en razón de sus patrocinadores, el senador Jesse HELMS y el representante Dan BURTON.

² Véase “U.S. tightens Cuban embargo, allowing legal claims for confiscated property”, *The Washington Post*, disponible en https://www.washingtonpost.com/world/national-security/us-tightens-cuban-embargo-allowing-legal-claims-for-confiscated-property/2019/03/04/cd46595c-3ea3-11e9-922c-64d6b7840b82_story.html [consultado el 23 de diciembre de 2019].

Véase “Cuba rechaza enérgicamente la amenaza de activación del Título III de la Ley Helms Burton”, *Granma*, disponible en <http://www.granma.cu/cuba/2019-01-17/cuba-rechaza-energeticamente-la-amenaza-de-activacion-del-titulo-iii-de-la-ley-helms-burton-17-01-2019-00-01-47> [consultado el 23 de diciembre de 2019].

Véase “Helms-Burton: cómo Washington endurecerá el embargo a Cuba con la aplicación de todas las disposiciones de esta ley”, *BBC Mundo*, disponible en www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-47967821 [consultado el 23 de diciembre de 2019].

tribunales?; ¿son estos objetivos compatibles con las instituciones judiciales de Estados Unidos?

Estas preguntas pueden parecer eminentemente teleológicas y ajenas a consecuencias jurídicas prácticas, pero ello sería una apreciación superficial de la cuestión. No debe olvidarse que los fines informan a las normas jurídicas y funcionan, a su vez, como criterios para interpretarlas; es por ello que no se trata sólo de buscar los fines de esta ley, sino también de ver cómo la Ley Helms-Burton afecta la coherencia interna del propio ordenamiento jurídico de Estados Unidos en lo que al poder judicial se refiere.

En función de ello, este trabajo se estructurará en tres epígrafes. En el primero de ellos se abordarán cuestiones generales sobre la función judicial en general, que posteriormente se verán en el caso concreto del sistema que existe en Estados Unidos. El segundo epígrafe supondrá un acercamiento a la Ley Helms-Burton, y especialmente a su Título III, con énfasis en los fines que motivaron su redacción. El tercer y último epígrafe tendrá como cometido hacer un análisis de la compatibilidad entre las funciones del sistema judicial estadounidense y los fines que informan al Título III de la Ley Helms-Burton.

2. LA FUNCIÓN JUDICIAL Y SU CONFIGURACIÓN EN ESTADOS UNIDOS

La función judicial es, probablemente, la más visible expresión de la solución heterocompositiva de conflictos. En ella el Estado se arroga la capacidad para resolver las diferencias que surjan entre los distintos sujetos que componen la sociedad sobre la cual ejerce el poder político. El correlato de esto sería la imposibilidad, para los sujetos involucrados en la diferencia de “tomarse la justicia por sus manos”, o sea, de recurrir a la fuerza para resolverla, en tanto el uso legítimo de esta se ha convertido en un monopolio estatal.³

Para garantizar que este mecanismo en manos del Estado sea legítimo, debe presentarse como ajeno a los intereses de las partes en conflicto. Así, cualquier

³ Por supuesto que las reflexiones contenidas en el párrafo anterior hacen referencia a la lógica de la función judicial en los ordenamientos internos de los Estados en el contexto de la sociedad moderna. El Derecho internacional muestra una realidad muy diferente, en la que el acceso a la vía judicial es opcional, y en el que subsisten vías unilaterales para que los Estados “se hagan justicia”, tales como la retorsión, las contramedidas o la protección diplomática. Igualmente, el monopolio Estatal del uso de la fuerza a lo interno, es un resultado de la evolución de las sociedades, que en sus primeros estadios reconocían a la venganza privada como una forma legítima de resolver diferencias. Véase DIEZ DE VELASCO, Manuel, *Instituciones de Derecho Internacional Público*.

institución judicial que conozca un caso debe presentarse como imparcial. Si no fuera de esta manera, estaríamos en presencia de lo que SHAPIRO llama “la batalla de dos contra uno”,⁴ tornándose en dudosa la justicia de cualquier resolución que se diera al caso.

Una de las consideraciones más presentes de la ciencia política moderna en relación con este tema, es la consideración del sistema judicial como un poder del Estado, separado de los que ejercen las funciones legislativa y ejecutiva. Así, se considera que uno de los efectos de la separación de poderes es garantizar la imparcialidad del poder judicial en relación con el resto. En tanto separado del ejecutivo, será capaz de juzgar imparcialmente la conducta de este, y en tanto separado del legislativo, podrá juzgar imparcialmente la coherencia de las normas por este creadas con aquellas que sean de superior jerarquía.

Todas estas ideas las cristalizan en un principio que incluso trasciende a la propia separación de poderes. Se trata de la independencia judicial. En virtud de este, las instituciones judiciales deben gozar de independencia de los demás órganos del Estado para la toma de decisiones. Este principio se configura con el claro objetivo de asegurar la imparcialidad del sistema judicial frente al resto de los órganos del Estado, evitando una situación de dos contra uno, que al ser los tribunales parte del propio Estado puede ocurrir con facilidad.

