

## EL IMPACTO DE LA LEY HELMS-BURTON EN LA UNIÓN EUROPEA Y ESPAÑA\*

Joaquín Roy\*\*

### INTRODUCCIÓN

La llamada Ley Helms-Burton ha atraído la atención no solamente de los especialistas en derecho internacional, sino también de los politólogos y los analistas de las relaciones internacionales. Las expectativas de duros litigios ante los tribunales (que se suponía podrían llegar hasta la Corte Suprema de los Estados Unidos), de momento no se han visto confirmadas, a causa de la suspensión temporal (por decisión del presidente Clinton) del título III, que permitiría a los antiguos propietarios de bienes confiscados en Cuba demandar a los que «traficaran» con ellas. Un compromiso firmado en abril de 1997 entre los Estados Unidos y la Unión Europea congeló el proceso de enfrentamiento trasatlántico y atenuó el daño infligido a la Organización Mundial del Comercio (OMC), foro ante el que Bruselas había interpuesto una demanda contra Bruselas. Sin embargo, las

\* El desarrollo de este estudio no hubiera sido posible sin la generosa insistencia de mi colega y amigo Enrique Baloyra, quien insistió en publicar una versión diferente en el *Journal of Inter-American Studies and World Affairs* de la Universidad de Miami, lo cual debió ser última labor de edición antes de su fallecimiento el 26 de julio de 1997. Versiones preliminares, resumidas o de corte ensayístico en español se han publicado (véase bibliografía) en *Anuario Iberoamericano '96*, *Archivos del Presente* (Buenos Aires), *Leviatán* (Madrid) y *Encuentro* (Madrid). Originariamente fue presentado como ponencia en la Conferencia Bianaual de la Asociación de Estudios de la Comunidad Europea (European Community Studies Association-ECSA), celebrada en Seattle, Washington (27 mayo-1º junio de 1997), y luego en la Facultad de Derecho de la Universitat Pompeu Fabra de Barcelona (1º julio 1997). Por diversos motivos, debo mi agradecimiento a Paloma Rupérez, Aníbal Jozami, Manuel Ortuño, Ambler H. Moss, Ángel Viñas, Wolf Grabendorff, Mendel Goldstein, Inocencio Arias, Oriol Casanovas, y la Fundación CIDOB. Las opiniones y errores son de mi exclusiva responsabilidad.

\*\* Catedrático de Relaciones Internacionales de la Universidad de Miami. Licenciado de derecho (Universidad de Barcelona), *Master* y *PhD.* (Georgetown University).

medidas adicionales del Congreso de los Estados Unidos amenazan todavía con conservar latente la posibilidad de procesos judiciales. Los recientes atentados contra la industria hotelera de La Habana, recipiente de parte de las inversiones extranjeras, ha contribuido a mantener la tensión.

Como legado, dos dimensiones se mantienen como firmes candidatas para el análisis, todavía abierto a los especialistas. En primer lugar, se destaca el impacto ejercido por las motivaciones políticas de la ley en las relaciones internacionales de los Estados Unidos con el resto del mundo, especialmente con Europa; en segundo lugar, el tema de la Ley Helms-Burton seguirá atrayendo la atención de los juristas por la complejidad de sus medidas, las interpretaciones sobre su constitucionalidad, o la aparente violación de las normas internacionales. En las siguientes páginas se presta atención a la primera dimensión, sin perder de vista la segunda.

## I. ORIGEN Y DESARROLLO

El 11 de abril de 1997, la Comisión europea, representada por su vicepresidente segundo, el comisario británico Leon Brittan (como responsable de asuntos de comercio exterior), y el gobierno de Estados Unidos, representado por el subsecretario de Estado para el comercio exterior, Stuart Eizenstat, acordaron un compromiso que neutralizaba temporalmente la Ley Helms-Burton, apenas un año después de haberse aprobado. De ejecutarse fielmente los puntos más importantes del acuerdo (la Unión Europea retiraría su demanda interpuesta en la Organización Mundial del Comercio, mientras los Estados Unidos congelarían la aplicación efectiva de la ley), se habría puesto fin a uno de los episodios más serios de enfrentamiento entre Washington y Bruselas. Se habría evitado una guerra comercial como costo del origen político de la ley. Ambas partes se habían dado cuenta de las consecuencias económicas de sus inflexibles posiciones y de los efectos comerciales de sus respectivas acciones.

El balance final revela que, por una parte, los principales autores y patrocinadores de la ley parecían no demostrar preocupación alguna por las repercusiones *internacionales* de la legislación; los objetivos *locales y parlamentarios* primaban. Por otra parte, no se percibía un movimiento de aminorar la marcha por la senda de la confrontación que los socios comerciales de los Estados Unidos habían tomado en Europa y en el continente americano, cuando constataban que sus legítimos intereses corrían serios riesgos. La Ley Helms-Burton se

interpretaba como una grave violación de las convenciones internacionales, básicamente en lo que respecta al concepto de extraterritorialidad. En un mundo que hoy en día está regido por la prioridad de los esquemas de libre comercio como remedio para curar todos los males económicos, un instrumento legal que intenta limitar el libre flujo de bienes e inversiones parecía ser un candidato ideal para la crítica y la abierta oposición en diversas formas. Una guerra comercial entre los Estados Unidos, en un bando, y la Unión Europea, en el otro, se estaba librando sin que su fin se vislumbrara en el horizonte.

Sin embargo, la confrontación entre los normalmente amigables aliados políticos y competidores comerciales se ha revelado como plausible cuando resulta *asequible*. Esto quiere decir (en el caso de los Estados europeos), cuando el *costo* (político y comercial) de oponerse a los Estados Unidos no es exorbitante. En el caso de Washington, la pauta de conducta *asequible* consiste en ensayar una política arrogante para liderar el mundo sin respeto alguno hacia las tradiciones internacionales. Mientras el consenso de que *toda política es interior* sigue siendo vigente, los limitados escenarios y reglas locales dominados por la evolución de la Ley Helms-Burton estaban destinados tarde o temprano a ser controlados por las realidades de los mercados globales y los dictados de la economía mundializada. Siempre habrá un límite para la política estrictamente diseñada para consumo local.

En la mente de los patrocinadores norteamericanos de la Ley Helms-Burton y similares proyectos legislativos, el costo de un daño mayor a la economía de los Estados Unidos finalmente impuso toda la fuerza de su argumento. El límite estaba constituido por la temprana muerte de la recién nacida OMC. Cuando el conflicto causado por la Ley Helms-Burton ha hecho peligrar las sensibles redes comerciales, todas las partes en litigio finalmente se han visto forzadas a un compromiso, *después* de haber hecho públicos sus mensajes políticos y de cara a los medios de comunicación. Mientras la tregua provisional acordada por los Estados Unidos y la Unión Europea ha seguido siendo criticada en el Capitolio de Washington, con el resultado de que la otra parte (la Unión Europea) seguirá manteniendo la amenaza de represalia, al final todos los contendientes se verán forzados a sentarse a la mesa y negociar un compromiso.

Sobre esta hipótesis, en las páginas siguientes se exponen brevemente la evolución y consecuencias de la Ley Helms-Burton, se analiza su impacto, y se interpreta su ubicación en el específico contexto regional de la Unión Europea (especialmente España).

## 1. Contexto de la génesis

El objetivo de la «Ley de la libertad y la solidaridad con Cuba», versión en español de la oficialmente denominada «*Cuba Liberty and Democratic Solidarity (libertad) Act of 1996*», pero popularmente aludida como «Ley Helms-Burton», 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 los Estados Unidos), ha perseguido provocar un mayor deterioro económico que acelerara el final del régimen dictatorial cubano. La Ley Helms-Burton no surge en el vacío, ya que es uno de los últimos eslabones del empleo de los métodos económicos en el entramado de la política exterior de los Estados Unidos<sup>1</sup>.

El origen legislativo reside en la llamada «Ley Torricelli» y otros instrumentos legales anteriores. Su desarrollo se extiende desde su proposición como proyecto de ley (*bill*), e incluye la aprobación legislativa, la subsecuente ratificación presidencial de 12 de marzo de 1996, y la provisional suspensión (por períodos renovables de seis meses) por el propio presidente Bill Clinton, del controvertido título III. Además del resto de las penalizaciones, este apartado abre la puerta a las demandas judiciales contra los individuos o compañías que mantengan relaciones comerciales de cualquier tipo con respecto a las propiedades norteamericanas (o pertenecientes a cubanos posteriormente convertidos en ciudadanos de los Estados Unidos) confiscadas por la Revolución Cubana.

Las consecuencias han resultado más evidentes en el ámbito político y han ejercido un mayor impacto en el entramado de la diplomacia internacional que en el contexto del comercio e inversiones, aunque su influencia en este terreno no es desdeñable. Curiosamente, además de desincentivar parte de las inversiones extranjeras en Cuba, las disputas provocadas por la ley también han proporcionado munición a los sectores norteamericanos que se oponen o son reticentes a los acuerdos de libre comercio, especialmente los establecidos con socios como México, Canadá y la Unión Europea, que han estado a la cabeza de la oposición a la ley. Resulta evidente que las reacciones en el exterior siguieron, por un lado, a remolque de la intensidad con que se percibían los movimientos del gobierno norteamericano.

