

18
2 ejem.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

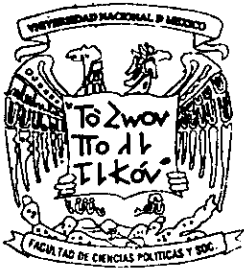
LA ACCION DEL SENADO DE LA REPUBLICA FRENTE A LA LEY HELMS-BURTON

T E S I S

Que para obtener el título de
Licenciada en Relaciones
Internacionales

p r e s e n t a

MARIANA AGUSTINA DIAZ NAGORE



Director de Tesis:
Dr. José Germán Cabra Ybarra

México, D. F.

1998

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

260068



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Mamá: eres para mí un ejemplo de superación. Gracias por tu amor y comprensión y por enseñarme a luchar en este “mundo real”. No se que hubiera hecho sin tí. Te adoro.

A mis hermanas Andrea y Gabriela, quienes me mostraron como llegar hasta aquí. Gracias por su apoyo incondicional y por alegrar mi vida con la mejor parte de ellas: sus hijos.

Gracias papá por tu cariño, tu confianza y por animarme siempre.

A mi Rana, por siempre creer en mí y por impulsarme a alcanzar mis objetivos. Este logro también es tuyo y sabes que gran parte te lo debo a tí. Este es sólo el comienzo. Te amo.

Al Profesor José G. Cabra Ybarra, por compartir sus conocimientos y por el apoyo y dedicación que imprimió a este trabajo. Muchas gracias.

Al Licenciado Efrén Ortiz Villaseñor, porque sin su ayuda esta tesis no hubiera sido posible. Muchas gracias por enseñarme tantas y tantas cosas.

ÍNDICE

	Páginas
Introducción	3
I. ANTECEDENTES DE LA LEY HELMS-BURTON	6
1.1 Relaciones Estados Unidos-Cuba	7
1.1.1 La Revolución Cubana y sus implicaciones en la relación bilateral	10
1.1.2 Bahía de Cochinos y la Crisis de los Misiles	17
1.1.3 Cuba y el sistema interamericano	27
1.2 Cuba y Estados Unidos de los sesenta al fin de la Guerra Fría	31
1.2.1 Cronología de las relaciones bilaterales: ascensos y descensos	31
1.2.2 Cuba después de la Guerra Fría	34
1.2.3 El mundo y Estados Unidos después de la Guerra Fría	37
1.2.4 La Ley Torricelli: el antecedente de la Ley Helms-Burton	39
1.2.4.1 La respuesta ante la Ley Torricelli	43
1.2.4.2 El por qué de la Ley Torricelli	45
1.3 El contexto interno en los Estados Unidos para la aprobación de la Ley Helms-Burton	48
1.3.1 La presidencia de William J. Clinton	48
1.3.2 La crisis de los balseros	50
Conclusiones del Capítulo	53
II. LA LEY HELMS-BURTON	55
2.1 De cómo se logró la Ley Helms-Burton	56
2.2 Análisis de los hechos y propósitos contenidos en la Ley Helms-Burton	67

2.3 Títulos III y IV de la Ley Helms-Burton	74
2.4 Instrumentos jurídicos que son violados por la Ley Helms-Burton	90
2.5 Reacciones	92
Conclusiones del Capítulo	99
III. ACCIONES DEL SENADO DE LA REPÚBLICA	101
3. La posición del Senado de México	102
3.1 Plano interno	102
3.1.1 Fundamentación de su competencia	103
3.1.2 Primeros esfuerzos	104
3.1.3 En la Comisión Permanente (abril-agosto de 1996)	106
3.1.4 Primer periodo ordinario de sesiones de la LVI Legislatura (septiembre-diciembre de 1996)	120
3.2 Promoción del Senado en contra de la Ley Helms-Burton	128
3.3 La Ley antidoto	132
3.3.1 Comentarios sobre la “Ley de Protección al Comercio y la Inversión de Normas Extranjeras que contravengan el Derecho Internacional”	136
3.3.2 Implicaciones en la relación bilateral con Estados Unidos	141
Conclusiones del Capítulo	145
CONCLUSIONES GENERALES	147
Bibliografía, Hemerografía y Documentos	151

INTRODUCCIÓN

El 12 de marzo de 1996, el Presidente de los Estados Unidos de América, William J. Clinton, firmó La Ley de Solidaridad Democrática y Libertad Cubana, conocida a partir de entonces como la Ley Helms-Burton debido a la promoción de los legisladores republicanos Jesse Helms y Dan Burton.