Al haber hecho este análisis de corte general corresponde centrar ahora la atención en el principal objeto de este epígrafe: el sistema judicial existente en Estados Unidos de América. Lo primero que debe observarse es la adecuación de este a la estructura federal del Estado al que pertenece. Así, las cortes de los Estados no tienen una relación de subordinación a las federales, similar a la que se observaría entre los distintos tribunales de un Estado unitario.

Esta organización federal de la justicia se traduce en una división de competencias en la cual las cortes de los Estados conocen de una variedad de casos mucho mayor que las federales, estando en sus manos la mayor parte de los procesos civiles, criminales, mercantiles, etc. En el caso de las federales, sus competencias vienen establecidas por un *numerus clausus* previsto en la propia Constitución de Estados Unidos.⁵

⁴ SHAPIRO, Martin, *Courts. A Comparative and Political Analysis*, p. 8.

⁵ Véase “Constitución de los Estados Unidos de América”, en Marie France Toinet, *El sistema político de los Estados Unidos*, pp. 480-501.

El sistema de justicia federal tiene como su máxima instancia a la Corte Suprema. Quizá el aspecto más llamativo de esta es el carácter casi discrecional de su competencia, que es generalmente decidida por la propia Corte al contar con el consentimiento de al menos cuatro de sus jueces.⁶

La Corte Suprema se compone por nueve jueces, nombrados por el Congreso de Estados Unidos a propuesta del presidente, siendo uno de ellos el “*Chief Justice*”. Estos jueces sesionan siempre en pleno, y deciden de la misma manera. Su nombramiento es vitalicio.

Pero lo que es esencial entender en este trabajo es cómo este sistema está construido en torno a la idea de la interdependencia judicial y la separación de poderes. En efecto, en Estados Unidos, la idea de un aparato de justicia independiente del resto de los poderes del Estado tiene una profunda fuerza ideológica, que se vincula al sistema de pesos y contrapesos, o *check and balance*, que caracteriza la particular forma que adopta la separación de poderes en ese país.⁷

Esto es algo que se evidencia en las opiniones que se vertían durante el proceso de creación de la Constitución norteamericana. En ese sentido, la revista *El Federalista* ha resultado ser uno de los testimonios escritos más importantes de ello. Y precisamente en esa publicación pueden observarse las preocupaciones que eran objeto de debate, como la relación que debía existir entre el Congreso de Estados Unidos y el poder judicial, en lo relacionado con el presupuesto y el funcionamiento administrativo de este último, en tanto se consideraba que una dependencia económica de las cortes con respecto al Congreso podía significar una anulación fáctica de la independencia de aquellas:

“Next to permanency in office, nothing can contribute more to the independence of the judges than a fixed provision for their support. The remark made in relation to the president, is equally applicable here. In the general course of human nature, a power over a man’s subsistence amounts to a power over his will. And we can never hope to see realized in practice the complete separation of the judicial from the legislative power, in any system, which leaves the former

⁶ Véase MECHAN, Leonidas Ralph, *The Federal Court System in the United States*.

⁷ De hecho, la estimación de la independencia judicial en el momento fundacional de la nación no era ni siquiera algo netamente norteamericano. Ya en la Inglaterra de esa época (la metrópoli de la que las trece colonias se independizaban), la idea comenzaba a entronizarse. Véase SHAPIRO, Martin, *Courts...*, *cit*.

dependent for pecuniary resources on the occasional grants of the latter. The enlightened friends to good government, in every state, have seen cause to lament the want of precise and explicit precautions in the state constitutions on this head. Some of these indeed have declared that permanent salaries should be established for the judges; but the experiment has in some instances shewn that such expressions are not sufficiently definite to preclude legislative evasions”⁸.

Aunque en este caso en concreto las cuestiones presupuestarias relativas a las cortes federales quedaron en manos del Congreso, la redacción final de la Constitución de Estados Unidos consagra la independencia de los tribunales y su posición en el mecanismo de *check and balance* al lado de los otros dos poderes, y no por debajo de ninguno de ellos. Así, ni el ejecutivo encabezado por la presidencia, ni el legislativo constituido en el Congreso, disponen de facultades que les permitan subordinar a los tribunales. Incluso estas controversiales facultades presupuestarias que quedaron en manos del Congreso enfrentan, por ejemplo, la restricción de no poder disminuir el salario de los jueces en ejercicio.⁹ Como señala MECHAN:

“The framers of the constitution considered an independent federal judiciary essential to ensure fairness and equal justice to all citizens of the United States. The Constitution they drafted promotes judicial independence in two principal ways. First, federal judges appointed under Article III of the Constitution can serve for life, and they can be removed from the office only through impeachment and conviction by Congress of ‘Treason, Bribery, or other high crimes and misdemeanors’. Second, the Constitution provides that the compensation of Article III federal judges ‘shall not be diminished during their continuance in office’, which means neither the President nor the congress can reduce the salaries of most federal judges. These two protections help an independent judiciary to decide cases free from popular passion and political influence”¹⁰.