El balance anterior revelaba que todos los aliados tradicionales de los Estados Unidos en Europa, que hasta entonces habían tenido una

1 Véase el estudio de Daniel Sabbagh.

posición ambigua con respecto al embargo norteamericano impuesto a Cuba, habían pasado a votar en el seno de la Organización de las Naciones Unidas explícitamente en contra de medidas coercitivas contra Cuba<sup>2</sup>.

Como reflejo de la actitud de los Estados miembros desde el anuncio de la Ley Torricelli, las instituciones europeas han efectuado declaraciones y aprobado resoluciones extremadamente críticas de la política de los Estados Unidos (al mismo tiempo que no se han privado de denunciar las violaciones de los derechos humanos en Cuba<sup>3</sup>). Significativamente, la ley no ha ejercido aparente influencia en conseguir el objetivo central (el final del sistema político castrista), sino más bien ha contribuido a suministrar un nuevo aliciente a Cuba para persistir en su línea intransigente.

## 2. Desarrollo legal y contexto político

La Ley Helms-Burton es la culminación no solamente de la evolución de la actitud política de los Estados Unidos hacia Cuba, sino que también tiene su propia cronología en la dimensión jurídica<sup>4</sup>. Desde el triunfo de la Revolución Cubana, todas las acciones legales norteamericanas fueron una reacción sucesiva a la inexorable inclinación del régimen cubano hacia la órbita política y económica de la Unión Soviética en 1960. Tempranamente a principios de los ochenta, como adelanto a los cambios que se avecinaban con el final de la Guerra Fría, Cuba comenzó a favorecer legalmente los intercambios económicos y las inversiones con el mundo capitalista.

En plena campaña electoral para las elecciones presidenciales, el 23 de octubre de 1992 el presidente Bush aprobó la *Cuban Democracy Act*. Se trataba de un proyecto de ley presentado en abril del mismo año por el diputado de Nueva Jersey Robert Torricelli, y que también había sido avalado por el exgobernador de Arkansas y entonces candidato presidencial Bill Clinton. La "vuelta de tuerca" estaba esta vez representada por la amenaza de sanciones contra las compañías norteamericanas

2 Véase el trabajo de Jean-Jacques Kurliandsky.

3 Véanse las resoluciones del Parlamento europeo de 1987, 1988, 1990, 1992, 1993 y 1996, cuyos datos se especifican en la bibliografía. Para una consulta eficaz, se recomienda la encomiable y rigurosa compilación elaborada por IRELA (1996, págs. 769-803) sobre veinte años de relaciones entre la Unión Europea y América Latina.

4 Para un repaso de la interconexión de los aspectos jurídicos con los políticos, se recomiendan los trabajos del Bar Association of New York, Bourque, Cain, Donner, Porotsky, Wong y Zipper mencionados en la bibliografía adjunta.

que mantuvieran tratos con Cuba a través de subsidiarias; también prohibía que los buques que hubieran recalado en Cuba atracaran luego en puertos de los Estados Unidos. Sin embargo, esta ley concedía al poder ejecutivo la opción de ajustarla con «respuestas sopesadas» (*calibrated responses*) en forma de levantamiento parcial de sanciones a cambio de acciones positivas por parte de Cuba.

Mientras la normalización de las relaciones internacionales tras el colapso de la Unión Soviética favorecía también el flujo comercial con países (como Cuba) que anteriormente habían sido motivo de enfrentamientos entre las grandes potencias, la consolidación de lo que había sido un inexorable vínculo económico entre los países occidentales y Cuba encaraba serios obstáculos. Todas las inversiones comenzaron a estar sujetas a la amenaza de confiscación y represalias procedentes de otro frente, que reforzaría la presión ejercida por el gobierno de los Estados Unidos desde la aprobación de la «Ley Torricelli».

Esta vez la amenaza procedía de los sectores que auguraban que, en caso de producirse un cambio drástico en Cuba, tendrían un lugar preferente en los destinos económicos del país. Tras la victoria republicana en las elecciones legislativas de noviembre de 1994, el senador Jesse Helms se convirtió en presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores de la cámara alta norteamericana. Inmediatamente, anunció que el espíritu de la «Ley Torricelli» sería endurecido y se trasformaría en la «Ley de la libertad y la solidaridad con Cuba», por la cual las compañías que operaban en los Estados Unidos y que estaban comerciando con intereses norteamericanos expropiados en Cuba podían verse sujetas a demandas<sup>5</sup>. Este esquema adquirió visos más agudos cuando, tras el incidente del derribo de las avionetas de la organización «Hermanos al rescate», el presidente Clinton aprobó la Ley Helms-Burton el 12 de marzo de 1996.

Mientras el título I, sección 102, codifica todas las anteriores reglas y órdenes gubernamentales, y convierte al Congreso (en lugar del presidente) en la clave de cambios futuros, esta ley básicamente pretende ajustar el embargo mediante los siguientes mecanismos:

- La sección 103 prohíbe préstamos, créditos o financiamiento por parte de ciudadanos o residentes de los Estados Unidos en transacciones de propiedades confiscadas;

5 Despachos de AP y otras agencias (9 febrero 1995).

- La sección 104 obliga al gobierno de los Estados Unidos a votar contra la admisión de Cuba en el FMI y el Banco Mundial, entre otras instituciones financieras, hasta que no resurja la democracia en Cuba;
- El título III permite que los ciudadanos de los Estados Unidos presenten demandas en los tribunales norteamericanos contra cualquiera que «trafique» en propiedades confiscadas por Cuba y extiende este derecho a las personas que no eran ciudadanos en el momento de dicha confiscación;
- El título IV deniega la admisión en los Estados Unidos de ciudadanos extranjeros (dirigentes de empresas, sus familias, o accionistas) que estén involucrados en «traficar» con propiedades confiscadas.

La ley ha generado una considerable energía en la comunidad jurídica. Los más beneficiados parecen ser los abogados que fueron inmediatamente contratados u ofrecieron sus servicios a las personas o empresas potencialmente aquejadas de la aplicación de la ley o a los intereses que podían verse encuadrados en la categoría de demandantes<sup>6</sup>. Esta legislación también ha alentado el interés de catedráticos y diversos expertos en derecho internacional que han elaborado unos notables estudios sobre la constitucionalidad de la ley y sus potenciales violaciones de las normas internacionales<sup>7</sup>. Los análisis de los juristas coinciden en algunas líneas generales que son sumamente críticas, sin que sea posible separar el texto jurídico de su verdadero contexto político<sup>8</sup>.

## II. IMPACTO Y CONSECUENCIAS

Las repercusiones de la Ley Helms-Burton han sido más notables como interposición de un motivo de enfrentamiento entre socios comerciales y aliados políticos. Esto se ha producido cuando precisamente, por la desaparición de los condicionamientos de la Guerra Fría, se habían desvanecido las posibles causas de desavenencias por razón de que el alineamiento con los Estados Unidos se podía interpretar como seguidismo de la política de Washington. Cuando la tentación de

<sup>6</sup> Véanse los casos de Altozano, Muse, Álvarez Mena/Crane, Mallett y Ruiz Bravo.

<sup>7</sup> Remitimos a los trabajos mencionados en la nota 5.

<sup>8</sup> Para una revisión de los argumentos principales, véase mi reciente artículo publicado en el *Journal of Inter-American Studies and World Affairs*, mencionado en la nota introductoria, cuyos datos completos se incluyen en la bibliografía.

ubicarse en la vaporosa zona de los «no alineados» ya no tiene sentido, la ley ha proporcionado suficiente munición para distanciarse de los Estados Unidos, cuando no para enfrentarse a ellos.

## 1. La respuesta española

La aprobación de la Ley Helms-Burton coincidió con el inminente relevo del gobierno español como resultado de las elecciones celebradas en marzo de 1996. La naturaleza conservadora del nuevo gobierno de José María Aznar hacía predecir una actitud más crítica hacia Castro, pero el panorama global era más complicado. En el escenario internacional, Madrid era percibido como un causante importante, por sus inversiones y tratos comerciales, del desarrollo de la Ley Helms-Burton. El tema de Cuba se había convertido en prácticamente la única desavenencia entre Madrid y Washington, antes y después de los gobiernos socialistas<sup>9</sup>. Además, en el contexto estrictamente español, Cuba era la causa de una disputa interna entre gobierno y oposición (antes y después de las elecciones) en la que unos (los socialistas) aparecían (erróneamente) a los ojos de los conservadores como antagonistas de los Estados Unidos. Para la izquierda crítica, el Partido Popular era un potencial aliado de Washington y practicante de una política de seguidismo. Este simplista panorama era mucho más complejo.