El propósito fundamental de dicha Ley sería el de endurecer las sanciones contra el Gobierno Cubano presidido por Fidel Castro, es decir, profundizar el embargo decretado por los Estados Unidos en contra del gobierno cubano años atrás, con la modalidad ahora, de sancionar a los países que de alguna manera asistan, comercien o realicen cualquier tipo de operación técnica, comercial o financiera con el gobierno de la isla, incluyendo en esta ocasión la particularidad de incluir a los nacionales de los países que incurran en este tipo de prácticas.

Todo lo anterior, con el fin de propiciar el establecimiento de un gobierno democrático en Cuba que fuera más acorde con sus intereses.

Las disposiciones de los Títulos III y IV de la mencionada Ley, por configurar acciones contrarias a ciertas normas del Derecho Internacional Público, así como por pretender la extraterritorialidad de su jurisdicción mediante su aplicación y vigencia fuera del territorio de la Unión Americana y sobre nacionales de terceros países que no guardan ninguna relación, ni con aquel gobierno, ni con sus ciudadanos; así como por atentar contra el principio de

igualdad soberana entre los Estados y contra el orden internacional derivado de las estipulaciones de diversos tratados que prescriben la libertad de comercio, han generado las reacciones más diversas a nivel casi general de la comunidad internacional tanto a nivel individual, como colectivo y en foros internacionales.

Con la aplicación de la Ley Helms-Burton en lo esencial, una cantidad importante de empresas mexicanas podrían ser sancionadas debido al desarrollo de acciones específicas que caerían dentro de las hipótesis de la mencionada Ley, viendo así afectados sus intereses y condición desde la perspectiva de diversos aspectos que van, de la restricción al libre ejercicio de su libertad para comerciar, hasta la violación de la soberanía estatal.

En razón de ello, de entre las múltiples reacciones generadas en las distintas instancias nacionales nos interesa destacar mediante su estudio y análisis, las acciones consecuentes del Senado de la República en el marco de las facultades que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le confieren a través del Artículo 76, mismas que lo instituyen como el órgano encargado de analizar las relaciones exteriores de México.

Para tal fin, nos proponemos, en primer término, precisar el contexto histórico y actual que sirve de marco a la Ley Helms-Burton, a fin de identificar sus motivaciones y ubicación en el esquema de la política estadounidense y su proyección internacional.

A partir de ello, procederemos al análisis de la multicitada Ley en el contexto del Derecho Internacional Público, de los principios generales del Derecho Internacional y de otras prácticas que aún cuando de naturaleza distinta, regulan la materia de aquel ordenamiento.

Consecuentes con los desarrollos anteriores, concentraremos nuestra atención en las acciones específicas del Senado Mexicano enfatizando en las formas, en las tesis y en las argumentaciones que las comprenden para conformar sus conclusiones. Todo ello, con el fin de fijar el marco que sirva de base a la evaluación de las mismas a partir de las referencias inherentes a la naturaleza y carácter del tema.

Concluiremos el proceso de nuestra investigación con la evaluación de la conducta del Senado de manera sistemática mediante la incorporación de aquellos elementos concurrentes de carácter teórico y metodológico propios de las relaciones internacionales.

CAPÍTULO I

Antecedentes de la Ley Helms-Burton

1.1 RELACIONES ESTADOS UNIDOS-CUBA

Desde el siglo XIX, las relaciones entre Estados Unidos y Cuba estuvieron marcadas por la presencia e influencia dominante estadounidense sobre la isla, primero por la proximidad geográfica y segundo, por las ventajas de carácter económico que provenían principalmente del azúcar.

Estados Unidos se convirtió en la potencia hegemónica con mayor predominio en el continente, actuando como tutelar en las cuestiones hemisféricas. Basta recordar la famosa "Doctrina Monroe" de 1823 que guardaba un significado principalmente expansionista de una nación que pretendía proteger, antes que nada, sus intereses sobre los deseos intervencionistas de Europa. Esta misma Doctrina consideraba al Caribe como un "mar interior" de los Estados Unidos y parte de su estructura económica.¹ Incluso durante la dominación española, Cuba le vendía y compraba más a Estados Unidos que a la propia metrópoli. Por lo anterior, Estados Unidos nunca ocultaría sus deseos de que formara parte de su territorio.