El punto culminante que consagró la posición de las cortes como un poder independiente de los demás, se dio como resultado de la sentencia con la que

⁸ HAMILTON, Alexander, “A Further View of the Judicial Department, in Relation to the Provisions for the Support and Responsibility of the Judges”, en Alexander Hamilton, James Madison y John Jay, *The Federalist*, edited with historical and literary annotations and introduction by J. R. Pole, p. 419.

⁹ Véase “Constitución de los Estados Unidos de América”, *cit.*, p. 488.

¹⁰ MECHAN, Leonidas Ralph, *The Federal Court...*, *cit.*, p. 9.

el Juez John Marshall resolviera el caso “Marbury vs. Madison”, en 1803. En ella, la Corte Suprema se arrogó la facultad de decidir sobre la constitucionalidad de las leyes aprobadas por el Congreso. No obstante, ello no significaba que la Corte Suprema se erigiera en un suprapoder por encima de los otros dos. En la propia sentencia, Marshall consideró que determinadas cuestiones, por su naturaleza política, quedaban fuera del control de constitucionalidad de los tribunales, limitando así esa facultad. Por estas razones consideramos que con el caso “Marbury vs. Madison” se cerraba el círculo de las relaciones de pesos y contrapesos entre los tres poderes de Estados Unidos.¹¹

Todo ello permite comprender el rol que tienen la imparcialidad y la independencia en la construcción ideológica del sistema judicial estadounidense. Ellas son pilares del sistema de *check and balance* que identifica al sistema de gobierno de ese país. La propia medida mostrada por el juez Marshall, evitando llevar el control de los tribunales a cuestiones que consideraba de naturaleza política, evidencia una voluntad de mantener a los tribunales como un ente imparcial que se limita a pronunciarse sobre el Derecho,¹² y se abstiene de participar en los rejugos políticos en los que el ejecutivo y el legislativo se ven involucrados.

3. LOS FINES DEL TÍTULO III DE LA LEY HELMS-BURTON

Casi desde el propio triunfo de la Revolución cubana, ha venido construyéndose ese abigarrado sistema de medidas coercitivas unilaterales que, aplicadas por el gobierno de Estados Unidos, tienen el propósito de restringir las relaciones económicas de Cuba. En dependencia de las posiciones políticas defendidas, es llamado bloqueo o embargo. Y es que el uso del antepresente como tiempo verbal para la expresión anterior no es casual. Esto se ha venido construyendo progresivamente, a nivel de potestades presidenciales durante las décadas de los sesenta, setenta y ochenta. Sin embargo, la década de los noventa supuso un giro en las fuentes de Derecho que lo sustentaban.

¹¹ Véase GOLDSTONE, Lawrence, *The Activist. John Marshall, Marbury Vs. Madison, and the Myth of Judicial Review*.

¹² Debe señalarse que en el momento en que Marshall pronuncia su sentencia, la idea del juez como creador del Derecho, que hoy es una perogrullada en lo que al Derecho anglosajón se refiere, aún no existía en la conciencia jurídica, y se entendía al *Common Law* como algo ya dado y que el juez sólo sancionaba. Véase SCALIA, Antonin, “Common-Law Courts in a Civil-Law System: The Role of United States Federal Courts in Interpreting the Constitution and Laws”, *Tanner Lectures*, disponible en <http://www.tannerlectures.utah.edu> [consultado el 4 de octubre de 2019].

Debe recordarse que esos años fueron los que siguieron a la desintegración de la URSS y la caída del socialismo este-europeo. Para Cuba, ello supuso la pérdida del 80 % del comercio exterior y del 30 % del Producto Interno Bruto,¹³ abriendo la crisis económica que fue conocida como “Periodo Especial”. Ese complicado escenario auguraba, para los que se oponían al gobierno existente en Cuba, su inminente caída. Dicha caída debía ser acelerada en lo posible, y para ello se entendía que arreciar las medidas económicas de Estados Unidos sería el catalizador necesario. Así, el año 1992 dio a luz a la Enmienda Torricelli, en la que se daba comienzo a la conversión del bloqueo/embargo en potestad del Congreso, sustraída a las del presidente, y además comenzaban a darse los primeros visos de su aplicación extraterritorial.¹⁴

Pero evidentemente esa caída no se produjo. El gobierno de Cuba fue capaz de sortear los peores momentos de la crisis, que tuvo su momento más bajo en el año 1993, y comenzó un proceso de reestructuración de la economía, que tuvo en la apertura a la inversión extranjera a su exponente más visible. A la altura del año 1996, dos cosas eran evidentes: la primera, que el gobierno de Cuba no caería, y la segunda, que se iniciaba un proceso de recuperación económica que podía en algún momento suponer una salida de la crisis que el país vivía.