En primer lugar, la relación entre el PSOE y Cuba no ha sido tan rosácea como los conservadores españoles y el exilio cubano quisieran hacer creer. Las confrontaciones entre Madrid y La Habana fueron frecuentes cuando los socialistas estuvieron en el poder y se originaron por causas diferentes y en contextos diversos: la astuta operación liderada por Felipe González para mantener a España en la OTAN (una decisión que fue públicamente cuestionada por el propio Castro) mediante el referéndum llevado a cabo en 1986; la crisis producida por la invasión de la Embajada española en La Habana en el verano de 1990; los comentarios negativos de Castro hacia la conmemoración de 1992; y los insultos infligidos a dirigentes españoles (incluidos el presidente del Congreso de los Diputados y el ministro de Asuntos Exteriores). Al mismo tiempo, el gobierno del PSOE (especialmente cuando Fernández Ordóñez llevaba las riendas de las relaciones exteriores) tuvo sumo

<sup>9</sup> Como muestras de las polémicas, remito a la mayor parte de mis libros, ensayos y estudios propios sobre el tema general de las relaciones entre España y Cuba, cuyos datos están detallados en la bibliografía. Para las polémicas recientes, se recomienda la consulta de los artículos de Arias, Remiro Brotons y Sahagún mencionados en la bibliografía.



cuidado en no dejar que el tema de Cuba se convirtiera en una especie de piedra en el zapato en las relaciones con el presidente Reagan y, especialmente, el presidente Bush.

El impacto del tema de Cuba en España es sumamente complejo y su manipulación política tiene sus raíces históricas. Irónicamente, las actitudes antinorteamericanas pueden ser detectadas tanto en los círculos conservadores y tradicionales, como en el otro extremo del espectro político. El primer grupo puede justificar su antagonismo o desconfianza hacia los Estados Unidos por razones históricas, incluyendo dimensiones religiosas como la percepción de los Estados Unidos como una nación dominada por los protestantes. Otras motivaciones se rastrean hasta la experiencia humillante de la guerra de 1898, y la (nunca explícitamente reconocida) más reciente humillación de los militares españoles en los años cincuenta y sesenta cuando recibieron equipos de desecho en contrapartida del uso de las bases en suelo español. El segundo sector más obvio donde reside el resentimiento más explícito hacia los Estados Unidos es el representado por el electorado potencial de los partidos de izquierda y entre los intelectuales que han interpretado que la supervivencia del régimen de Franco ha sido garantizada exclusivamente por la alianza con los Estados Unidos. Cuando la transición política española se puso en movimiento, la izquierda se apresuró a pasarle factura a Washington por el costo de la larga dictadura. En plena era de entusiasmo progresista, el tema cubano se convirtió simultáneamente en un vehículo asequible para la confrontación.

Cuando la memoria nostálgica de la «pérdida» de Cuba (apenas revivida, de otra manera más intelectual, por la conmemoración del centenario del 98) comenzó a desaparecer en los círculos militares de España como fuente de resentimiento hacia los Estados Unidos, la naturaleza dictatorial del régimen cubano se convirtió en argumento central de los partidos conservadores españoles para ejercer una presión sobre el PSOE. Cuando llegó al poder, el sector más ideológico del PP insistió en convertir el tema de Cuba en una parte integral de su programa electoral. Mientras los socialistas consideraban que una actitud abierta hacia Cuba y un distanciamiento cortés hacia Washington se verían reflejados positivamente en las urnas, los populares interpretaban que sus potenciales electores exigían mano dura ante Castro. Todos estos argumentos no descartan que las respectivas posiciones también estaban dictadas por razones éticas y motivamientos ideológicos un tanto pasados de moda. Los conservadores, por su parte, deben oponerse al marxismo; los socialistas, por el otro, deben inclinarse hacia posiciones más «progresistas».

Sin embargo, estas líneas de batalla se trastocaron a causa del espinoso tema de la Ley Helms-Burton. La ley había obrado un milagro casi irreplicable en el panorama político español. Todos los principales partidos políticos estaban por primera vez de acuerdo en un tema. El PP en el poder y proclive a la libre empresa se aliaba al PSOE e Izquierda Unida (que frecuentemente acosa a ambos), en su oposición a la Ley Helms-Burton. Por otra parte, España se sumó a la protesta europea contra la ley, lo cual no podía ser de otra manera. El Reino Unido, por ejemplo, ya había aprobado mecanismos como la *Protection of Trading Interests Order* de 1992. Hubiera resultado sorprendente que un gobierno que había basado su campaña en la privatización y en la preeminencia de la empresa privada cortara los puentes tendidos hacia Cuba en lo que atañe a las inversiones tanto privadas como públicas que generan, después de todo, beneficios privados.

El triángulo formado por la Unión Europea, Cuba y España se convertiría en protagonista con motivo de la reunión anual de jefes de Estado y de gobierno iberoamericanos. España jugaba a dos bandas y ahora le tocaba el turno al contexto compartido con los países más afines histórica y lingüísticamente. No se necesita ser demasiado crítico con respecto a las expectativas de las cumbres iberoamericanas, pero lo cierto es que la celebrada en Santiago de Chile en noviembre de 1996, a pesar de lo crucial de su temática (la «gobernabilidad» de la democracia) hubiera pasado desapercibida una vez más sin la presencia de Castro y la evidencia contrastante de su sistema político. Por otra parte, significativamente iban a cohabitar la unanimidad de la protesta iberoamericana contra la Ley Helms-Burton y la presión ejercida entre bambalinas sobre Castro por parte de numerosos mandatarios latinoamericanos, y las públicas demandas explicitadas por el presidente español José María Aznar.

Todo comenzó con la oferta del gobierno español para renovar los acuerdos de cooperación temporalmente congelados, a cambio de una apertura política. Ante la ausencia de una reunión cara a cara, la casualidad proporcionada por el sorteo de asientos para un almuerzo colocó a Aznar y Castro juntos. El lenguaje aparentemente usado no fue el más oportuno, ni su filtración por parte del político español: «si mueves pieza [democracia], yo muevo la mía [acuerdos de cooperación]». Tras un intercambio de corbatas, el resultado fue el epíteto de «caballerito» endosado por Castro a Aznar en una sesión especial de la Asamblea del Poder Popular, con la advertencia de que la «dignidad de Cuba no se juega en un tablero de ajedrez».

Casi a renglón seguido, España presentó ante el Consejo de Ministros de la Unión Europea un nuevo plan de endurecimiento de las relaciones con Cuba ofreciendo que los acuerdos de cooperación mejorarían según fueran las actuaciones de Cuba en el terreno político. Sin embargo, esta oferta también reveló desavenencias entre los propios Estados miembros, ya que para unos la propuesta representaba una decidida política de presión ante Cuba, pero para otros era un guiño hacia los Estados Unidos. A pesar de todo, las líneas generales fueron aprobadas por el Comité Político reunido el 15 de noviembre en Dublín bajo la presidencia irlandesa.

Como consecuencia íntimamente relacionada con esta decisión se produjo uno de los incidentes más graves de las nuevas relaciones entre España y Cuba desde el cambio de gobierno en Madrid. Aprovechando una entrevista que el nuevo embajador español Josep Coderch concedió al diario conservador *ABC* con referencia a sus esperanzas de que su nuevo destino en La Habana coincidiera con un cambio gradual en la política cubana, Fidel Castro ordenó la retirada del *placet*. El verdadero motivo fue el protagonismo que España había adquirido en el seno de la UE.

La oposición socialista había calificado esta nueva política exterior consistente en acudir a la cooperación institucional de la Unión Europea como una muestra de *desespañolización* de la relación con Cuba. Para el PSOE, el vínculo (sea contencioso o amigable) entre Madrid y La Habana se entiende mejor si se lleva a cabo como un asunto de familia, un marco en el que los temas sensibles son tratados en una forma más directa y eficiente. En contraste, una vez los temas bilaterales entre Cuba y España son ubicados en el contexto global de la Unión Europea, corren el riesgo, en la óptica de los socialistas, de ser diluidos. Este argumento tiene mayor sentido cuando ciertas actitudes cercanas a una posición explícitamente antinorteamericana se sitúan en los procedimientos normales de la Unión Europea, especialmente a través de sus instituciones más supranacionales, como el Parlamento y la Comisión. El filtro que se aplica a medidas radicales (a juicio de representantes nórdicos o británicos) pierden una cierta dosis de su sabor original. En resumen, según el PP, los enfrentamientos entre Cuba y España tienen mejores oportunidades de solucionarse en beneficio de Madrid si se ubican en el contexto comunitario. Los socios de España se pondrán de su parte si el problema en litigio representa un daño a sus economías o a sus intereses estratégicos: lo que es bueno para España, es bueno para la Unión Europea, sigue la lógica del PP. Para el PSOE, convertir la relación bilateral en una porción de la soberanía compartida significa una pérdida de independencia y de posibilidad de negociaciones directas.