De hecho, Cuba a lo largo del siglo XIX y aún después de la Guerra Hispanoamericana (1898) dependía excesivamente de Estados Unidos en las primeras décadas del siglo XX. El grado de dominio que ejercía Estados Unidos sobre la isla le permitió imponer a dirigentes afines a sus intereses, convirtiéndose así en los principales inversionistas. En Cuba "...el derecho

¹ Paul Johnson, *Tiempos Modernos*, Argentina, 1988, Vergara, p. 619.

norteamericano de intervención incluso había sido incorporado a la Constitución cubana, por medio de la llamada Enmienda Platt."²

En 1928 cambió el tono intervencionista cuando el Departamento de Estado de los Estados Unidos a través del Memorándum Clark, determinó que la Doctrina Monroe no justificaba la intervención en Cuba y en 1934 adoptó la política del "Buen Vecino" que establecía un trato equitativo para Latinoamérica.

Vendrían nuevos gobiernos en Cuba y algunos golpes de estado, muestra del descontento de la población por la crisis económica y política que experimentaban sus instituciones. De hecho, los cubanos estaban cansados de medidas demagógicas y reformistas que intentaban frenar un movimiento de emancipación que más tarde se conocería como la Revolución Cubana de 1959.

Al analizar la relación bilateral entre Estados Unidos y Cuba durante la guerra fría, no puede desconocerse lo que estaba sucediendo en el contexto internacional y que habría de influir profundamente en el devenir cubano.

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, se impuso un nuevo orden. El mundo quedó dividido en dos bloques de poder: Estados Unidos y la Unión Soviética. Con ello se daba comienzo a un período que Bernard Baruch y Walter Lippman definirían como "guerra fría", en el que ambas potencias se enfrentarían ideológicamente, hasta que en 1989, con la caída del Muro de

² *Idem.*

Berlín y más tarde con el derrumbe de la Unión Soviética, se transformaría la correlación de fuerzas.

En esta etapa, Estados Unidos instrumentó una política exterior dirigida a frenar el comunismo como amenaza a su seguridad militar pero, sobre todo, como ideología que podía extenderse hacia otros países. La Unión Soviética, haciendo alarde de su potencial nuclear y de su capacidad de influencia en otras naciones europeas, se enfrentó a Estados Unidos creándose así un orden bipolar de bloques irreconciliables y separados. El 5 de marzo de 1946, Winston Churchill pronunciaría en Fulton, Missouri "De Stettin en el Báltico, a Trieste en el Atlántico, una cortina de hierro ha descendido sobre el continente"³, anunciando así el inicio de una nueva época en las relaciones internacionales.

Estados Unidos pretendía constituir y consolidar una esfera de influencia en América⁴. A través de la Doctrina Truman y el Plan Marshall, Estados Unidos había sentado las bases para que los europeos favorecieran la empresa privada y no cayeran en las redes del comunismo, asegurando así su lugar en la Europa Occidental y poniendo en práctica la "estrategia de contención" defendida por expertos estadounidenses. La Doctrina Truman, lanzada el 12 de marzo de 1947, tenía como objetivo otorgar 400 millones de dólares para ayudar a Grecia y Turquía frente a "presiones del exterior".⁵ El Plan Marshall, propuesto el 5 de junio de ese mismo año, era un programa de ayuda dirigido

³ Paul Johnson, *op.cit.*, p. 444.

⁴ Según Edmundo Hernández-Vela, en el *Diccionario de Política Internacional*, zona de influencia se refiere al ámbito geográfico dentro del cual una potencia ejerce su poder hegemónico.

⁵ Edmundo Hernández-Vela, *op.cit.*, pp. 106 y 145.

a las naciones europeas que habían sufrido los estragos de la Segunda Guerra Mundial y que canalizaba 13,300 millones de dólares a dieciséis países de esta región.

La Unión Soviética hizo su parte en la Europa Oriental reforzando el comunismo a través de la creación en 1947 del Cominform y dos años más tarde del Comecon (Consejo de Ayuda Económica Mutua). También surgirían organizaciones como la del Tratado del Atlántico Norte, conocida como la OTAN, la cual agrupaba a los capitalistas y el Pacto de Varsovia para incluir a los socialistas, como medios de control militar y político.

En esta bipolaridad, Estados Unidos consideraba a Cuba como parte de su esfera de influencia. Aunque no descartaba el hecho de que el comunismo podía extenderse incluso en el continente americano, consideraba que Cuba seguiría estando administrada por gobiernos afines a los intereses estadounidenses. De ahí la sorpresa de la Revolución Cubana y la posterior indignación por su conversión al socialismo y por ende, su afinidad con la Unión Soviética.