Para los que cifraban sus esperanzas en que la crisis del “Periodo Especial” pusiera fin al gobierno de Cuba, ese escenario era intolerable. Se hacía necesario entonces cortar las vías que estaban permitiendo la recuperación económica de la Isla al margen de cualquier cambio de régimen. Fue en esas circunstancias, unidas al catalizador que resultaron ser los sucesos del 24 de febrero de 1996,¹⁵ que aparece la Ley Helms Burton.

Esta ley codificó y expandió el bloqueo/embargo, y le dio rango de ley del Congreso, reduciendo considerablemente las potestades del presidente de Estados

¹³ Véase BELL LARA, José, “Cuba: perspectivas objetivas para superar el período especial”, *Cuadernos África América Latina*, 1994, pp. 35-52.

¹⁴ “Cuban Democracy Act of 1992”, *Congress.gov*, disponible en <http://www.congress.gov/bill/102nd-congress/house-bill/5323> [consultado el 19 de diciembre de 2019].

¹⁵ A los efectos de su conocimiento, haremos un relato muy sucinto de esos hechos. Comenzaron cuando varias avionetas de la organización Hermanos al Rescate, radicada en La Florida, realizaron incursiones al espacio aéreo de Cuba con el propósito de esparcir propaganda contraria al gobierno de la isla. A pesar de las advertencias de este, las incursiones no cesaron, lo que desembocó en el derribo de una de las avionetas por parte de Cuba. Estos hechos provocaron una escalada en las tensiones entre Estados Unidos y Cuba, que ayudaron mucho a la aprobación de la Ley Helms-Burton.

Unidos para suavizarlo o eliminarlo. Asimismo estableció una detallada serie de condiciones que debería reunir el gobierno de Cuba para posibilitar el levantamiento del embargo, donde a efectos prácticos se arrogaban la potestad de decidir qué sistema político debía existir en el país. Estas incluían, por ejemplo, que Fidel o Raúl CASTRO no debían encabezar el Estado, con independencia del sistema electoral por el que hubiesen llegado allí.¹⁶ Lo insólito de estas regulaciones se ve en las siguientes expresiones de LOWENFELD:

*"I believe that the U.S. Congress has never adopted a comparable statute, though there have been a good many countries in whose transition to democracy the United States had (or continues to have) an interest. Considering just the recent past, one thinks of Chile, Argentina and Brazil; of Haiti; of the Soviet Union and its constituent republics; of East Germany, Czechoslovakia and Poland; of Spain and Portugal; and also of China, Vietnam and Taiwan. Only for Cuba has Congress laid down a prescribed path, and sought to block alternative paths that might lead to the country's reintegration in some measure into the international economy without a change at the top."*¹⁷

Lo explicado anteriormente resume *grosso modo* el contenido de los Títulos I y II de la Ley. Su Título III, por otro lado, incorporaba lo que suponía el auténtico ataque a la recuperación económica de Cuba. Suponía la posibilidad de demandar, ante tribunales de Estados Unidos, a toda persona que "traficara" con bienes que habían sido expropiados por el gobierno de Cuba.

Dicha posibilidad de demandar estaba reservada a nacionales estadounidenses. No obstante, uno de sus aspectos más controvertidos se relacionaba con la amplitud de nacionales norteamericanos que pueden hacerlo. Así, cualquier persona que no fuera nacional de Estados Unidos al momento de producirse la expropiación, pero sí lo fuera al momento de realizar la demanda, podría formularla. Como se ve, supone una excepción a la irretroactividad de las leyes. La razón de esta inusual concepción de los requisitos de ciudadanía está en dar la posibilidad a muchas personas que al momento de las expropiaciones

¹⁶ Véase el apartado 7 del inciso a) de la Sección 205 del Título II de la Ley: "Cuban Liberty and Democratic Solidarity (LIBERTAD) Act of 1996", *Congress.gov*, disponible en <http://www.congress.gov/bill/104th-congress/house-bill/927> [consultado el 19 de diciembre de 2019].

¹⁷ LOWENFELD, Andreas, "Congress and Cuba: The Helms-Burton Act", *The American Journal of International Law*, 1996, p. 423.

eran nacionales de Cuba y no de la nación nortea, y cuyos intereses fueron determinantes a la hora de redactar la Ley.¹⁸

El Título III incluía, además, un mandato a las cortes estadounidenses de no tener en cuenta la doctrina del Acto de Estado en los casos incoados en razón del propio título. Así se eliminaba cualquier posibilidad de que los tribunales se abstuvieran de conocerlos, en tanto las expropiaciones cubanas fueron actos soberanos, no susceptibles de ser juzgadas por un tribunal extranjero.¹⁹

No obstante, el propio Título III preveía la posibilidad de suspender su aplicación. Así, el presidente de Estados Unidos tenía la potestad de suspender el derecho a ejercer la acción en los tribunales por un periodo no mayor de seis meses. Es importante señalar que esta suspensión no comprometía la vigencia de la Ley ni de su Título III. Simplemente se trataba de una suspensión de derechos. Esto ni inaplicaba las medidas del bloqueo/embargo, ni las controvertidas condiciones que la Ley establecía para el restablecimiento de las relaciones entre ambos Estados. Y en lo que respecta al propio Título III, tiene un efecto meramente temporal sobre determinados efectos, sin comprometer que esté vigente.

