

LA LEY HELMS-BURTON BAJO LA PERSPECTIVA DEL DERECHO INTERNACIONAL

PARTE I

Resumen de Antecedentes

*Sumario: Introducción; I. Mandato al Comité Jurídico Interamericano;
II. Aspectos Generales de la Ley Helms-Burton.*

INTRODUCCIÓN

I. MANDATO AL COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO

En su Vigésimo Sexto Período Ordinario de Sesiones celebrado en Panamá en junio de 1996, la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos adoptó una Resolución con el objeto de:

«(...) instruir al Comité Jurídico Interamericano, para que en su próximo período de sesiones de manera prioritaria, examine, concluya y presente su opinión al Consejo Permanente, sobre la validez conforme a derecho internacional, de la legislación Helms-Burton»¹.

El objetivo de este resumen de antecedentes es colaborar con el Comité Jurídico Interamericano para que cumpla su mandato.

¹ «Libertad de Comercio e Inversión en el Hemisferio» (Resolución aprobada en la cuarta sesión plenaria celebrada el 4 de junio de 1996), AG/doc. 3455/96 corr. 19 de junio de 1996.

II. ASPECTOS GENERALES DE LA LEY HELMS-BURTON

1. Estado Actual

La Ley *Cuban Liberty and Democratic Solidarity* (*Libertad*) fue firmada por el Presidente Clinton el 12 de marzo de 1996 ². Sin embargo, algunas de sus estipulaciones no tuvieron efectos inmediatos. El Congreso había previsto que el Título III y sus posteriores reformas entrarían en vigor el 1 de agosto de ese mismo año, salvo que el Presidente decidiera suspender su aplicación ³. Dicho Título III prevé que la responsabilidad civil por la realización de operaciones que involucren propiedad confiscada comenzaría a tener efectos luego de tres meses de entrar en vigor el mismo ⁴. Sin embargo, el Congreso también había dado potestad al Presidente para suspender el derecho de acción que figura en el mencionado Título III, por períodos renovables con un tope de 6 meses, aun cuando esté en vigor ⁵. En cualquiera de ambos casos, la suspensión requiere que el Presidente determine que la misma es funcional a los intereses de los Estados Unidos y que ha de servir de ayuda a la transición de Cuba hacia la democracia ⁶.

El 16 de julio de 1996, el Presidente Clinton decidió que el Título III entre en vigor. No obstante, suspendió el derecho de iniciar acciones judiciales por un período de 6 meses ⁷, en el entendido de que dicha suspensión era importante para los intereses nacionales de los Estados Unidos y que ella coadyuvaría a una transición hacia la democracia en Cuba ⁸.

² **Public Law** 104-114, 110 Stat. 785, 12 de marzo de 1996.

³ *Ibidem*, Sec. 306(a).

⁴ *Ibidem*, Sec. 302(a)(1).

⁵ *Ibidem*, Sec. 306(c).

⁶ *Ibidem*, Sec. 306(b) y (c).

⁷ The White House, Office of the Press Secretary, **Fact Sheet on President's Decision** (16 de julio de 1996).

⁸ *Ibidem*.

Otras regulaciones de la ley en cuestión han entrado ya en vigor. Así, el Título IV que prevé la expulsión de los Estados Unidos de extranjeros que realizan operaciones con propiedad confiscada, entró en vigor inmediatamente ⁹.

2. Objetivos y Estipulaciones

2.1. Objetivos

La Ley *Cuban Liberty and Democratic Solidarity* está totalmente dirigida a imponer sanciones internacionales al Gobierno Cubano, a impulsar una transición en el Gobierno que finalice con el establecimiento de un Gobierno democráticamente elegido, así como a varios propósitos ¹⁰. Dichos objetivos, tal como están propuestos en la Ley, se pueden resumir de la siguiente manera:

1. Ayudar al pueblo Cubano a que recupere su libertad y prosperidad.
2. Endurecer las sanciones internacionales contra el Gobierno Cubano.
3. Generar un ambiente de seguridad nacional en los Estados Unidos frente al Gobierno de Castro.
4. Alentar la celebración de elecciones democráticas, libres y justas en Cuba.
5. Proporcionar a los Estados Unidos un parámetro de políticas con el que ayude a Cuba a instaurar un Gobierno electo transitorio o democrático.

⁹ Ley *Cuban Liberty and Democratic Solidarity*, *supra* nota 2, Sec. 401(d).

¹⁰ *Ibidem*, Título Completo de la Ley *Cuban Liberty and Democratic Solidarity*.

6. Proteger a los nacionales de los Estados Unidos contra la confiscación de propiedades ¹¹.

2.2. Estipulaciones

La Ley *Cuban Liberty and Democratic Solidarity* contiene varias estipulaciones.