Resultaba paradójico comprobar que España terminaba siendo la parte más perjudicada de un conflicto que originalmente era exclusivo de Washington y La Habana. Por un lado, Madrid se quedaba sin su «antena» más significativa en el campo diplomático, un *handicap* que llegaba a fines de 1994, a continuación de la inoportuna dimisión (el primer caso desde la Guerra Civil) del embajador español en La Habana Juan Antonio San Gil, por desavenencias con sus superiores socialistas en Madrid, y del corto mandato (apenas un año) disfrutado por su sucesor Eudald Mirapeix. El último rechazo de un diplomático español en Cuba se remonta al 28 de enero de 1960 con la expulsión de Pablo de Lojendio, tras su enfrentamiento con Castro ante las cámaras de televisión. Teniendo en cuenta que Franco y Castro habían mantenido las relaciones a nivel de encargados de negocios y que desde 1974 Cuba y España habían tenido respectivamente embajadores de gran nivel en Madrid y La Habana (a pesar de los cambios de régimen y gobiernos españoles), la nueva situación resultaba insólita. En el debate anual de 1997 conocido como «El estado de la nación», Felipe González presentó como única objeción notable a la política exterior de Aznar que España era el único país de la Unión Europea sin embajador en La Habana<sup>10</sup>. Además, las inversiones españolas en Cuba se veían peligrar por la percibida carencia de garantías financieras ofrecidas por el nuevo gobierno español. Al reducir las sumas de ayuda (frecuentemente ligadas a la adquisición de bienes españoles), los flujos comerciales corrían el riesgo de disminuir. Como consecuencia, otros países europeos (que no se habían visto involucrados en enfrentamientos públicos con Castro) podían ocupar el espacio dejado por los intereses españoles. Por otro lado, las instituciones de la Unión Europea quedaban en la misma situación anterior: seguía sin haber acuerdo con Cuba y los condicionamientos eran los mismos. Todo quedaba igual y las propias autoridades cubanas se apresuraban a declarar que las polémicas con España en nada debían influir en los tratos con Bruselas u otras capitales europeas.

## 2. La actitud de la Unión Europea

La ley ha causado notables brechas en las relaciones trasatlánticas, en una etapa inoportuna cuando cualquier desacuerdo comercial puede desencadenar un serio enfrentamiento en la reestructuración de bloques económicos. Las repercusiones del tema cubano son desproporcionadas al valor objetivo que tiene Cuba en el escenario

10 AFP, 11 junio 1997.

global desde la perspectiva de Europa. La importancia que Cuba tiene específicamente para los Estados Unidos y España es diferente. Los enfrentamientos entre Estados Unidos y Europa han evitado cruzar una línea que ninguna de ambas partes quiere traspasar. Ninguno puede declararlo en público, pero lo cierto es que Cuba no vale una guerra comercial o política entre Bruselas y Washington. De ahí el notable grado de ambigüedad que ha presidido todos los movimientos tanto por parte de la Unión Europea y sus países miembros, como de los propios Estados Unidos, como prueba la misma decisión de Clinton de aprobar la ley y suspender simultáneamente su título III. Así, por ejemplo, obsérvese que cuando la Unión Europea anunció la congelación del proyecto del acuerdo de cooperación a mediados de 1996, dejaba vigente su oposición a la Ley Helms-Burton. La lógica del mercado y las admoniciones del ministro de Asuntos Exteriores español, Abel Matutes, venían de la mano. Sin embargo, al mismo tiempo no se establecían medidas más allá de la vaga declaración del Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores reunido en Luxemburgo a finales de abril de 1996, carente de medidas concretas.

Esporádicamente, la evidencia de una componenda o de un intercambio de medidas salía a la superficie, con el fin de dar a todas las partes involucradas una salida a su gusto. Se esperaban «gestos» por ambas partes. En el marco global de la Unión Europea ya se habían producido diversas dosis de vacilación, dictadas por las limitaciones de los foros en que el gobierno español y diversos protagonistas del partido en el poder debían actuar. Anteriormente, la OCDE ya había evitado en su reunión de fines de mayo condenar a los Estados Unidos por sus represalias contra Cuba y China, pero recomendó que no se recurriera a medidas contrarias a los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio<sup>11</sup>.

Lo cierto es que el congelamiento del proyecto de cooperación tenía también una dinámica interna, aunque íntimamente relacionada con la americana. En primer lugar, hay que recordar el impacto que tuvo en la opinión pública el derribo de las avionetas, a pesar de que la aprobación de la Ley Helms-Burton (como respuesta inmediata norteamericana) se convertiría en tema de crítica europea hacia Washington. En segundo lugar, las explicitadas condiciones (reforma del Código penal y reconocimiento de la oposición) de la Unión Europea a Cuba para la firma del acuerdo se convirtieron en un listón muy alto, ubicado

11 «La organización se limita a pedir», *Expansión*, 23 mayo 1996; «Matutes critica la actitud de Washington sobre Cuba», *La Gaceta de los Negocios*, 23 mayo 1996.

desembocó el 3 de febrero de 1997 en la presentación definitiva de una demanda contra los Estados Unidos en el seno de la casi recién nacida OMC. Era el desenlace de los sucesivos anuncios, a la espera de una rectificación norteamericana que no llegaría. La Unión Europea había advertido que la suspensión temporal del título III no era suficiente, ya que el resto de la ley se consideraba que violaba los principios del intercambio comercial garantizado por la OMC. El 3 de mayo de 1996 se había emitido una comunicación al respecto. Al no haber solución en el horizonte, el 1º de octubre del mismo año el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de la UE decidió interponer un recurso ante la OMC contra la Ley Helms-Burton, lo que se efectuó oficialmente el 20 de noviembre. El resultado inmediato fue que, en aplicación de la reglamentación de la organización, se designó un panel para que en el plazo de seis meses emitiera un dictamen. Los Estados Unidos declararon que el tema no era de la competencia de la OMC, pues las limitaciones impuestas a las relaciones comerciales con Cuba eran cuestión de seguridad nacional, ajenas a la jurisdicción puramente comercial de la OMC<sup>17</sup>. Conviene reparar en este detalle con insistencia, ya que confirma el objetivo *político* de la ley, siempre reconocido explícitamente por sus más activos abogados.

### III. LEGADO Y CONCLUSIÓN

#### 1. Vencedores y vencidos

Un año después de la aprobación de la ley, sus principales protagonistas hicieron declaraciones. Ileana Ros-Lehtinen se dirigió a la Cámara de Representantes resaltando que «decenas de compañías han suspendido sus operaciones en Cuba mientras otras posponen sus planes para invertir en la economía esclavista de Castro». Además, criticaba a la Unión Europea «en su último intento de beneficiarse de las propiedades norteamericanas robadas y explotar a trabajadores cubanos» al presentar «una irresponsable demanda ante la OMC y amenaza con minar la capacidad de los Estados Unidos a dictar su propia política exterior»<sup>18</sup>. Posteriormente, la congresista detallaba las empresas que se habían retirado de Cuba<sup>19</sup>. Por su parte, fuentes del gobierno español

17 Helene Cooper, «Cuba Ban May Anger WTO But Has Reply: National Security», *The World Street Journal*, march 14, 1996.

18 «A un año de la Ley Helms-Burton», 12 marzo 1997. Traducción publicada en *Diario las Américas*, 13 marzo 1997.

19 «Su primer año ha sido un éxito», *Diario las Américas*, 16 marzo 1997.

y la Comisión europea revelaban que una veintena de empresas europeas habían recibido solicitudes del Departamento de Estado norteamericano acerca de sus operaciones en Cuba, entre las que se contaban varias españolas<sup>20</sup>.

El senador Jesse Helms se dirigió al pueblo cubano a través de Radio Martí resaltando que «uno a uno, los inversionistas extranjeros que llenan de dinero los bolsillos de Fidel Castro y mantienen a flote su régimen, están huyendo»<sup>21</sup>. El contexto de estas declaraciones confirmaba el triunfalismo, pero también revelaba contradicciones y complejidad. A pesar de las presiones recibidas por compañías extranjeras después de un año de la aprobación de la ley, solamente (quizá por instrucciones de Clinton de retrasar el proceso) un par de compañías mejicanas y canadienses recibieron denegaciones de visados para viajar a los Estados Unidos bajo la aplicación del título IV.

Los sectores que presionaron para la aprobación de la ley podrían aducir que la combinación de la puesta en marcha de los mecanismos legislativos simultáneamente con el cambio político en España produjo un cierto nerviosismo y preocupación en círculos empresariales, especialmente españoles. Un número de proyectos de inversiones por empresas de otros países habían sido congelados, mientras algunas compañías anunciaban su retirada de Cuba, como resultado de la incertidumbre de la confluencia de la aplicación de la ley restrictiva y el abandono del proyecto de acuerdo por parte de la Comisión Europea, aunque resulta muy difícil la precisa cuantificación. El gobierno español anunció la suspensión de unos planes de construcción de ocho hoteles que serían regentados en administración mixta entre la empresa estatal cubana Gran Caribe y la sociedad estatal española Paradores de España, con una inversión calculada en \$16 millones (unos 2.000 millones de pesetas)<sup>22</sup>. Más tarde, la empresa Occidental Hoteles (que regentaba un céntrico hotel en Miami, Occidental Park) anunciaba que se retiraba de un proyecto en colaboración con la empresa cubana Gaviota, concretamente en Varadero<sup>23</sup>.