Cabe preguntarse ahora qué fue lo que motivó este título y su preceptiva. Una apreciación superficial de su Sección 301 nos daría a entender que hay un ánimo de proteger a los propietarios expropiados, y por consiguiente de realizar un ideal de justicia desde la perspectiva de sus redactores. Pero incluso si así fuera, una lectura más detenida permite notar que hay más que eso en el texto de la Ley. En el apartado 6 de la propia sección se considera, como uno de los fundamentos de la preceptiva del artículo, que el "tráfico" con bienes expropiados por el gobierno de Cuba afecta intereses de la política exterior de Estados Unidos, lo cual confirma la persecución de fines políticos por medio de este título. Por demás, el propio apartado es desarrollado en dos incisos, y el primero de ellos nada tiene que ver con la protección de sus ciudadanos, sino con los objetivos de cambio de régimen en la Isla.

Llegando incluso más lejos, se ha afirmado que este título supone una resurrección de la Doctrina Monroe, en tanto la Ley, de tener éxito, mantendría a los inversionistas europeos lejos de un mercado que Estados Unidos consideran

¹⁸ Roy, Joaquín, "La Ley Helms-Burton, desarrollo y consecuencias", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 1997, p. 496.

¹⁹ Véase el apartado 7) del inciso a), de la Sección 302 del Título III de la Ley.

suyo.²⁰ Como señala WHITE: “By trying to frighten off foreign investment in Cuba the US seemed not to have shaken off the vestiges of the Monroe Doctrine.”²¹

Así, queda en claro la existencia de fines políticos en la conformación del Título III, lo cual está respaldado por el propio texto de la Ley, y por opiniones doctrinales. Es evidente: con el Título III de la Ley Helms-Burton se busca el objetivo de política exterior de mantener a los inversionistas extranjeros lejos de Cuba, y así frustrar los esfuerzos del gobierno de la Isla por superar el “Periodo Especial”, que debía hacer caer, en la visión de sus detractores, al proceso revolucionario cubano.

Tras la promulgación de la Ley en 1996, comenzaron las reacciones en contra de esta. Desde Cuba, la Asamblea Nacional del Poder Popular aprobó la Ley No. 80, Ley de reafirmación de la dignidad y soberanía cubanas”, que declaraba a la Ley Helms-Burton nula ante el ordenamiento jurídico cubano, consideraba ilícitos todos los actos dirigidos a realizar su cumplimiento, y ordenaba al Estado cubano a proteger a los inversionistas extranjeros de los efectos perjudiciales que la ley estadounidense pudiera acarrearles.²²

Como los efectos de la Ley Helms-Burton no implicaban solamente afectaciones a los intereses cubanos, sino también a los de inversionistas que invertían o pretendían invertir en la Isla, varios países reaccionaron en su contra. En México se le llegó a considerar una injerencia en sus asuntos internos,²³ mientras que en España se logró un inusual consenso de las fuerzas políticas del país en oponerse a la Ley.²⁴ Asimismo, países como el propio México y Canadá aprobaron leyes antídoto que buscaban impedir el cumplimiento de la Helms-Burton en sus territorios, y dar protección a sus inversionistas. Por su parte, la Unión Europea se dispuso demandar a Estados Unidos ante el Órgano de Solución de Diferencias de la Organización Mundial del Comercio.

²⁰ Véase ROY, Joaquín, “Las dos Leyes Helms-Burton: contraste entre la actitud de los Estados Unidos ante la Unión Europea y ante Cuba”, *Foro Internacional*, 2003, pp. 719-743.

²¹ WHITE, Nigel, *The Cuban Embargo under International Law*, p. 111.

²² Véase *Ley de reafirmación de la dignidad y soberanía cubanas*, sitio web de la Asamblea Nacional del Poder Popular de la República de Cuba, disponible en <http://www.parlamento-cubano.gob.cu/index.php/documento/ley-de-la-dignidad-y-soberania-cubanas> [el 23 de diciembre de 2019].

²³ Véase COVARRUBIAS VELASCO, Ana, “La política Mexicana hacia Cuba a principios de siglo: de la no intervención a la protección de los derechos humanos”, *Foro Internacional*, 2003, pp. 627-644.

²⁴ Véase ROY, Joaquín, “La Ley Helms-Burton...”, *cit.*, pp. 487-510.