La Sección 2 contiene 28 estipulaciones relacionadas a la Ley en su conjunto. Asimismo, la Sección 116(a) contiene 15 estipulaciones relacionadas con el ataque cubano a naves estadounidenses. Por otro lado, la Sección 301 contiene 11 estipulaciones específicas relacionadas al Título III y a la protección de los derechos de propiedad de los nacionales estadounidenses.

Las estipulaciones generales de la Sección 2 están relacionadas con las condiciones existentes en Cuba (la economía en declive, el deterioro de la salud y el bienestar, la falta de reformas en áreas relativas a la democracia y a la economía de mercado, la ausencia de elecciones libres, las violaciones a los derechos humanos); la política de los Estados Unidos frente a Cuba (sanciones al régimen de Castro); las acciones por parte del Gobierno Cubano (tráfico ilícito internacional de narcóticos, subversión armada y terrorismo, tortura y otras formas de represión, denegación del derecho de asilo, chantaje a otros Estados soberanos); las acciones tomadas por las Naciones Unidas en relación a Cuba (designación de un Relator Especial en la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, la condena a las violaciones de los derechos humanos); y, las acciones adoptadas por las Naciones Unidas en relación a determinados Estados como Haití y otros (sanciones establecidas a causa de violaciones de derechos humanos). Dichas estipulaciones establecen también que el Gobierno de Castro constituye una amenaza contra la paz y la seguridad internacionales y contra la seguridad de los Estados Unidos ¹².

¹¹ *Ibidem*, Sec. 3.

¹² *Ibidem*, Sec. 2.

3. Medidas para el logro de los Objetivos

La *Ley Cuban Liberty and Democratic Solidarity* contiene los siguientes cuatro Títulos: el Título I se refiere al endurecimiento de las sanciones internacionales contra el Gobierno de Castro, el Título II trata sobre el apoyo a una Cuba libre e independiente, el Título III está referido a la protección de los derechos de propiedad de los nacionales estadounidenses, y el Título IV se relaciona con la expulsión de ciertos extranjeros.

A continuación se resume el contenido de las medidas que contiene cada uno de estos Títulos.

3.1. Endurecimiento de sanciones internacionales

El Título I contiene una serie de medidas orientadas a endurecer las sanciones internacionales contra el Gobierno de Castro. En el siguiente punto se hace un intento de categorizar dichas medidas y describir el efecto que persiguen.

3.1.1. Declaración de principios

El Título I se inicia con una declaración de principios. Para el Congreso estadounidense los actos cometidos por el Gobierno de Castro constituyen una amenaza a la paz internacional y a la seguridad nacional. En particular, considera que la amenaza a la paz internacional está determinada por las masivas, sistemáticas y extraordinarias violaciones a los derechos humanos¹³.

La operación de plantas nucleares así como el continuo chantaje de parte del Gobierno de Castro de permitir que salgan nuevas masas de refugiados que huyen de la opresión de dicho Gobierno constituyen por su parte una amenaza a la seguridad nacional¹⁴. Así, se pide al Presidente que ponga claramente en conocimiento del Gobierno

¹³ *Ibidem*, Sec. 101(1).

¹⁴ *Ibidem*, Sec. 101(4).

Cubano que cualquier acto en relación a los puntos señalados, ha de ser considerado como una agresión y se hará merecedor de una respuesta acorde con las circunstancias ¹⁵.

3.1.2. El embargo estadounidense contra Cuba

El Título I refuerza las sanciones unilaterales contra Cuba. En particular, en dicho Título se codifica el embargo económico de Cuba tal como existía al 1 de marzo de 1996 ¹⁶. El cambio radica en que se elimina la discrecionalidad presidencial para introducir ajustes en las regulaciones relativas al embargo que estaban ya en vigor bajo anteriores Órdenes Ejecutivas ¹⁷. Aún más, el Título I prevé que las Regulaciones sobre el control de las propiedades cubanas quedan totalmente en vigor ¹⁸. Solamente después que el Presidente pruebe ante los respectivos Comités del Congreso que existe un Gobierno de transición en Cuba podrá aquél, después de consultar con el Congreso, tomar los pasos necesarios para suspender el embargo contra dicho país ¹⁹.

El Título I también establece otros medios para el endurecimiento de las sanciones. La Ley *Trading with the Enemy Act* fue modificada de manera que eleva la penalidad civil hasta un monto de \$50,000 dólares para cualquier persona que viole dicha Ley ²⁰. La Ley *Cuban Democracy Act* (1992) también fue modificada para dejar más clara

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ *Ibidem*, Sec. 102(h).

¹⁷ Lowenfeld, Andreas F., **Congress and Cuba: The Helms-Burton Act**, 90 Am. J. of Int'l L. (1996) 419, en 422; Rubinoff, Edward L.; P.C.; Segall Wynn; H.; «The Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act of 1996: The New U. S. Sanctions Against Cuba», en **American Bar Association**, Sección de International Law and Practice, 1996 Spring Meeting (Materials), en 6; Remarks by Lincoln Diaz-Balart (Rep. Florida), en la **Regent University Conference on the Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act of 1996** (Materials) (9 de julio de 1996, Washington, D.C.).