Otras señales comerciales resultaban contradictorias, sin embargo, ya que las exportaciones españolas a Cuba se anunciaban en la primera

20 J. C. González, «Estados Unidos pide información», *El País*, 22 febrero 1997.

21 «Helms a Cuba: tiranía caerá pronto», AP, EFE, y otras agencias; texto publicado en *El Nuevo Herald*, 13 marzo 1977.

22 Despachos de AFP, 3 junio 1996.

23 *Diario las Américas*, 13 junio 1996.

mitad de 1996 con un aumento superior al 40%<sup>24</sup>, aunque las cifras globales de todo el año quedaron en 59.058 millones de pesetas, en comparación de 51.837 en 1995 (un aumento de 14%)<sup>25</sup>. Las inversiones españolas en Cuba en 1996 sumaron \$11,4 millones (1.426 millones de pesetas), triplicando las de 1995 (526,6 millones). Sin embargo, comparativamente, estas cifras solamente representan el 0,12% de las inversiones españolas en todo el mundo. Desde un punto de vista relativo, España se había convertido en el segundo socio comercial de Cuba (en contraste con 1994 cuando era el sexto)<sup>26</sup>. A pesar de que el gobierno español canceló un crédito de 2.000 millones de pesetas para exportaciones a Cuba<sup>27</sup>, luego anunciaba el desbloqueo de 40 millones para programas de ayuda<sup>28</sup> y un aumento en la cooperación que incluía otros 100 millones en préstamos comerciales y otros 11 millones para ayuda humanitaria y becas<sup>29</sup>.

En el contexto americano, diversos intereses recibieron advertencias de Washington. El grupo Domos de México, cuyos ejecutivos habían recibido admoniciones del Departamento de Estado norteamericano de que no podrían viajar a los Estados Unidos y podrían ser objeto de demandas, parece ser el caso más explícito, ya que debió retirarse del acuerdo para la compra del sistema telefónico de Cuba<sup>30</sup>. STET, una compañía italiana, se apresuró a ocupar el lugar de la mejicana con una inversión de \$300 millones, con lo que elevó su participación en el sistema antiguamente administrado por ITT de 12,95% al 29,29%<sup>31</sup>. Sin embargo, posteriormente STET ha intentado acordar con ITT el pago de una compensación por el uso de la propiedad confiscada<sup>32</sup>. El Departamento de Estado declaró que la negociación «sería un paso en la dirección correcta»<sup>33</sup>, lo que podría causar no solamente problemas con Cuba, que interpretaría la transacción como imposición de la Ley Helms-Burton, sino también en los círculos duros

24 Pablo Pardo, «Pese a Helms y a Burton, España exporta más a Cuba», *Expansión*, 3 agosto 1996.

25 Fuente: Ministerio de Economía; «Crece la inversión española en la isla», *Expansión*, 15 abril 1997.

26 José María Triper, «El capital español apuesta por Cuba», *Cinco días*, 11 febrero 1997.

27 Mauricio Vicent, «El gobierno de Aznar cancela un crédito», *El País*, 2 febrero 1997.

28 *El País*, 8 enero 1997.

29 AFP, EFE, 28 febrero 1997.

30 Andrés Oppenheimer, «U.S. Law Puts Cuba Investor on the Skids», *The Miami Herald*, March 3, 1997.

31 Juan O. Tamayo, «Firma italiana se burla de Ley Helms», *El Nuevo Herald*, 6 marzo 1997; «Phone group moves ahead in Cuba», *The Miami Herald*, march 6, 1997.

32 Christopher Marquis, «New test looms in wrangle over property Cuba seized», *The Miami Herald*, april 26, 1997; «Empresa podría evitar efecto de Ley Helms», *El Nuevo Herald*, 26 abril 1997.

33 AP, 28 abril 1997.



del exilio que han basado su oposición a las inversiones en el objetivo de acosar al gobierno cubano. En lo que respecta a España, este relevo resulta sintomático, pues viene a confirmar los temores de círculos empresariales españoles de que otros países podrían ocupar el espacio dejado por España al desalentar sus inversiones<sup>34</sup>. Por otra parte, desde el punto de vista cubano, conviene señalar que el apartado de las compensaciones es uno de los más controvertidos y confusos de toda esta madeja de intereses, ya que el gobierno de Cuba puede en cualquier momento insertar su demanda de compensación *contra* el gobierno de los Estados Unidos por daños sufridos por el embargo económico, que ascenderían según ciertos cálculos a más de *nueve mil millones* de dólares<sup>35</sup>.

Paradójicamente, la ley ha tenido ya otros efectos comerciales muy diferentes a los objetivos de desalentar ciertas inversiones arriesgadas de Europa en Cuba. Por ejemplo, las protestas de los socios comerciales de los Estados Unidos han proporcionado justificaciones a los sectores norteamericanos que se oponen a una ampliación de los acuerdos de libre comercio o, por lo menos, a su aceleramiento. Los Estados que se enfrentan a la aplicación de leyes norteamericanas, aunque sean justificadas por razones de seguridad nacional, aparecen como poco merecedores de la confianza de celosos guardianes de la soberanía nacional, la cual se ve mermada al suscribir esos acuerdos.

El efecto más claro de la ley es que consiguió el acuerdo de *todos* los gobiernos de Europa y América Latina, que la condenaron desde su inicio, en diversos foros. Por ejemplo, las votaciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas revelan que descendía paulatinamente el número de gobiernos (especialmente europeos) que se abstendían de condenar el embargo norteamericano.

Durante todo este espacio de tiempo, curiosamente todas las partes involucradas podrían reclamar que habían conseguido un triunfo parcial o total. La Unión Europea habría salvado la cara con el equilibrio que representa su reglamento de oposición a la ley y su posición común ante Cuba. El gobierno español se habría mostrado firme ante la ley, pero sobresalía como padrino de la posición común adoptada por la Unión Europea. Castro habría demostrado que no aceptaba exigencias de ningún lado, especialmente tras el ofrecimiento explícito

34 La prensa económica ha reflejado frecuentemente este temor compartido con la oposición política al gobierno del PP. Véase, como ejemplo: Francisco Safont, «¿Qué nos jugamos en Cuba? *Cinco días*, 11 febrero 1997.

35 Véase el Cuadro 3 del artículo de Ritter.

por parte de Clinton a finales de enero de 1997 de ayuda condicionada a la transición política cubana sin el liderazgo actual. El plan se conoce con el título de «Apoyo para una transición democrática en Cuba» (*«Support for a Democratic Transition in Cuba»*). Naturalmente, en Cuba la oferta fue recibida con el desprecio ilustrado en la expresión de que «Cuba no se vende». Como portavoz de la actitud intransigente de Cuba ante el paralelo ofrecimiento de la Unión Europea, el canciller Roberto Robaina declaraba taxativamente: «A Cuba se le han aplicado patrones diferenciados dentro del conjunto de las relaciones de la UE con terceros, al tratar de condicionar el diálogo y el acuerdo de cooperación por cambios de su sistema político... Cuba no acepta ni va a aceptar nunca la condicionalidad y el trato discriminatorio»<sup>36</sup>.

Mientras tanto, el gobierno norteamericano mantenía la amenaza de la aplicación del título III de la ley, suavizado con sucesivas suspensiones. Incluso si el régimen de La Habana seguía incólume y se radicalizaba más (como confirmaban las medidas represoras contra la disidencia interna a principios de 1997), los socialistas españoles podrían aducir que su actitud hacia Cuba era mejor. Según su lógica, habrían conseguido mejores resultados con su política de zanahoria que la aplicada por el gobierno de Aznar (ahora explicitada de un modo poco diplomático) y ofrecida por la Unión Europea mediante su posición común.

## 2. El crepúsculo de la ley

Apenas rebasado el primer aniversario de la Ley Helms-Burton, las pautas y las contradicciones que presidieron su evolución desde su nacimiento se vieron confirmadas por la concatenación de incidentes o modos de operar que se produjeron durante el mes de marzo de 1997. Estos se vieron culminados por el anuncio de un compromiso entre la Unión Europea y los Estados Unidos para poner fin a los enfrentamientos justamente en la víspera de que comenzaran las acciones en el marco de la OMC. El 11 de abril de 1997, un día antes de cumplirse trece meses de la aprobación de la ley, la Unión Europea anunciaba «un acuerdo de principio» con Estados Unidos que conduciría a la suspensión del contencioso presentado por la Unión Europea ante la OMC<sup>37</sup>. Los primeros comentarios filtrados apuntaban a que los Estados Unidos debieran haberse comprometido a alguna medida a cambio de que la

36 Roberto Robaina, «La realidad cubana ante la Unión Europea», *Política Exterior*, pág. 93.

37 EFE, 11 abril 1997.

Unión Europea retirara su denuncia y además se comprometiera a poner en marcha ciertas medidas «desalentadoras» de las inversiones en Cuba<sup>38</sup>.