Como la mayoría de las insatisfacciones a nivel internacional tenían que ver con los Títulos III y IV, y fundamentalmente con el tercero, el gobierno del presidente estadounidense William CLINTON aprovechó las facultades de suspensión que el propio título le ofrecía. Así, en 1998 se logró un Entendimiento entre Estados Unidos y la Unión Europea, a tenor del cual los primeros se comprometían a seguir suspendiendo el ejercicio del derecho a iniciar procesos en virtud del Título III, y a promover el relajamiento de esta y la derogación del IV ante el Congreso de Estados Unidos. La Unión Europea, por otro lado, retiraba su demanda ante la OMC, reconocía que algunas expropiaciones podrían haber violado el Derecho internacional, y evitaría en lo adelante dar incentivos a inversiones en propiedades expropiadas.

Las administraciones que siguieron a la de CLINTON, encabezadas por George W. BUSH y Barack OBAMA, en los periodos 2001-2009 y 2009-2017, respectivamente, mantuvieron la práctica de aplicar la suspensión que preveía el Título III de la Ley Helms-Burton. En el caso de la segunda, se promovió un proceso de relajamiento de las tensiones con Cuba y un cambio en la política que parecía augurar el fin del bloqueo/embargo y de la propia Ley. Sin embargo, con la llegada en 2017 de Donald TRUMP a la Casa Blanca, la política hacia Cuba cayó en manos de políticos de línea dura como John BOLTON, Marcos RUBIO o Mauricio CLAVER-CARONE. Esto supuso la reversión de las políticas de la administración anterior y un particular endurecimiento de las medidas económicas contra el gobierno de la Isla. Entre ellas, y tras un periodo de varios meses de jugar al gato y al ratón con la posibilidad, llegó la decisión de poner fin al ejercicio de las potestades presidenciales relacionadas con la suspensión del ejercicio del derecho a incoar procesos ante los tribunales en virtud del Título III de la Ley Helms-Burton. Por tanto, desde mayo del 2019 ya es posible demandar, ante las cortes de la nación nortea, a aquellas personas que "trafiquen" con bienes expropiados por el Estado cubano.

4. EL TÍTULO III DE LA LEY HELMS-BURTON Y LAS FUNCIONES DEL PODER JUDICIAL EN ESTADOS UNIDOS

Lo referido en el epígrafe anterior nos permite formular una conclusión importante: el Título III de la Ley Helms-Burton persigue un fin de naturaleza política, consistente en desalentar las inversiones extranjeras en Cuba y, de ese modo, impedir que el gobierno de la Isla pueda salir a flote de la crisis económica conocida como "Periodo Especial". A este punto se llega luego del análisis del propio texto de la Ley, y de consideraciones de académicos.

Lo interesante es que, para la consecución de este fin, no se necesita de una sentencia condenatoria contra las empresas que en virtud de este título resulten demandadas. Como se vio en el epígrafe anterior, se confía en que el mero hecho de someter a las empresas a un largo y costoso proceso ante tribunales norteamericanos, o al menos la existencia de una espada de Damocles sobre ellas, sea suficiente para mantener a las empresas alejadas de Cuba. El proceso ante los tribunales norteamericanos se utiliza entonces como un elemento disuasorio, más que la sentencia que pueda resultar.

Significa lo anterior que para la consecución de este fin, no es necesario que los tribunales lleguen a una conclusión sobre la justeza o juridicidad de lo que se reclama ante ellos; no es necesario que se restituya lo que en su consideración es debido, a los que detentaban propiedades expropiadas en los primeros años de la Revolución cubana. Para mantener a los inversionistas fuera de Cuba, e impedir cualquier despegue económico, es suficiente con que sea posible iniciar los procesos. En fin, no es imprescindible que los tribunales hagan justicia.

Lo que ocurre es que, en este caso, desde el punto de vista teleológico, los tribunales no están realizando una solución heterocompositiva de un conflicto desde una posición de imparcialidad. Es cierto que hay partes en conflicto, es cierto que los tribunales darán una solución amparada en el Derecho estadounidense, y es cierto que estos en principio no han de ser sujetos políticamente intencionados. Pero más allá de que los tribunales pudieran comportarse con un estricto apego al sistema jurídico al que se deben, la propia razón por la cual lo estarían haciendo en esos casos obedece a fines parciales de otros sujetos políticos: se está usando a los tribunales como una herramienta de la política exterior del Congreso.

Se tiene entonces que, indirectamente, los tribunales de Estados Unidos estarían haciendo política. Y esto lleva a hacerse la pregunta siguiente: ¿pueden los tribunales de Estados Unidos hacer política? Y de ahí se va de regreso a la pregunta que se formulaba en la introducción: ¿son estos objetivos compatibles con las instituciones judiciales de Estados Unidos?