¹⁸ Ley *Cuban Liberty and Democratic Solidarity*, *supra* nota 2, Sec. 102(c).

¹⁹ *Ibidem*., Sec. 204(a). Los factores que determinan cuándo se está frente a un Gobierno en transición y cuándo frente a un Gobierno democráticamente elegido están contenidos en el Título II, Sec. 205 y 206, respectivamente.

²⁰ *Ibidem*, Sec. 102(d).

la prohibición dirigida a los nacionales estadounidenses de invertir en el área de las telecomunicaciones en Cuba ²¹.

En la medida en que las regulaciones federales ya prohibían la entrada y el comercio fuera de los Estados Unidos de las mercancías de origen cubano o que hayan sido transportadas a través de Cuba, el Título I establece que la adhesión por parte de los Estados Unidos al Acuerdo de Libre Comercio (NAFTA) no modifica las sanciones impuestas por dicho país ²².

El Título I contiene también regulaciones para complementar el Título III en lo relativo a la protección de la propiedad de los nacionales estadounidenses. De esta manera se prohíbe a los nacionales estadounidenses, a los extranjeros residentes, o a las agencias estadounidenses, a sabiendas, prestar financiamiento a cualquier persona con el propósito de emprender una transacción que guarde relación con propiedad confiscada y que esté siendo reclamada en esos momentos por un nacional estadounidense. Se exceptúa de esta regla a los nacionales estadounidenses que estén reclamando dicha propiedad en relación a una operación permitida bajo las leyes de los Estados Unidos ²³.

3.1.3. Sanciones por parte de los Estados Unidos a terceras partes

El Título I reafirma las regulaciones contenidas en la Ley *Cuban Democracy Act* de 1992, que establece que el Presidente ha de procurar que otros países restrinjan el comercio y otras operaciones crediticias con Cuba ²⁴. Así, se urge al Presidente a que tome inmediatamente las medidas necesarias para aplicar las sanciones descritas en dicha Ley contra aquellos países que presten ayuda a Cuba ²⁵. Dichas

²¹ *Ibidem*, Sec. 102(g).

²² *Ibidem*, Sec. 110.

²³ *Ibidem*, Sec. 103.

²⁴ *Ibidem*, Sec. 102(a).

²⁵ *Ibidem*.

sanciones especifican que los Gobiernos de dichos países no serán elegibles para obtener la ayuda establecida en la Ley *Foreign Assistance Act* de 1961, la ayuda o la venta establecida en la Ley *Arms Export Control Act*, así como tampoco serán elegibles para la reducción y redención de la deuda contraída con los Estados Unidos²⁶. La definición «ayuda a Cuba» se modificó de modo que incluyera también el canje de deuda por equidad²⁷.

El Título I estipula que el Presidente debe entregar a los respectivos Comités del Congreso, informes relativos al comercio que efectúan otros países con Cuba y sobre la ayuda brindada a dicho país²⁸.

3.1.4. Sanciones multilaterales

En las estipulaciones generales de la Sección I de la Ley *Cuban Liberty and Democratic Solidarity* se citan las regulaciones contenidas en el artículo 39 de la Carta de las Naciones Unidas, en relación a que el Consejo de Seguridad determinará cualquier amenaza contra la paz internacional²⁹. Se menciona además que las Naciones Unidas han determinado que las violaciones masivas y sistemáticas a los derechos humanos pueden constituir una amenaza contra la paz entendida en los términos del artículo 39 y que ya se han impuesto sanciones debido a dichas violaciones en los casos de Rodesia, Sudáfrica, Irak y la ex Yugoslavia³⁰.

El Título I establece una declaración de principios por el que el Congreso atiende que el Gobierno de Castro, al cometer violaciones masivas, sistemáticas y extraordinarias a los derechos humanos, constituye una amenaza contra la paz internacional³¹. Asimismo, solicita al Presidente que instruya al Representante Permanente de los

²⁶ Ley *Cuban Democracy Act* de 1992, **Public Law** 102-484, Título XVII, 106 Stat. 2575, Sec. 1704(b), 22 USC 6003.

²⁷ Ley *Cuban Liberty and Democratic Solidarity*, *supra* nota 2, Sec. 102(f).

²⁸ *Ibidem*, Sec. 108.

²⁹ *Ibidem*, Sec. 2(23).

³⁰ *Ibidem*, Sec. 2(24).

³¹ *Ibidem*, Sec. 101(1).