1.1.1 La Revolución Cubana y sus implicaciones en la relación bilateral

Para entender las consecuencias que trajo la Revolución Cubana en la relación de Estados Unidos con la isla, es necesario revisar brevemente los orígenes o las causas que desencadenaron dicho movimiento y las consecuentes acciones que han determinado un clima de tensión y conflicto que permanece vigente después de casi cuarenta años.

Como se había mencionado con anterioridad, Cuba guardaba una fuerte dependencia de Estados Unidos misma que se fue exacerbando económica y políticamente con el paso del tiempo, hasta el punto de quedar dominada por intereses extranjeros, mayoritariamente estadounidenses.

Para los cubanos, las primeras décadas del siglo XX, se significaron por su inestabilidad política y una severa crisis económica debido a la depresión mundial de 1929 y a la caída internacional del precio del azúcar.

De 1925 a 1933 gobernó Gerardo Machado, quien hizo reformar la Constitución en 1928 para lograr un segundo mandato de seis años, a pesar de la fuerte oposición que existía en su contra. Machado contaba con el apoyo de Estados Unidos, lo que le permitió seguir gobernando la isla a través de medidas represivas y dictatoriales. Sin embargo, cuando Roosevelt asumió el poder en marzo de 1933, reconoció que no podía seguir respaldando a este gobierno, por lo que envió a Sumner Welles, un especialista en asuntos latinoamericanos, para solucionar la crisis cubana y lograr un gobierno más acorde a sus intereses. Welles apoyó a la oposición e incluso ayudó a que el Jefe de las Fuerzas Armadas Cubana abandonara la isla.⁶ Después de una huelga general, Machado abandonó la isla. Un nuevo y brevísimo gobierno constituido temporalmente para la celebración de elecciones, fue encabezado por Carlos Manuel de Céspedes y Quesada, quien fue derrocado a menos de un mes de subir al poder.

⁶ Harold Eugene Davis, *Latin American Diplomatic History*, E.U.A., 1990, Louisiana State University Press, p. 202.

El 4 de septiembre de 1933, Fulgencio Batista ---pieza clave para los intereses estadounidenses--- encabezó un golpe de estado que puso en el poder al Dr. Ramón Grau San Martín, quien lograría mantenerse al frente de los cubanos hasta enero de 1934. Este breve gobierno ---derrocado por un golpe de estado militar--- logró la legislación social en favor de obreros y campesinos cubanos y estableció límites para la contratación de extranjeros. Estas medidas llevaron a que Estados Unidos nunca reconociera al gobierno golpista e incluso contemplara la idea de una intervención militar para acabar con él.

Después de Grau San Martín, se establecieron otros gobiernos provisionales apoyados por los Estados Unidos y controlados por Batista. El gobierno de Carlos Mendieta, reconocido por Estados Unidos ocho días después de la caída de Grau San Martín, logró la abrogación de la infame Enmienda Platt pero no la independencia política ni económica de esta nación, quien siguió desempeñando un papel vital en la isla. Batista ganó la presidencia conforme a la nueva Constitución de 1940 y en 1944 asumiría el poder de nueva cuenta Grau San Martín. De 1948 a 1952, Carlos Prío Socarrás gobernó a los cubanos.

A raíz de estos gobiernos la situación tanto política como económica dejaba mucho que desear. En la isla, el poder público carecía de legitimidad, las instituciones políticas eran frágiles y sin autonomía. El Ejecutivo casi siempre llegaba al poder por medio de fraudes y se enriquecía a base del manejo ilegal de los recursos del Estado. El orden jurídico era frágil, mientras que el ejército era la fuerza rectora.

En ese contexto, en 1952, Fulgencio Batista dio un golpe de estado contra el triunfo del Partido Ortodoxo, frenando lo que pudo haber sido un movimiento popular cubano. Al asumir el poder, Batista suspendió la Constitución de 1940, rompió relaciones con la Unión Soviética y declaró ilegal el Partido Comunista. La presencia estadounidense no tardó en llegar. El Presidente Eisenhower envió una misión militar a La Habana encargada de entrenar al ejército cubano, para asegurarse que "su hombre" no tendría problemas para defenderse frente a cualquier acto de insurgencia colectiva.