Una de las claves de la política en las sociedades modernas es el partidismo de la mayoría de sus actores. Así, el acceso al poder del Estado está mediado por la figura de los partidos políticos, que suponen una apreciación parcializada de la realidad y decisiones de similar condición. Ello se debe a que estas instituciones, tanto en los regímenes pluripartidistas como en los

monopartidistas, responden a intereses y proyectos políticos determinados. Y es que en este caso no se trata de una “subordinación a oscuros intereses ocultos”, sino que está la parcialidad en la propia naturaleza de los partidos, y hasta su propio nombre lo indica. Si el partido es el sujeto político por excelencia después del Estado, y en los sistemas de partido único pueden incluso llegar a tener una posición superior a este,²⁵ no debe dudarse de la coincidencia entre la actividad política y el partidismo de sus actores. Presidentes, ministros, parlamentarios, gobernadores y alcaldes se deben a agendas políticas y a intereses, y deben ser parciales en favor de estas.

El caso que trata este trabajo no es una excepción. Como ya se vio, el Título III de la Ley Helms-Burton obedece al interés de lograr el cambio de régimen en Cuba, y sus promotores se deben a esa agenda política. La indirecta política exterior que estarían haciendo los tribunales al conocer de las demandas al amparo del Título III de la Ley Helms-Burton responde a intereses concretos y parciales que se satisfacen con la sola posibilidad de iniciar los procesos. Por ello es que consideramos que, en su esencia, no puede tener un resultado de imparcialidad, aunque esa fuera la voluntad de los jueces.

Si se traen a colación las consideraciones hechas sobre la imparcialidad del sistema judicial norteamericano plasmadas en el primer epígrafe, pueden notarse contradicciones. Que un tribunal haciendo política no es compatible con los fundamentos del sistema judicial de Estados Unidos, tiene un interesante apoyo en la doctrina de las cuestiones políticas. Esta doctrina fue un resultado de autolimitación del poder judicial emergido del caso “Marbury vs. Madison”. Al mismo tiempo que los tribunales se arrogaban la potestad de ejercer el control de constitucionalidad, se abstenían de conocer aquellas diferencias que, en su consideración, tenían una naturaleza política y no jurídica.²⁶ Para nuestra argumentación no interesa tanto el contenido específico de la doctrina, que es bastante confuso, sino su fundamento.²⁷ Que los tribunales deben abstenerse

²⁵ Como ejemplo, véase el artículo 5 de la Constitución Cubana, en el que se considera al Partido Comunista de Cuba como “fuerza política dirigente superior de la sociedad y del Estado”. Véase *Constitución de la República de Cuba*.

²⁶ Dicha consideración ha sido bastante casuística y variada. Identificar un criterio general de lo que las cortes estadounidenses consideran cuestiones políticas o jurídicas ha sido un auténtico quebradero de cabeza para la doctrina jurídica estadounidense. Véase MULHERN, Peter, “In Defense of the Political Question Doctrine”, *University of Pennsylvania Law Review*, 1978, pp. 97-176.

²⁷ En efecto, no nos atrevemos aquí a afirmar la posibilidad de hacer valer esta doctrina en los procesos incoados en virtud del Título III. Tal afirmación requeriría un estudio más detallado

de conocer casos de naturaleza política, es un principio del sistema judicial estadounidense, y refleja la idea de que, para ese sistema judicial, el rejuego político no es actividad que corresponda a los tribunales.

5. CONCLUSIONES

Llegado este punto, se tiene claro que el Título III de la Ley Helms Burton persigue una finalidad política: impedir el despegue de la economía cubana bajo su actual gobierno, lo que desde el punto de vista de sus promotores, aseguraría la caída de aquel. Para este objetivo se ha utilizado la posibilidad de iniciar procesos ante tribunales norteamericanos, lo que supone un uso de estas instituciones para fines de naturaleza política.

Dichas funciones orientadas a la materialización de objetivos de política exterior, son incompatibles con los fundamentos del propio sistema judicial norteamericano, ante el resultado de parcialidad que se deriva de la propia naturaleza de las competencias que se le dan en virtud del Título III, y de la propia separación entre actividad política y judicial que consagra el sistema jurídico norteamericano. Como ha señalado Yoo:

“While Helms-Burton may not violate any formal constitutional provision, I believe that it threatens the integrity of the institutions created by the Constitution. In particular, Helms-Burton places duties upon the federal judiciary for which it is ill suited and which may undermine its independence. Helms-Burton calls upon the federal courts to make complicated judgments concerning not just financial transactions, but also political events that occurred more than three decades ago. Title III also forces the federal courts to act as instruments of American foreign policy, rather than neutral arbiters of disputes over legal rights and wrongs.”²⁸

Es por ello que con tales argumentos a mano, es posible dar respuesta a las interrogantes planteadas en la introducción de este trabajo, y sobre las que volvimos en el cuarto epígrafe. Y la respuesta es clara: no, no son compatibles las facultades que Título III de la Ley Helms-Burton da a los tribunales

de los precedentes judiciales que la respaldan, que en sus manifestaciones específicas resultantes de diversos factores y de una actitud casuista de las cortes, no necesariamente han de englobar estos casos.