Estados Unidos ante las Naciones Unidas para que consiga dentro del marco del Consejo de Seguridad, la imposición de un embargo obligatorio contra el Gobierno totalitario de Castro, de conformidad con el capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, haciendo esfuerzos similares a los que se emplearon en las consultas conducidas por los representantes estadounidenses con respecto a Haití³².

3.1.5. Negación de la asistencia para el desarrollo

El Título I contiene ciertas regulaciones a través de las cuales los Estados Unidos buscan restringir cierto tipo de asistencia para el desarrollo otorgada por parte de terceros países y organizaciones internacionales a Cuba.

a. Negación de la asistencia a organismos financieros internacionales

Los Estados Unidos continúan oponiéndose a que Cuba se haga miembro de instituciones financieras internacionales³³. Si alguna institución financiera internacional aprueba un préstamo o cualquier otro tipo de asistencia al Gobierno de Cuba a pesar de la oposición de los Estados Unidos, el Secretario del Tesoro deberá negar su contribución a dicha institución en un monto equivalente al préstamo u otro tipo de asistencia otorgada, en relación ya sea a la parte pagada del incremento del capital social de dicha institución o de la parte exigible del incremento del capital social de la misma³⁴.

b. Negación de la asistencia a terceros Estados—la Ex Unión Soviética

La Ley *Foreign Assistance Act* de 1961 fue modificada de tal manera que cualquier Gobierno de un Estado independiente de la ex

³² *Ibidem*, Sec. 101(2).

³³ *Ibidem*, Sec. 104(a). «Instituciones Financieras Internacionales» implica el Fondo Monetario Internacional, el Banco Internacional de Desarrollo y Construcción, la Asociación Internacional para el Desarrollo, la Corporación Financiera Internacional, la Agencia Multilateral de Inversiones y Garantías, y el Banco Interamericano de Desarrollo. *Ibidem*, par(c).

³⁴ *Ibidem*, Sec. 104(b).

Unión Soviética que otorgue asistencia a Cuba o que comercie sobre una base no mercantil con el Gobierno de Cuba, sea considerado ilegible para la ayuda exterior³⁵. Se prevé además que si después de la fecha de entrada en vigor de la respectiva sección del Título I, cualquier Estado independiente de la ex Unión Soviética brinda ayuda a los organismos de inteligencia en Cuba, el Presidente deberá negar la asistencia que se le estaba brindando a dicho Estado en una cantidad equivalente a dicha ayuda³⁶.

c. Negación de la asistencia a terceros Estados—otros

Si después de la fecha de entrada en vigor de la Ley *Cuban Liberty and Democratic Solidarity*, cualquier país brinda ayuda para que Cuba finalice la construcción de la base nuclear en Juragua, el Presidente deberá negar la asistencia que se venía brindando a dicho Estado en una cantidad equivalente a dicho monto³⁷. Asimismo, como se estableció anteriormente, el Congreso urge al Presidente para que tome inmediatamente los pasos necesarios con el fin de aplicar las sanciones descritas en la Ley *Cuban Democratic Act* de 1992, contra aquellos países que brinden su asistencia a Cuba³⁸.

3.1.6. Oposición a la participación de Cuba en el marco de la OEA

El Título I establece que el Presidente deberá instruir al Representante Permanente de los Estados Unidos en la OEA para que se oponga a cualquier intento de levantamiento de la suspensión del Gobierno de Cuba de participar en la Organización hasta que un Gobierno democráticamente elegido asuma el poder³⁹.

3.1.7. Endurecimiento de restricciones al otorgamiento de visas

El Título IV contiene regulaciones particulares sobre la expulsión de los extranjeros, materia que se explica más adelante. Además de

³⁵ *Ibidem*, Sec. 106(c).

³⁶ *Ibidem*, Sec. 106(d). La sección relevante entró en vigor el 12 de marzo de 1996.

³⁷ *Ibidem*, Sec. 111(b).

³⁸ *Ibidem*, Sec. 102(a)(2). Ver el texto que acompaña a la nota 24.

³⁹ *Ibidem*, Sec. 105. Los factores que determinan a un Gobierno democráticamente elegido están contenidos en el Título II, Sec. 206.

dichas regulaciones, el Título I establece que el Presidente debe instruir al Secretario de Estado y al Fiscal General para que apliquen plenamente las regulaciones existentes sobre denegación de visas a los nacionales cubanos considerados por el Secretario de Estado como oficiales o empleados del Gobierno Cubano o del Partido Comunista de Cuba ⁴⁰.