Obsérvese que esto se desarrollaba en el marco de una escalada de declaraciones y represalias: detención de un turista español en La Habana y violenta reacción verbal del gobierno cubano; valijas diplomáticas violadas; arresto en Miami de un empresario español acusado de transportar ilegalmente mercancías norteamericanas con destino a Cuba, pasándolas a través de terceros países. En este denso contexto, en la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en su reunión anual celebrada en Ginebra, los países miembros de la Unión Europea (luego de haber condenado la Ley Helms-Burton<sup>39</sup>) indicaban al principio cierta indecisión en respaldar la demanda de los Estados Unidos contra Cuba en medio de la polémica generada, entre otros detalles, por la inserción de un cubano en la delegación de Nicaragua. Al final, sin embargo, todos los países miembros (y los que aspiran a serlo, como es tradicional) votaron a favor de la propuesta de condena<sup>40</sup>.

En esos momentos se produjo el anuncio del compromiso entre los Estados Unidos y la Unión Europea. Esto confirmaría la tesis de que los numerosos incidentes no conseguirían provocar una guerra abierta entre las dos potencias económicas, con el riesgo de dinamitar la recién nacida OMC. El comisario europeo Leon Brittan sabía que Clinton no podría lograr la derogación total de la ley por un congreso dominado por los republicanos. La Casa Blanca y el Departamento de Estado, por otra parte, eran conscientes de que la demanda interpuesta ante la OMC era un callejón sin salida que abriría la puerta a daños colaterales en todo el entramado del libre comercio que se está negociando<sup>41</sup>.

Los detalles preliminares de la oferta de los Estados Unidos incluían seguir suspendiendo indefinidamente el título III de la ley y persuadir al Congreso para congelar el título IV que niega visados a los dirigentes de las compañías que trafiquen en propiedades confiscadas; la Unión

38 Cables de AP, EFE, y otras agencias, 11 abril 1997. El 18 de abril el COREPER ratificaba el acuerdo.

39 AFP, 3 abril 1997. La resolución tuvo 37 votos a favor y 8 en contra.

40 Robert Evans, Reuter, «La Comisión de Derechos Humanos de la ONU condena al régimen cubano», *El Mundo*, 17 abril 1997. De los 53 miembros, 19 votaron a favor, 24 se abstuvieron y 10 lo hicieron en contra.

41 Xavier Vidal-Folch, «Los negociadores de Estados Unidos y la Unión Europea alcanzan un pacto para desactivar su litigio sobre Cuba», *El País*, 12 abril 1997.

Europea, a cambio, se comprometía a acordar medidas que limitaran (desaconsejaran) los tratos comerciales en tales propiedades<sup>42</sup>. Ambas partes acordaban trabajar conjuntamente en promover la democracia en Cuba<sup>43</sup>. Los dos protagonistas del acuerdo reclamaban que habían logrado beneficios mutuos y ventajas para sus propios intereses. Brittan consideraba como triunfos, a cambio de haber retirado la demanda ante la OMC, los siguientes: que el acuerdo incluye también la protección de inversiones en otras regiones (como Libia e Irán), que se limiten a inversiones futuras (no a las que ya están en manos de intereses europeos), y que se neutraliza este tipo de leyes de aplicación extraterritorial<sup>44</sup>. Eizenstat se congratulaba de haber evitado un daño a la OMC, mediante el acuerdo que «crea la primera y verdadera oportunidad para desarrollar disciplinas multilaterales que impidan y prohíban invertir en propiedades confiscadas», y que «establece fuertes normas globales para acrecentar la protección de los derechos de propiedad»<sup>45</sup>.

Cuando el acuerdo fue dado a la publicidad, los más acérrimos patrocinadores de la ley se apresuraron a cantar victoria. La Fundación Cubanoamericana, a través de su portavoz José Cárdenas, usó una expresión que rezuma nostalgia: «La otra parte ha pestañeado»<sup>46</sup>. De esta manera, la confrontación a causa de la Ley Helms-Burton recibía un aderezo romántico más propio del contexto de la crisis de los misiles de octubre de 1962 que a punto estuvo de destruir el planeta, en referencia a una supuesta actitud de los responsables del Departamento de Estado y de la Casa Blanca ante el desafío de la Unión Soviética al negarse a retirar los misiles de Cuba. Según la mitificación de este episodio, los norteamericanos comentaron que ellos y los soviéticos «se habían mirado fijamente en las pupilas y ellos parpadearon [*they blinked*]». Mientras esta valoración por parte del exilio cubano acerca de la reacción de la reacción de los europeos puede parecer correcta, lo cierto es *ambas partes* «pestañearon». Juiciosamente, ambos contendientes eligieron retirarse a tiempo.

- 42 Christopher Marquis, «Europe, U.S. make Cuba dead», *The Miami Herald*, 12 abril 1997; Cynthia Corzo, «Estados Unidos y Europa pactan sobre Ley Helms», *El Nuevo Herald*, 12 abril 1997; Xavier Vidal-Folch, «Washington enmendará la ley», *El País*, 12 abril 1997.
- 43 Proyecto de acuerdo (*Memorandum of Understanding*), 11 abril 1997.
- 44 Xavier Vidal-Folch, «La UE no ha perdido nada», *El País*, 27 abril 1997.
- 45 Enfoque multilateral a los derechos de propiedad», comunicado transcrito en versión en español en *Diario las Américas*, 27 abril 1997.
- 46 David Martens, servicio del *The New York Times*, abril 12, 1997, transcrito en un informe titulado «Suavizan diferendo en Ley Helms-Burton», *Diario las Américas*, 13 abril 1997.

Sin embargo, los observadores europeos ya tempranamente habían expresado su preocupación sobre las dificultades que debería enfrentar el presidente Clinton en el Congreso<sup>47</sup>. Efectivamente, a principios de junio de 1997 se presentaron varios proyectos de ley, algunos insólitos y desproporcionados, entre ellos uno de Robert Torricelli que haría responsables a las compañías extranjeras que tuvieran tratos con las propiedades confiscadas por las sumas que los antiguos propietarios habían desgravado de sus declaraciones ante el fisco (calculadas en un máximo de \$2 billones). Cuando en julio de 1997 el presidente Clinton de nuevo decidió suspender el título III de la ley, el representante Bill McCollum resolvió presentar otro proyecto de ley para despojar a Clinton de su mecanismo de suspender parte del Ley Helms-Burton. El presidente de la Comisión de Relaciones Internacionales del Congreso, el republicano por Nueva York, Ben Gilman, apoyaba la medida de McCollum. Aducía que no se habían cumplido dos condiciones fundamentales para justificar la congelación transitoria del controvertido título III: el interés nacional de los Estados Unidos y alguna evidencia de que había comenzado la transición política en Cuba<sup>48</sup>. Además, Gilman acusaba a la Casa Blanca y al Departamento de Estado de no haber ejecutado con firmeza las directrices del título IV. Al parecer, solamente 12 compañías han estado bajo investigación, mientras el Departamento de Estado señala que son 45 y se eleva a 23 el número de directivos pertenecientes a solamente dos compañías a los que se ha comunicado la denegación de visados. Ante la carencia de información precisa acerca de las identidades de estas compañías y sus directivos, los responsables del Departamento de Estado respondieron con cautela, ya que debían tener en cuenta los riesgos que comporta la violación de las leyes de confidencialidad<sup>49</sup>.

### 3. Balance provisional

En conclusión, la suspensión del título IV significaría en esos momentos que la ley quedaría virtualmente sin contenido, aunque la Unión Europea y los Estados Unidos declararan que se reservaban sus opciones a la vista de los respectivos movimientos. Este desenlace confirmaría una de las tesis centrales de nuestro análisis: las diversas medidas de cada una de las partes se considerarían como secundarias para evitar

<sup>47</sup> «Eurodiputados prevén el Congreso se niegue a suavizar Helms-Burton», EFE, 18 abril 1997.

<sup>48</sup> El proyecto de ley fue respaldado, entre otros, por sus colegas Burton, Díaz Balart y Ros-Lehtinen (*Inside U.S. Trade*, July 18, 1997).

<sup>49</sup> Carta de Barbara Larkin, subsecretaria de Estado para Asuntos Legislativos, trascrita en *Inside U.S. Trade*, July 18, 1997, pág. 17.

el enfrentamiento directo entre la Unión Europea y los Estados Unidos con consecuencias graves para el comercio mundial. Como se ha mencionado anteriormente, en el contencioso entre Washington y Bruselas, el límite ha sido el posible e irreparable daño causado a la OMC. Además, otros dos tipos de presión ejercieron su influencia sobre la Casa Blanca.