Durante el gobierno de Batista "...no se logró frenar el desempleo ni superar el estancamiento en la rama fundamental de la economía, situación que aumentó el malestar sociopolítico, constituyendo un caldo de cultivo para la insurgencia popular."⁷ La criminalidad y la corrupción acabaron por desesperar a la población cubana, quien empezó a favorecer cualquier intento de acabar con este gobierno. Se consolidó un gran sentimiento nacionalista que se unió al descontento por la crisis económica y política que se vivía en la isla y que resultó en el movimiento conocido como la Revolución Cubana.

Estudiantes, campesinos, empleados, obreros e intelectuales, se unieron a la causa revolucionaria encabezada por Fidel Castro y comenzaron a realizar manifestaciones de protesta en torno a la dictadura. Tras el fracaso militar del ataque al cuartel Moncada del 26 de julio de 1953, Castro se dedicó desde prisión, a fortalecer y orientar al movimiento, el cual se definió como "una empresa de carácter patriótico y nacional que reclamaba la participación de todos."⁸

⁷ Gérard Pierre-Charles, *Génesis de la Revolución Cubana*, México, 1980, Siglo XXI, p. 134.

⁸ *Ibid.*, p. 143.

Ante las acciones de protesta de algunos sectores cubanos, Fidel Castro y otros presos políticos fueron puestos en libertad. El 8 de julio de 1955, Fidel y Raúl Castro viajaron a México. En la isla ya se habían iniciado las actividades de propaganda, sabotaje y la organización de la guerrilla que tenía como fin extenderse por todo el territorio cubano y acabar con el régimen de Batista.

El 9 de julio de 1958 se organizó una huelga general contra Batista, la cual fracasó cuando éste lanzó una ofensiva militar generalizada. Sin embargo, este acontecimiento desató la acción del Ejército Rebelde y la del pueblo de Cuba que en la madrugada del 1 de enero de 1959 derrocó a Fulgencio Batista mediante un golpe de estado.

Sin lugar a dudas, el triunfo de la Revolución Cubana constituyó un serio golpe para Estados Unidos, porque significaba el fin de la relación comercial entre ambos países y no sólo ponía en riesgo la estabilidad y el sistema de dominación que había instaurado décadas atrás en la isla, sino que además podía servir de inspiración para otros movimientos militares en Latinoamérica. No puede olvidarse que dentro de la guerra fría, esto significaba tener al enemigo demasiado cerca.

El 7 de enero de 1959, Estados Unidos reconoció al nuevo gobierno revolucionario en Cuba, pues le convenía mantener no sólo relaciones cordiales en el plano económico sino también en el diplomático. Rápidamente se dio cuenta del antagonismo que existía entre ambos gobiernos, debido al tipo de reformas que proponía Fidel Castro y que finalmente significaban una reivindicación de los cubanos frente al largo dominio estadounidense. Así, el gobierno estadounidense se propuso terminar a toda costa con Castro, a través

de propaganda difamatoria y de desprestigio contra dicho gobierno; acciones de guerrilla que desembocarían en la fallida invasión de Playa Girón; el aislamiento en la Organización de Estados Americanos (OEA) y, finalmente, mediante el bloqueo económico que se inició el 5 de julio de 1960 con la reducción de la cuota azucarera que exportaba Cuba a los Estados Unidos.

Por otra parte, el gobierno cubano también comenzó a tomar medidas que tensionaron aún más las relaciones bilaterales pero que eran coherentes con la propuesta revolucionaria que habían promovido durante el movimiento. Se trataba de instaurar la democracia política, combatir la corrupción, sanear las finanzas y las prácticas administrativas, promover una reforma agraria, ensanchar el mercado interno que había estado dominado por los monopolios azucareros y diversificar la producción y el comercio externo.⁹ Para lograr lo anterior se expidieron varias leyes y se expropiaron bienes que finalmente lesionaron en gran medida los intereses extranjeros, particularmente los estadounidenses, así como los que existían durante la dictadura de Fulgencio Batista.

El 13 de febrero de 1959 se expidió la Ley de Recuperaciones de Activos Malversados que confiscaba las propiedades de los miembros del gobierno de Batista. Menos de un mes más tarde, el 3 de marzo, se afectarían directamente a los estadounidenses mediante la intervención de la filial de la *International Telephone and Telegraph* (ITT). Este hecho provocó que Estados Unidos enviara una nota diplomática al gobierno cubano manifestando su

⁹*Ibid.*, p. 155.

preocupación por la falta de indemnización a sus connacionales, contestando este que se haría de acuerdo a un programa gradual de pagos.