3.1.8. Otras regulaciones

El Título I contiene además una serie de regulaciones diversas. El Presidente está autorizado a prestar ayuda a individuos y ONG's que contribuyan a los esfuerzos de establecimiento de la democracia en Cuba, a alentar a la OEA a que cree un fondo especial de emergencia para que envíe observadores de derechos humanos y observadores electorales a Cuba, y a instruir al Representante Permanente de los Estados Unidos ante la OEA para que invite a los Estados miembros a que hagan un llamado al Gobierno Cubano que permita un despliegue inmediato de especialistas en derechos humanos en todo Cuba, incluyendo visitas *in-situ* por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ⁴¹. Otras regulaciones se refieren a las condiciones del reenvío de familias y de viajes a Cuba ⁴². La extradición de criminales desde Cuba debe regirse sobre una base regular a través de contactos oficiales con el Gobierno Cubano ⁴³. Además, se autoriza el establecimiento del intercambio de nuevas oficinas bajo condiciones específicas ⁴⁴ y se prevé la conversión del sistema de transmisión de la televisión a Cuba a un sistema de alta frecuencia ⁴⁵.

3.1.9. El ataque cubano a naves estadounidenses—la Corte Internacional de Justicia

El Título I contiene estipulaciones específicas del Congreso en relación al ataque cubano sobre dos aviones estadounidenses, el que tomó lugar el 24 de febrero de 1996. En particular, se establece que

⁴⁰ *Ibídem*, Sec. 102(e).

⁴¹ *Ibídem*, Sec. 109.

⁴² *Ibídem*, Sec. 112.

⁴³ *Ibídem*, Sec. 113.

⁴⁴ *Ibídem*, Sec. 114.

⁴⁵ *Ibídem*, Sec. 107.

las dos naves fueron derribadas mientras sobrevolaban al norte de la zona de exclusión cubana ⁴⁶. Se establece asimismo que el Gobierno Cubano pudo y debió buscar otras opciones pacíficas como lo exige el derecho internacional ⁴⁷ y que la respuesta de Fidel Castro, es decir el uso de fuerza letal, fue completamente inapropiado a la situación presentada, haciendo que dichas acciones constituyan una violación descarada y bárbara del derecho internacional ⁴⁸.

Por ello, el Congreso, en este Título, urge al Presidente a iniciar una acusación formal ante la Corte Internacional de Justicia por este acto de terrorismo de parte de Fidel Castro ⁴⁹.

3.2. Apoyo a una Cuba libre e independiente

El Título II comienza con un esquema de la política general de los Estados Unidos hacia Cuba. Así como reconoce que la autodeterminación del pueblo Cubano es un derecho nacional de soberanía que debe ser ejercido libre de interferencias por parte del Gobierno de cualquier otro país, se establece la política de los Estados Unidos en relación a la ayuda que ha de brindarse para una transición gubernamental y para que se establezca un gobierno democráticamente elegido, para facilitar la transición hacia una democracia representativa y una economía de mercado y para alentar a otros países y organismos multilaterales a que presten una asistencia similar ⁵⁰. Una vez que se establezca un gobierno democráticamente elegido, se deberán tomar las acciones que permitan negociar el asunto de la base naval estadounidense en Guantánamo, terminar el embargo económico, que Cuba participe en organizaciones interamericanas y llegar a acuerdos comerciales ⁵¹.

⁴⁶ *Ibidem*, Sec. 116(a)(7) y (8).

⁴⁷ *Ibidem*, Sec. 116(a)(9).

⁴⁸ *Ibidem*, Sec. 116(a)(10).

⁴⁹ *Ibidem*, Sec. 116(b)(3).

⁵⁰ *Ibidem*, Sec. 201.

⁵¹ *Ibidem*. Ver también Sec. 204.

La legislación esboza ciertos requisitos y factores que determinan la presencia de un gobierno de transición y de un gobierno democráticamente elegido ⁵². Dentro de los 6 meses de entrada en vigor de la Ley *Cuban Liberty and Democratic Solidarity*, el Presidente debe desarrollar un plan para proveer de asistencia a Cuba en relación a estos dos escenarios, plan que ha de ser transmitido a los respectivos Comités del Congreso ⁵³. La asistencia al Gobierno de transición se limita a la satisfacción de necesidades de emergencia y a otros ajustes militares, mientras que la asistencia al Gobierno democráticamente elegido incluiría la ayuda económica ⁵⁴. También se hace referencia a los mecanismos para coordinar dicha asistencia ⁵⁵.

El arreglo de los reclamos de los Estados Unidos respecto de la propiedad confiscada en Cuba permanece como una condición esencial para el pleno restablecimiento de las relaciones económicas y diplomáticas entre los Estados Unidos y Cuba ⁵⁶. Dentro de los 6 meses de entrada en vigor de la Ley, el Secretario de Estado debe entregar a los respectivos Comités del Congreso una evaluación de la situación mencionada ⁵⁷.

3.3. Protección de los derechos de propiedad de los nacionales estadounidenses

3.3.1. Estipulaciones

El Título III comienza con estipulaciones referidas a la protección de los derechos de propiedad de los nacionales estadounidenses. Se establece que el Gobierno Cubano confiscó ilegalmente la propiedad de los nacionales cubanos y estadounidenses, que dicha propiedad

⁵² *Ibidem*, Sec. 205 y 206.