²⁸ Yoo, John, “Federal Courts as Weapons of Foreign Policy: The Case of the Helms-Burton Act”, *20 Hastings Int’l & Comp. L. Review*, 1996, pp. 747-776.

con los fundamentos del sistema judicial de Estados Unidos. Por ello puede afirmarse, sin temor a equívoco, que el mencionado título supone una desnaturalización de la función judicial en ese país. Un argumento más en contra de esta Ley, y una muestra de cuántos límites pueden llegar a ser franqueados, por extraño que parezca, en las tensas relaciones de Estados Unidos con Cuba.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BELL LARA, José, "Cuba: perspectivas objetivas para superar el período especial", *Cuadernos África América Latina*, 1994, pp. 35-52.
- COVARRUBIAS VELASCO, Ana, "La política Mexicana hacia Cuba a principios de siglo: de la no intervención a la protección de los derechos humanos", *Foro Internacional*, 2003, pp. 627-644.
- Constitución de la República de Cuba*, Editora Política, La Habana, 2019.
- "Constitución de los Estados Unidos de América", en Marie France Toinet, *El sistema político de los Estados Unidos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1987, pp. 480-501.
- "Cuban Democracy Act of 1992", *Congress.gov*, disponible en <http://www.congress.gov/bill/102nd-congress/house-bill/5323> [consultado el 19 de diciembre de 2019].
- "Cuban Liberty and Democratic Solidarity (LIBERTAD) Act of 1996", *Congress.gov*, disponible en <http://www.congress.gov/bill/104th-congress/house-bill/927> [consultado el 19 de diciembre de 2019].
- DIEZ DE VELASCO, Manuel, *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Tecnos, Madrid, 2007.
- GOLDSTONE, Lawrence, *The Activist. John Marshall, Marbury Vs. Madison, and the Myth of Judicial Review*, Walker & Company, New York, 2008.
- HAMILTON, Alexander, "A Further View of the Judicial Department, in Relation to the Provisions for the Support and Responsibility of the Judges", en Alexander Hamilton, James Madison y John Jay, *The Federalist, edited with historical and literary annotations and introduction by J. R. Pole*, Hackett Publishing Company, Indianapolis, 2005, pp. 419-421.
- LOWENFELD, Andreas, "Congress and Cuba: The Helms-Burton Act", *The American Journal of International Law*, 1996, pp. 419-434.
- MECHAN, Leonidas Ralph, *The Federal Court System in the United States*, Office of Judges Program, Washington, 2001.

- MULHERN, Peter, "In Defense of the Political Question Doctrine", *University of Pennsylvania Law Review*, 1978, pp. 97-176.
- ROY, Joaquín, "La Ley Helms-Burton, desarrollo y consecuencias", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 1997, pp. 487-510.
- ROY, Joaquín, "Las dos Leyes Helms-Burton: contraste entre la actitud de los Estados Unidos ante la Unión Europea y ante Cuba", *Foro Internacional*, 2003, pp. 719-743.
- SCALIA, Antonin, "Common-Law Courts in a Civil-Law System: The Role of United States Federal Courts in Interpreting the Constitution and Laws", *Tanner Lectures*, disponible en <http://www.tannerlectures.utah.edu> [consultado el 4 de octubre de 2019].
- SHAPIRO, Martin, *Courts. A Comparative and Political Analysis*, University of Chicago, Chicago, 1981.
- WHITE, Nigel, *The Cuban Embargo under International Law*, Routledge, Londres, 2015.
- YOO, John, "Federal Courts as Weapons of Foreign Policy: The Case of the Helms-Burton Act", *20 Hastings Int'l & Comp. L. Review*, 1996, pp. 747-776.
- "Cuba rechaza enérgicamente la amenaza de activación del Título III de la Ley Helms Burton", *Granma*, disponible en <http://www.granma.cu/cuba/2019-01-17/cuba-rechaza-energeticamente-la-amenaza-de-activacion-del-titulo-iii-de-la-ley-helms-burton-17-01-2019-00-01-47> [consultado el 23 de diciembre de 2019].
- "U.S. tightens Cuban embargo, allowing legal claims for confiscated property", *The Washington Post*, disponible en https://www.washingtonpost.com/world/national-security/us-tightens-cuban-embargo-allowing-legal-claims-for-confiscated-property/2019/03/04/cd46595c-3ea3-11e9-922c-64d6b7840b82_story.html [consultado el 23 de diciembre de 2019].
- "Helms-Burton: cómo Washington endurecerá el embargo a Cuba con la aplicación de todas las disposiciones de esta ley", *BBC Mundo*, disponible en www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-47967821 [consultado el 23 de diciembre de 2019].
- Ley de reafirmación de la dignidad y soberanía cubanas*, sitio web de la Asamblea Nacional del Poder Popular de la República de Cuba, disponible en <http://www.parlamentocubano.gob.cu/index.php/documento/ley-de-la-dignidad-y-soberania-cubanas> [el 23 de diciembre de 2019].

Recibido: 12/1/2024
Aprobado: 1/3/2024