Por otra parte, a consecuencia de la reducción del 30% de las tarifas eléctricas, la *American Foreign Power Company*, anunció en agosto de ese mismo año, la cancelación del financiamiento de 15 millones de dólares. En octubre, Estados Unidos aplicaría un embargo total a la venta de armas hacia Cuba. El 30 de diciembre de 1959, el gobierno cubano intervendría la *OTIS Elevator Company* y la *Cuban Wireless Company*.

El 13 de febrero de 1960, se formalizan las relaciones entre Cuba y la Unión Soviética. A partir de ello, fue celebrado un acuerdo comercial que contenía un financiamiento para la isla en condiciones preferenciales, la compra de trigo cubano durante cinco años a precios de mercado por parte de la Unión Soviética y la importación del petróleo soviético. Esta última acción provocó que las firmas *Texaco*, *Standard Oil* y *Shell* se negaran a procesar el crudo de la Unión Soviética, por lo que el gobierno de Castro dispuso su expropiación el 29 de junio de 1960.

El 5 de julio de 1960, Estados Unidos decidió reducir las importaciones de azúcar proveniente de la isla hasta el 31 de marzo de 1961. En consecuencia, el Congreso Cubano expidió una ley de Autorización al Gobierno para nacionalizar empresas y bienes de ciudadanos estadounidenses por vía de expropiación forzosa. Este procedimiento implicó la expropiación de varias empresas estadounidenses incluidas la compañía de luz, de teléfonos, bancos, plantas azucareras, manufactureras y propiedades de la *United Fruit Company*.

En septiembre de 1960, el gobierno estadounidense recomendó a sus habitantes cesaran sus visitas a la isla. El 19 de octubre ordenó la suspensión de las exportaciones, con excepción de medicinas y artículos alimenticios. Asimismo, decidió que sería ilegal la venta, transferencia o contratación de cualquier barco estadounidense al gobierno o a ciudadanos cubanos.

El 3 de enero de 1961 se rompieron relaciones diplomáticas entre el gobierno de Cuba y el de los Estados Unidos. El 16 de ese mismo mes, el Departamento de Estado de Estados Unidos informó que a partir de esa fecha, sería necesario una autorización especial para viajar a la isla.

Después de esta política de hostilidad bilateral en el plano económico, vendría una nueva etapa en la relación marcada por el intento de invasión, la posterior crisis de misiles y el destierro político de la OEA que se explicarán a continuación.

1.1.2 Bahía de Cochinos y la Crisis de los Misiles

a) Bahía de Cochinos

Desde la administración de Dwight D. Eisenhower (1953-1961), se organizó un plan que incluía la creación de un gobierno en el exilio, una campaña de propaganda destinada a desacreditar al régimen de Castro, operaciones clandestinas de inteligencia en Cuba y un grupo de guerrilleros ubicados en campos secretos de Guatemala y dirigidos por un equipo estadounidense especializado en tácticas de asalto anfibio. Este cuerpo militar llamado

"Cuerpo Cubano de Liberación" tenía como objetivo derrocar al régimen de Castro mediante una invasión a Bahía de Cochinos o Playa Girón. Este había sido informado que una vez que se aprobara el proyecto, contarían con el apoyo aéreo, de artillería y de transportación por parte de los Estados Unidos.

Al asumir el poder John F. Kennedy, a principios de 1961, se enfrentó a la posibilidad de llevar a cabo este proyecto presentado por la Agencia Central de Inteligencia (CIA). De hecho, Kennedy y Richard Nixon conocían de tal plan desde que eran candidatos a la presidencia de los Estados Unidos. Durante la campaña política, que estuvo inmersa en una marcada paranoia comunista y anti-castrista, Kennedy se mostró a favor de llevar a cabo acciones enérgicas contra el gobierno cubano; esto como medio de ganar votos y adeptos a su favor. Incluso, calificó a su antecesor como "débil" respecto al tema cubano y criticó que hubiera permitido el avance de la "Cortina de Hierro". Sus asesores consideraban que esta postura inclinaría la balanza a su favor, pues Nixon, como Vicepresidente en la administración de Eisenhower, había tenido que ser muy prudente respecto a sus declaraciones sobre Cuba.

En contra de lo que profesaba acerca de una nueva etapa de entendimiento y cooperación entre los pueblos americanos, Kennedy ordenó a su consejero de Seguridad Nacional la revisión del proyecto y "en una actitud ingenua y débil permitió que el plan siguiera adelante"¹⁰ a pesar de que representaba un riesgo político pues no estaba garantizado su éxito.

¹⁰ Paul Johnson, *op. cit.*, p. 627.