⁵³ *Ibidem*, Sec. 202(g).

⁵⁴ *Ibidem*, Sec. 202(b)(2).

⁵⁵ *Ibidem*, Sec. 203.

⁵⁶ *Ibidem*, Sec. 207. Asimismo, uno de los requisitos en la determinación de un Gobierno democráticamente elegido es que haya hecho progresos comprobados en cuanto al retorno de la propiedad confiscada o en cuanto a entregar una compensación completa. Anotado por Lowenfeld, *supra* nota 17, en 423.

⁵⁷ Ley *Cuban Liberty and Democratic Solidarity*, *supra* nota 2, Sec. 207.

está siendo ofrecida a inversores extranjeros, que las operaciones en relación con la propiedad confiscada importa un beneficio financiero para el Gobierno Cubano perjudicando la política externa estadounidense, y que ello complica los intentos de entregar dichas propiedades a sus dueños originales⁵⁸. Se establece además que el sistema judicial internacional carece de medios efectivos que permitan resarcir la confiscación ilícita y el enriquecimiento indebido, que el derecho internacional reconoce que una nación tiene la potestad de aplicar reglas de derecho con respecto a conductas originadas fuera de su territorio pero que tienen o que están dirigidas a provocar efectos sustanciales dentro de dicho territorio, y que el Gobierno de los Estados Unidos tiene la obligación para con sus ciudadanos de brindar protección efectiva frente a los actos de confiscación ilícitos⁵⁹. Para disuadir que se lleven a cabo transacciones en relación con la propiedad confiscada ilegalmente, los nacionales estadounidenses víctimas de dichos actos deberán ser provistos de los medios judiciales adecuados en las cortes estadounidenses que impidan que las personas que realizan dichas transacciones se enriquezcan mediante la explotación de los bienes confiscados⁶⁰.

3.3.2. Recursos civiles

Por consiguiente, el Título III establece los recursos civiles para los nacionales estadounidenses cuya propiedad fue confiscada por el Gobierno Cubano el 1 de enero de 1959 o después⁶¹. El término «propiedad» se define ampliamente⁶². El término «confiscado» se refiere a

⁵⁸ *Ibidem*, Sec. 301.

⁵⁹ *Ibidem*.

⁶⁰ *Ibidem*, Sec. 301.

⁶¹ *Ibidem*, Sec. 302(a).

⁶² *Ibidem*, Sec. 4(12) establece que el término «propiedad» significa toda propiedad (incluso cualesquiera patentes, derechos de autor, marcas comerciales y cualquier otra forma de propiedad intelectual) tratase de bienes inmuebles o muebles o de una combinación de ambos y, con respecto a tales bienes, cualquier derecho, título u otro interés presente, futuro o contingente, incluido cualquier interés de arrendamiento. También establece que a los efectos del Título III de esta Ley, el término «propiedad» no incluye ningún bien inmueble utilizado con fines residenciales a menos que, en la fecha de promulgación de la Ley un nacional de los Estados Unidos tenga en su poder la reclamación de la propiedad y esa reclamación haya sido certificada con arreglo al Título V de la Ley de Liquidación de Reclamaciones Internacionales de 1949, o que dicha propiedad se encuentre ocupada por un funcionario del Gobierno Cubano o del partido político gobernante en Cuba. NOTA: En cuanto al significado de este último punto, ver la nota 70.

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS

a la nacionalización, expropiación y a otras medidas de toma de posesión sin compensación, así como a la falta de pago de las deudas⁶³.

Cualquier nacional estadounidense que tenga un reclamo a dicha propiedad puede hacer efectiva su demanda contra cualquier persona que realice transacciones sobre la misma en la medida en que el reclamo exceda los \$50,000 dólares⁶⁴. El término «transacción» se define ampliamente para incluir una gran variedad de actividades comerciales⁶⁵. La responsabilidad se entiende establecida por los

⁶³ *Ibidem*, Sec. 4(4) establece que el término «confiscado» se utiliza en los capítulos I y II para denominar:

A. la nacionalización, expropiación u otro tipo de apropiación de la propiedad o del control de ésta por el Gobierno Cubano al 1 de enero de 1959 o después;

i. sin que haya devuelto la propiedad ni pagado una indemnización adecuada y eficaz; o

ii. sin que la reclamación de la referida propiedad haya sido resuelta de conformidad con un acuerdo internacional de solución de reclamaciones; y

B. el repudio, la omisión o el incumplimiento por el Gobierno Cubano al 1º de enero de 1959 o después, del pago de:

i. una deuda de cualquier empresa que haya sido nacionalizada, expropiada o tomada de otro modo por el Gobierno Cubano;

ii. una deuda imputable a una propiedad nacionalizada, expropiada o tomada de otro modo por el Gobierno Cubano; o

iii. una deuda contraída por el Gobierno Cubano para atender o liquidar la reclamación de una propiedad confiscada.