En primer lugar, los intereses de importantes compañías norteamericanas que tienen anclado su futuro en la ampliación del comercio mundial juzgaban con extremada impaciencia y visible incomodidad que la imposición de sanciones económicas (como es el caso obvio de la Ley Helms-Burton) no sólo tiene efectos negativos en el comercio en general, sino que las limitaciones a la libertad económica se imponen sin su consentimiento o consejo. En segundo término, los centros de decisión de las fuerzas armadas de los Estados Unidos han presionado (con extrema discreción, pero con firmeza) desde el final de la Guerra Fría para que se proporcionen los medios necesarios para una transición pacífica («*soft landing*», para usar la terminología original) en Cuba, que evite la necesidad de una intervención de los Estados Unidos a causa de una explosión inmigratoria o de serios enfrentamientos en el interior debidos a un colapso de dimensiones catastróficas del régimen castrista. Estos dos peligros han estado en la lista de posibles consecuencias del impacto de la efectiva aplicación de mayores limitaciones en el comercio con Cuba. Los atentados cometidos contra diversos hoteles de La Habana (algunos de ellos de administración o copropiedad española) durante los meses de julio y agosto de 1997 contribuyen al mantenimiento de la tensión.

El éxito del compromiso básico entre la Unión Europea y Washington también dependerá siempre del uso que hagan del acuerdo los protagonistas principales o secundarios que consideren que han perdido. A simple vista, la desaparición de los aspectos más drásticos de la ley perjudicaría a sus más firmes defensores en el Congreso; también, paradójicamente, perjudicaría a Cuba, pues le priva al gobierno de Castro de un chivo expiatorio, aunque el acuerdo euroamericano de trabajar conjuntamente en el fomento de la democracia en Cuba proporciona una nueva excusa de acoso. Por otra parte, el acuerdo tramado por el comisario británico Leon Brittan se ha visto en ciertos círculos de Europa como una concesión a los Estados Unidos y puede ser usado por diferentes gobiernos y por la oposición tanto en España como en otros países, dominados (aunque sea limitadamente) por sectores políticos siempre celosos de distanciarse de los Estados Unidos. Además, el acuerdo no parecía que hubiera frenado los planes

bilaterales de importantes Estados miembros, como es el caso de Francia, a la vista de la firma de un acuerdo comercial con Cuba, lo cual se interpreta como «un nuevo desafío europeo a la Ley Helms-Burton», ante el evidente desagrado de Washington<sup>50</sup>. En cualquier caso, para Bruselas o Washington, el peso relativo de Cuba se revelará en todas sus limitaciones en el contexto global del mundo de hoy. La Habana, para decirlo con palabras crudas, no valdría una misa.

El tema queda abierto y deberá ser analizado no solamente como mínimo en el plazo de los seis meses propuestos como una especie de tregua, sino también durante otro período de seis meses después de la nueva suspensión del título III acordada por Clinton y en vista de las nuevas endurecedoras medidas del Congreso. De cumplirse todos los puntos del acuerdo entre los Estados Unidos y la Unión Europea, si el actual régimen cubano termina por evolución política natural como consecuencia de la simple desaparición biológica de Fidel Castro, la Ley Helms-Burton pasará a la historia con un balance de deudas mayor que el de beneficios, ya que el objetivo central (la desaparición de Castro bajo presión económica) no se habrá conseguido. En contraste<sup>51</sup>, el daño infligido a las relaciones trasatlánticas y el debilitamiento que habrá recibido el entramado jurídico del comercio mundial (principalmente la OMC) constituyen un lamentable legado de la ley. Al mismo tiempo, despierta ciertas dudas sobre la confianza que Estados Unidos merece como garante del nuevo orden mundial.

## BIBLIOGRAFÍA

ALTOZANO, HERMENEGILDO. «La Ley Helms-Burton y la protección de las inversiones españolas en Cuba». Seminario sobre «El refuerzo del embargo de Estados Unidos contra Cuba», Sitges, 8-10 julio 1996.

ÁLVAREZ-MENA, SERGIO, Y DANIEL A. CRANE. «From the commerce clause to café cubano: the constitutionality of Helms-Burton». Ponencia. *American Bar Association International Law Section and Inter-American Law Committee. Fall Meeting, October 23-26, 1996.*

ARIAS, INOCENCIO F. «La bula progresina». *Política Exterior*, 55, XV, enero-febrero 1997, págs. 21-28.

50 El acuerdo fue firmado por Franck Borotra, ministro francés de Industria, e Ibrahim Ferradaz, ministro cubano de Inversiones Extranjeras y Cooperación Económica (AFP y otras agencias internacionales, 25 abril 1997); Octavi Martí, «Francia reta a Estados Unidos», *El País*, 26 abril 1997.

51 Véase el lúcido trabajo de Kinka Gerke.

- BAR ASSOCIATION OF THE CITY OF NEW YORK. *The Committee on Inter-American Affairs*. «The legality of the extraterritorial reach of the Cuban Democracy Act of 1992». *The Report*, May-June 1966.
- BOURQUE, SHARI-ELLEN. «The Illegality of the Cuban Embargo in the Current International System», *Boston University International Law Journal*, vol. 13:163, Spring 1995, págs. 191-228.
- CAIN, JERRY W. JR. «Extraterritorial Application of the United States' Trade Embargo Against Cuba: The United Nations General Assembly's Call for an End to the U.S. Trade Embargo», *Georgia Journal of International Law and Comparative Law*, N° 2, 1994, 379-396.
- CLAGETT, BRICE M. «Title III of the Helms-Burton Act is Consistent with International Law», *The American Journal of International Law*, vol. 90, N° 3 (July 1996), págs. 434-440.
- DE LA CÁMARA, MANUEL. «La Ley Helms-Burton sobre embargo a Cuba», *Información Comercial Española, Boletín Económico del ICE*, 2502, 27 marzo-2 junio 1996, págs. 23-32.
- DONNER, LAURA A. «The Cuban Democracy Act of 1992: Using Foreign Subsidiaries as Tools of Foreign Economic Policy», *Emory International Review*, vol. 7, 1993 (Spring 1993), N° 1, págs. 259-267.
- ESTADOS UNIDOS. *Congressional Record-Senate*. October 24, 1995.
- ESTADOS UNIDOS. *Congressional Record-House*. September 21, 1995.
- ESTADOS UNIDOS. U.S. Congress. «Ley de la libertad y la solidaridad con Cuba». Versión en español de la oficialmente denominada «Cuba Liberty and Democratic Solidarity (Libertad) Act of 1996». Pub. I N° 104-114, 110 Stat. 785 (1996).
- ESTADOS UNIDOS. U.S. Congress. *Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act: Hearings Before the Subcommittee on Western Hemisphere and Peace Corps Affairs of the Senate Committee on Foreign relations*. 104th Congress 1st Session (1995).
- GERKE, KINKA. «The Transatlantic Rift over Cuba. The Damage is Done», *The International Spectator*, XXXII, 2, April-June 1997, págs. 27-61.
- HERNÁNDEZ TRUYOL, BERTA ESPERANZA. «Out in left field: Cuba's post-cold war strikeout». *Fordham International Law Journal*. 18, N° 1, November 1994, págs. 15-117.
- IRELA. *La posición común de la UE sobre Cuba: debate interno, reacciones y repercusiones*. Informe. Madrid. 13 diciembre 1996.
- IRELA. *Cuba y la Unión Europea: las dificultades del diálogo*. Informe. 17 junio 1996.
- IRELA. *Europa-América Latina: 20 años de documentos oficiales (1976-1996)*. Madrid, 1996.
- KAPLOWITZ, DONNA RICH. «El comercio a través de filiales entre Estados Unidos y Cuba: antes y después de la 'Cuban Democracy Act' », *Estudios Internacionales*, 107-108, 1994, págs. 469-495.