Kennedy había puesto como condición que la invasión debía aparentar estar planeada por los mismos exiliados cubanos para que Estados Unidos no apareciera como el principal promotor. A pesar de que fue informado por el Departamento de Defensa que el proyecto no era lo suficientemente sólido y no obstante la oposición de sus mismos colaboradores como Richard Goodwin, subsecretario para asuntos latinoamericanos; Arthur M. Schlesinger, asesor presidencial y Dean Rusk, Secretario de Estado, el Presidente decidió seguir adelante.

Para preparar el terreno, en los primeros meses de 1961, el presidente estadounidense suspendió los viajes de cubanos a Estados Unidos con el fin de estimular las salidas ilegales. El 2 de marzo, anunció la aplicación de la Ley de Comercio con el enemigo en el caso de Cuba, en la que se establecía el embargo total de sus exportaciones e importaciones en el comercio con Estados Unidos; el 13 de marzo dio a conocer la Alianza para el Progreso a la comunidad latinoamericana, programa de ayuda para el desarrollo económico de la región y que tenía como fin conseguir el apoyo de dicha comunidad de países y el 31 de ese mes suprimió la cuota azucarera de Cuba en el mercado estadounidense para el año de 1961, suspendiéndola nuevamente en diciembre para la primera mitad de 1962.¹¹

El 3 de abril de 1961, Arthur M. Schlesinger, asesor presidencial de Kennedy, presentó un documento titulado "*Paper on Cuba*", conocido como el "Memorándum sobre Cuba", que sería el preludio o la justificación de la invasión en Bahía de Cochinos. En él se hacía pública la aprobación a las

¹¹ Francisco López Segrera, *et.al.*, *De Eisenhower a Reagan, La política de Estados Unidos contra la Revolución Cubana*, Editorial de Ciencias de La Habana, 1987, p. 76.

reformas sociales y económicas instrumentadas en Cuba, pero se rechazaba que la Revolución Cubana hubiera sido entregada a poderes ajenos al hemisferio, es decir, a la Unión Soviética y muy particularmente al comunismo. El llamado "Memorándum sobre Cuba" era un medio de poner sobre aviso a la opinión pública de la posibilidad de incursionar militarmente en Cuba. El mismo Canciller cubano Raúl Roa García, lo interpretó como un documento que encubría una declaración de guerra y así fue.

Aunque en declaraciones previas a este incidente, Kennedy había sostenido que no existía un plan para intervenir en Cuba, el 17 de abril de 1961, una brigada de disidentes cubanos llegó a Bahía de Cochinos. Sin embargo, no contaban con que la milicia cubana estaba al tanto de estos planes y las embarcaciones estadounidenses fueron atacadas antes de que pudieran defenderse por lo que el intento de establecer un punto de seguridad en la playa resultó un fracaso.

Sin municiones y radio-comunicación, y con la fuerza aérea cubana sobrevolando y defendiendo su espacio aéreo, la brigada tuvo que comenzar su retirada por la tarde y para el día siguiente aceptó su derrota. Algunos lograron escapar pero otros fueron capturados cuando intentaban huir y cayeron prisioneros en Cuba. No se reportaron sublevaciones internas o muestras de apoyo ---como se habían contemplado en los estudios de la CIA-- - en favor de la incursión de los exiliados contra Castro.

Esta acción militar fue una clara violación al derecho internacional y a los principios establecidos en la Carta de la OEA, la cual, como se verá más adelante, aunque sostenía en los Derechos y Deberes Fundamentales de los

Estados, la no intervención en los asuntos internos de otro país, la autodeterminación y la inviolabilidad del territorio de un Estado, hizo caso omiso de su compromiso y apoyó al gobierno estadounidense en varias de sus resoluciones.

Después de la derrota, la administración Kennedy decidió guardar silencio. Ante la comunidad internacional, aparecía como el único responsable de la invasión y recibía críticas por parte de políticos republicanos, de la CIA, de la mafia, de los exiliados cubanos, del Pentágono y muchos otros, por no haber autorizado la invasión directa de las Fuerzas Armadas estadounidenses en Cuba. Sobre este episodio se dice que la invasión "...careció de decisión; en sus errores de cálculo político y militar, la Bahía de Cochinos evocó inquietos ecos de la desventura de Eden en Suez."¹²

El silencio se rompió el 24 de abril, cuando la Casa Blanca dio a conocer una declaración de Kennedy en la que asumía la responsabilidad del fracaso y reconocía finalmente su participación. Sin duda, la invasión a Bahía de Cochinos fue un duro golpe a la administración de Kennedy y se ha especulado que pudo haber sido engañado por la propia CIA que le hizo creer que sería una operación exitosa. Sin embargo, ante el mundo, el presidente estadounidense no pudo ocultar la amenaza que representaba la intervención comunista externa en Cuba y el temor de que pudiese extenderse hacia otros países latinoamericanos al declararse Castro, en diciembre de ese mismo año, marxista-leninista. Para él, este triunfo significó la posibilidad de seguir manteniéndose en el poder y legitimó aún más su papel al frente de la Revolución Cubana.