⁶⁴ *Ibidem*, Sec. 302(a) y (b). Esta Sección también contiene estipulaciones orientadas a prevenir la realización de pactos en las reclamaciones. En el caso de propiedades previamente confiscadas, el reclamante estadounidense debe haber adquirido la titularidad del reclamo antes de la entrada en vigor. En el caso de la propiedad que haya sido confiscada posteriormente, un nacional estadounidense que adquiere la titularidad por asignación del valor no puede entablar una acción. Ver Sec. 302(a)(4)(B) y (C).

⁶⁵ *Ibidem*, Sec. 4(13) establece que según se utiliza en el Título III, y salvo por lo que se establece en el subpárrafo B, una persona «trafica» con propiedades confiscadas si, a sabiendas e intencionalmente:

i. vende, transfiere, distribuye, reparte, cambia, administra o enajena de otro modo una propiedad confiscada, o compra, arrienda, recibe, posee, controla, administra, usa o adquiere de otro modo una propiedad confiscada o posee interés en ella;

ii. participa en una actividad comercial en que utilice una propiedad confiscada o se beneficie de otro modo de ella; o

iii. promueve o dirige el tráfico (descrito en los apartados i y ii realizado por otra persona o participa en él o se beneficia de él, o de otro modo se involucre en dicho tráfico (descrito en los apartados i y ii) por mediación de otra persona, sin la autorización de un nacional de los Estados Unidos que haya presentado una reclamación de esa propiedad.

Asimismo, se establece que el término «trafica» no incluye:

i. el envío de señales de telecomunicaciones internacionales hacia Cuba;

ii. el comercio ni la tenencia de títulos comerciados o tenidos públicamente, a menos que dicho comercio se realice por o con una persona que el Secretario del Tesoro haya decidido que es un nacional designado especialmente;

iii. la transacción y el uso de propiedades que se relacionen con viajes lícitos a Cuba, en la medida en que tal transacción y uso de propiedades sean necesarios para la realización de dichos viajes; o

iv. la transacción y el uso de propiedades por una persona que sea ciudadana cubana y residente de Cuba y no sea funcionario del Gobierno Cubano ni del partido político gobernante de Cuba.

daños monetarios basados en la mayor de las sumas que resulten de un reclamo certificado, de un reclamo no certificado o del valor normal del mercado, así como los intereses, costas y honorarios del abogado ⁶⁶. También existen estipulaciones sobre daños si el defendido realiza operaciones en dicha propiedad 30 días después de haber recibido noticia del reclamo ⁶⁷. La presunción obra en favor de las demandas certificadas ⁶⁸. Estando sujetas a suspensión, las demandas certificadas pueden ser hechas después de un período de tres meses comenzando en la fecha efectiva de la que habla el Título III ⁶⁹. Otros reclamos no certificados no pueden ser hechos antes del 13 de marzo de 1998 ⁷⁰. Por otro lado, se establece que la doctrina del acto estatal no se aplica a las acciones entabladas al amparo de estas regulaciones ⁷¹.

3.4. Expulsión de ciertos extranjeros

El Título IV de la Ley *Cuban Liberty and Democratic Solidarity* establece la denegación de visas y la expulsión de los Estados Unidos

⁶⁶ *Ibidem*, Sec. 302(a)(1).

⁶⁷ *Ibidem*, Sec. 302 (a)(3).

⁶⁸ *Ibidem*, Sec. 302(a)(2).

⁶⁹ *Ibidem*, Sec. 302(a)(I). El derecho a iniciar acciones fue suspendido por 6 meses por el Presidente Clinton el 16 do julio de 1996. Ver el texto que acompaña las notas 7 y 8.

⁷⁰ *Ibidem*, Sec. 302(a)(5)(C) establece que un nacional de los Estados Unidos que no haya iniciado acción alguna conforme a esta Sección respecto de una reclamación certificada en virtud del Título V de la Ley de Liquidación de Reclamaciones Internacionales de 1949, no podrá invocar esta Sección para entablar demanda por una reclamación hasta dos años después de la fecha de la promulgación de esta Ley.