- KNEALE, JOHN. «Tightening the US embargo: talking points». Seminario sobre «El refuerzo del embargo de Estados Unidos contra Cuba», Sitges, 8-10 julio 1996.
- KRINSKY, MICHAEL, Y DAVID GOLOVE (eds.), *United States Measures Against Cuba. Proceedings in the United Nations and International Law Issues*. Northampton, Ma.: Aletheia Press, 1993.
- KOURLIANDSKY, JEAN-JACQUES. «Cuba: Un embargo 'mère' des sanctions économiques contemporaines», *Relations internationales et stratégiques*, 24, hiver 1996, págs. 172-180.
- LOWENFELD, ANDREAS F. «The Cuban Liberty and Democratic Solidarity (Libertad) Act». *The American Journal of International Law*, vol. 90, N° 3 (July 1996), págs. 419-434.
- MALLETT, NICK. «The application in the United Kingdom of the Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act (libertad) Act of 1996». Seminario sobre «El refuerzo del embargo de Estados Unidos contra Cuba», Sitges, 8-10 julio 1996.
- MONTANER, CARLOS ALBERTO. «Cuba, cómo contribuir a su democratización», *Política Exterior*, 57, XI, mayo-junio 1997, págs. 94-109.
- MUSE, ROBERT. «Legal and practical implications of Title III of the Helms-Burton Law». Seminario sobre «El refuerzo del embargo de Estados Unidos contra Cuba», Sitges, 8-10 julio 1996.
- ONDETTI, GABRIEL A. «Western European and Canadian Relations with Cuba after the Cold War». *Cuba Briefing Paper Series*. Georgetown University. N° 9, November 1995.
- PERERA GÓMEZ, EDUARDO. «Cuba en la estrategia reciente de la Unión Europea». *Revista de Estudios Europeos*, 1995, 36, 139-145.
- PERERA GÓMEZ, EDUARDO. «Cuba and the European Union: factors of Stagnation», *Revista de Estudios Europeos* (La Habana), vol. X, N° 40, October-December 1996, págs. 78-115.
- POROTSKY, RICHARD D. «Economic Coercion and the General Assembly: a Post-Cold War Assessment of the Legality and Utility of the thirty-five Year Old Embargo Against Cuba», *Vanderbilt Journal of International Law*. Vol. 28, N° 4 (October 1995), págs. 901-958.
- REMIRO BROTONS, ANTONIO. «Cuba, las amistades peligrosas». *Política Exterior*, 55, XV, enero-febrero 1997, págs. 5-20.
- RITTER, ARCHIBALD R. «El problema de las compensaciones: ¿quién compensa a quién, por qué y cómo?», *Estudios Internacionales*, 107-108, 1994, 496-512.
- ROBAINA, ROBERTO. «La realidad cubana ante la Unión Europea», *Política Exterior*, 57, XI, mayo-junio 1997, págs. 87-93.
- ROY, JOAQUÍN. «Las relaciones actuales entre Cuba y España», *Política Exterior*, vol. I, N° 3 (verano 1987), págs. 282-286.
- ROY, JOAQUÍN. «Las relaciones Madrid-La Habana», *Política Exterior*, vol. II, 6 (primavera 1988), 275-279.

- ROY, JOAQUÍN. «Las relaciones actuales entre Cuba y España», *Afers Internacionals* (Barcelona), No. 12-13 (1988), págs. 5-19.
- ROY, JOAQUÍN. «Cuba: des inconnues pour l'avenir», *L'Espagne et l'Amérique Latine, Documentation Française, Paris*, N° 595, 11 noviembre. 1988, págs. 24-28.
- ROY, JOAQUÍN. *Cuba y España: relaciones y percepciones*. (Madrid: Biblioteca Cubana Contemporánea, 1988), 100 págs.
- ROY, JOAQUÍN. «Relaciones y percepciones entre España y Cuba. Trasfondo de la 'Crisis de las embajadas' », *Cuba 1990: Realidad y futuro*. Carlos Robles Piquer, ed. (Santiago de Compostela: Fundación Alfredo Brañas, 1991), págs. 27-47.
- ROY, JOAQUÍN. «España y Cuba: una relación muy especial»; «Posdata»; en *El espacio iberoamericano: dimensiones y percepciones de la relación especial entre España y América Latina*. Edición de Joaquín Roy y Juan Antonio March. Miami/Barcelona: Instituto de Estudios Ibéricos/ Centro de Estudios Internacionales, 1996.
- ROY, JOAQUÍN. «España, la Unión Europea y Cuba: la evolución de una relación especial a una política de gestos y de presión». *Occasional paper. Miami: University of Miami, Cuban Student Association*, 1996. 42 pág.
- ROY, JOAQUÍN. «España y Cuba: una relación muy especial». *Revista Afers Internacionals*. (Barcelona), N° 31, 1996, págs. 147-166.
- ROY, JOAQUÍN. «Origen, desarrollo y consecuencias de la Ley Helms-Burton» *Anuario Iberoamericano '96*. Madrid: EFE, 1997.
- ROY, JOAQUÍN. «Auge y caída de la Ley Helms-Burton», *Leviatán* (Madrid), 68, verano 1997, págs. 33-42; *Archivos del presente* (Buenos Aires), 2, 8 (abril-junio 1997), págs. 117-130; *Encuentro* (Madrid), 4/5, primavera/verano 1997, págs. 68-78.
- ROY, JOAQUÍN. «*The Helms-Burton Law: Development, Consequences, and Legacy for Inter-American and European-US Relations*», *Journal of Inter-American Studies and World Affairs*, Fall 1997, págs. 77-108.
- RUIZ BRAVO, HERNÁN DE JESÚS. «La Ley Helms-Burton: líneas de acción para contrarrestar sus efectos extraterritoriales». Seminario sobre «El refuerzo del embargo de Estados Unidos contra Cuba», Sitges, 8-10 julio 1996.
- SABBACH, DANIEL. «*L'utilisation de l'arme économique dans la politique étrangère des Etats-Unis: cadre d'analyse et évolution*», *Relations internationales et stratégiques*, 24, hiver 1996, págs. 135-149.
- SAHAGÚN, FELIPE. «Cuba: un asunto interno español», *Meridiano CERI*, agosto 1996, págs. 4-9.
- SMITH, WAYNE S. «*The Helms-Burton Law: Danger Signal for the Future*», Seminario sobre «El refuerzo del embargo de Estados Unidos contra Cuba», Sitges, 8-10 julio 1996.
- UNIÓN EUROPEA. Council Regulation (EC), N° 2271/96. *Official Journal of the European Communities* (noviembre 29, 1997):

- UNIÓN EUROPEA. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento europeo. 28 junio 1995.
- UNIÓN EUROPEA. Parlamento europeo. Resolución sobre la situación de los presos políticos en Cuba. 29 octubre 1987.
- UNIÓN EUROPEA. Parlamento europeo. Resolución sobre las relaciones de la CE con los Estados no europeos, miembros del CAME. 31 octubre 1988.
- UNIÓN EUROPEA. Parlamento europeo. Resolución sobre la situación actual en Cuba, particularmente en materia de derechos humanos. 15 diciembre 1988.
- UNIÓN EUROPEA. Parlamento europeo. Resolución sobre Cuba. 13 setiembre 1990.
- UNIÓN EUROPEA. Parlamento europeo. Resolución sobre las ejecuciones y las violaciones de los derechos humanos en Cuba. 13 febrero 1992.
- UNIÓN EUROPEA. Parlamento europeo. Resolución sobre las restricciones al comercio internacional por parte de los Estados Unidos (*Cuban Democracy Act*). 17 diciembre 1992.
- UNIÓN EUROPEA. Parlamento europeo. Resolución sobre la situación de los derechos humanos en Cuba. 11 marzo 1993.
- UNIÓN EUROPEA. Parlamento europeo. Resolución sobre el embargo contra Cuba y la «Ley Torricelli». 16 setiembre 1993.
- UNIÓN EUROPEA. Parlamento europeo. Resolución sobre la situación en Cuba. 29 setiembre 1994.
- UNIÓN EUROPEA. Parlamento europeo. Resolución sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento europeo sobre las relaciones entre la Unión Europea y Cuba. 18 enero 1996.
- UNIÓN EUROPEA. Parlamento europeo. Resolución sobre Cuba. 14 marzo 1996.
- UNIÓN EUROPEA. Parlamento europeo. Resolución sobre las obligaciones de los Estados Miembros en relación con el GATT. 10 junio 1996.
- UNIÓN EUROPEA. Consejo. Declaración sobre Cuba. 23 enero 1992.
- UNIÓN EUROPEA. Consejo. Declaración sobre Cuba. 22 diciembre 1992.
- UNIÓN EUROPEA. Declaración de la Presidencia en nombre de la Unión Europea sobre Cuba. 5 abril 1995.
- UNIÓN EUROPEA. Declaración de la Presidencia en nombre de la Unión Europea sobre el proyecto de Ley Helms-Burton. 11 octubre 1995.
- UNIÓN EUROPEA. Declaración de la Unión Europea sobre la destrucción de dos aviones civiles por las autoridades cubanas. 26 febrero 1996.

UNIÓN EUROPEA. Reglamento del Consejo de la Unión Europea N° 2271/96. *Official Journal of the European Communities*, 29 noviembre 1997.

UNITED KINGDOM'S PROTECTION OF TRADING INTERESTS (U.S. Cuban Assets Control Regulations) Order, 1992 N° 2449, October 14.

VIÑAS, ÁNGEL. «La Unión Europea y Cuba: historia de una acción de estrategia exterior en la posguerra fría». En *Temas de economía internacional*. Volumen de homenaje a Rafael de Juan y Peñalosa. Bilbao: Universidad del País Vasco, 1996, págs. 311-359.

WONG, KAM S. «The Cuba Democracy Act of 1992: The Extraterritorial Scope of Section 1706(a)», *University of Pennsylvania Journal of International Business Law*, Vol. 14:4 (Winter 1994), págs. 651-682.

ZIPPER, ARNOLD M. «Toward the Termination of Licensed U.S. Foreign Subsidiary Trade With Cuba: The Legal and Political Obstacles», *Law and Policy in International Business*, vol. 23, N° 4, 1992, págs. 1045-1069.