El significado de esta distinción es que los cubano-americanos que eran nacionales cubanos al tiempo en que su propiedad era confiscada, no pueden interponer una demanda por dos años. La legislación opera de la siguiente manera. El Título V de la Ley *International Claims Settlement Act* de 1949 está dirigida para facilitar la determinación de la cantidad y validez de las demandas contra el Gobierno Cubano. La Comisión de Reclamaciones Extranjeras deberá certificar la cantidad de pérdidas o daños sufridos por cada reclamante. Sin embargo, una demanda no será considerada a no ser que la propiedad sobre la que se basa la demanda haya sido poseída total o parcialmente, directa o indirectamente por un nacional de los Estados Unidos al momento de la pérdida. 22 U.S.C. Sec. 1643c(a). La Ley *Cuban Liberty and Democratic Solidarity* señala que, para efectos del Título III sobre reclamaciones, las cuestiones sobre la cantidad y la titularidad de las mismas podrán ser referidas a la Comisión, sea o no que el nacional estadounidense califique como tal al tiempo de las acciones llevadas a cabo por el Gobierno de Cuba. No obstante, ninguna de las modificaciones debe ser entendida de manera tal de incluir en las reclamaciones comprobadas por la Comisión aquellos reclamos de nacionales cubanos que se hicieron nacionales estadounidenses después que su propiedad fue confiscada. Ver la Ley *Cuban Liberty and Democratic Solidarity* 303(b).

⁷¹ *Ibidem*, Sec. 302(a)(6). Para los efectos de la preclusión de la doctrina del acto del Estado, ver el Anexo B.

de cualquier persona que esté envuelta en el acto de confiscación o que realice transacciones sobre la propiedad sujeta a reclamo por parte de algún nacional estadounidense⁷². Esto incluye a los individuos que han participado activamente en el proceso de confiscación, que han vigilado dicha confiscación, que han transformado la propiedad confiscada y a aquellos que han realizado transacciones sobre dicha propiedad. También incluye a los funcionarios y accionistas de entidades que han tenido participación en la confiscación u operación sobre una propiedad confiscada. La esposa, hijo menor de edad o representante de cualquiera de estas personas también están sujetos a expulsión. Los términos «confiscado» y «transacciones» son virtualmente idénticos a los usados en el Título III citado anteriormente⁷³.

⁷² *Ibidem*, Sec. 401(a) establece que el Secretario de Estado denegará el visado, y el Fiscal General excluirá de los Estados Unidos, a todo extranjero que, según determinación del Secretario de Estado, después de la fecha de promulgación de la presente Ley:

1. haya confiscado una propiedad a cuya reclamación posea un nacional de los Estados Unidos, o haya orientado o supervisado esa confiscación, o bien transforme o haya transformado en beneficio personal una propiedad confiscada cuya reclamación posea un nacional de los Estados Unidos;
2. trafique con una propiedad confiscada cuya reclamación posea un nacional de los Estados Unidos;
3. sea funcionario, director o accionista con participación mayoritaria de una entidad que haya intervenido en la confiscación o el tráfico de una propiedad confiscada cuya reclamación posea un nacional de los Estados Unidos; o
- 4 sea cónyuge, hijo menor de edad, o representante de una persona excluye según los párrafos 1, 2 ó 3.

⁷³ *Ibidem*, Sec. 401(b)(I) y (2).

En relación al término «confiscado», la única diferencia aparente de la definición dada en la Sec. 4(4) es que las palabras «*on or after January 1, 1959*» no aparecen. Comparar esto con la definición de la nota 63.

En cuanto al término «traficar», el subpárrafo A difiere un poco de la definición dada en Sec. 4(13)(a). Allí se establece que salvo por lo que se establece en el subpárrafo B, una persona trafica con propiedades confiscadas si a sabiendas o intencionalmente:

- i. vende, transfiere, distribuye, reparte, cambia, administra o enajena de otro modo una propiedad confiscada, o compra, arrienda recibe, posee, controla, administra, usa o adquiere de otro modo una propiedad confiscada o posee interés en ella;
- ii participa en una actividad comercial en que utilice una propiedad confiscada o se beneficie de otro modo de ella; o
- iii. promueve o dirige el tráfico (descrito en los apartados i o ii) realizado por otra persona o participa en él o se beneficia de él, o de otro modo se involucra en dicho tráfico (descrito en los apartados i o ii) por mediación de otra persona, sin la autorización de un nacional de los Estados Unidos que haya presentado una reclamación de esa propiedad.

Comparar con la definición de la nota 65.

U.S. News Release, *U.S. Statement on the Helms-Burton Act* (22 de marzo de 1996) en 5112 «*The definition of "trafficking" differs slightly from Title III to Title IV, and concerned individuals should check the text of the law itself*».

El Título IV se hizo efectivo con la entrada en vigor de la Ley y se aplica a aquellos extranjeros que buscan entrar a los Estados Unidos con posterioridad ⁷⁴. El Departamento de Estado ha elaborado unas directrices para la implementación de dicho Título IV ⁷⁵. La negativa de visados, su notificación y las excepciones en la materia son algunos de los conceptos contenidos en este Título.

⁷⁴ *Ibidem*, Sec. 401(d).

⁷⁵ Department of State, Bureau of Inter-American Affairs, Guidelines Implementing Title IV of the Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act, Fed. Reg. Vol. 61, No. 117, 30655 (17 de junio de 1996).