¹² Paul Johnson, *op. cit.*, p. 627.

Después de la invasión, Estados Unidos cambió su política hacia Cuba reforzando las medidas económicas en su contra. Hasta la crisis de los misiles, el bloqueo económico durante este periodo tomó tres formas fundamentales: 1) Embargo directo en el comercio cubano-estadounidense inaugurado con Eisenhower; 2) Embargo directo a través de los mecanismos de coerción de la OEA; 3) Embargo directo por medio de una fuerte presión a las naciones dispuestas a comerciar con Cuba.¹³ El 3 de febrero de 1962, el presidente estadounidense declaró formalmente el bloqueo total en el comercio entre Estados Unidos y Cuba y el 24 de marzo prohibió la entrada en Estados Unidos de cualquier producto elaborado en todo o en parte, con productos de origen cubano. A fines de ese mismo año, estableció que negaría ayuda a cualquier país, cuyos barcos transportaran armas, petróleo o asistencia económica a Cuba.

Como contraparte a estas medidas económicas, el 30 de noviembre de 1961 nació otro intento de terminar con Castro: el Grupo Especial Ampliado (SAG), mejor conocido como la "Operación *Mongoose*", (Mangosta) creado por el Consejo Nacional de Seguridad de Estados Unidos, la cual incluía más de treinta tareas, desde la recopilación de información de inteligencia y la organización de un programa de sabotajes, hasta el asesinato de los líderes de la Revolución. En un primer documento elaborado por la SAG se explicaba que "las acciones políticas estarán asistidas por la guerra económica con el objetivo de provocar que el régimen comunista fracase en la tarea de satisfacer las necesidades económicas de Cuba; serán también apoyadas por operaciones psicológicas que harán que el resentimiento de la gente contra el

¹³ Francisco López Segrera, *op. cit.*, p. 89.

régimen sea cada día mayor y estarán socorridas por grupos militares."¹⁴ Además se establecía que en caso de ser necesario, Estados Unidos buscaría ayuda en otras naciones del hemisferio occidental para cumplir sus objetivos.

Este plan fue la antesala a uno de los conflictos más críticos en la historia de la guerra fría: la crisis de octubre, mejor conocida como la crisis de los misiles.

b) La crisis de los misiles

Para Estados Unidos la pesadilla continuaba en Cuba y era esencial acabar con el gobierno que además los había puesto en ridículo en Bahía de Cochinos. En 1962, ejercicios militares en el Caribe parecían evidenciar una posible invasión. Fueran o no ciertos dichos planes, la Unión Soviética sabía de antemano que Estados Unidos no iba a descansar hasta que Castro saliera del poder.

Durante la guerra fría, era común que se viviera bajo la permanente sospecha de que Estados Unidos o la Unión Soviética podían empezar una guerra nuclear. Sus mismos gastos de defensa ponen en evidencia las cantidades estratosféricas que se dedicaron a la carrera armamentista pues "desde 1960, en adelante, cada bando estaba también desarrollando con rapidez la capacidad de lanzar misiles balísticos desde submarinos y, en esta época se había construido también toda una variedad de armas nucleares tácticas y de

¹⁴ Cuadernos de Estudios, *Operación Mongoose, una guerra interminable*, La Habana, Cuba, Diciembre de 1994, p. 2.

cohetes de corto alcance."¹⁵ Ambas potencias vivían encerradas en lo que Churchill llamó "el mutuo equilibrio de terror".

En mayo de 1962, Kruschov tomó la decisión de instalar misiles con cabezas nucleares en la isla, acción que negó ante Kennedy cuando fue cuestionado sobre dicha operación. El mandatario soviético consideraba que esta instalación "...podía modificar drásticamente la ecuación nuclear estratégica a favor de Rusia, y en la práctica sin costo suplementario."¹⁶ Existen además varias interpretaciones de analistas sobre las causas que pudieron haber llevado a la Unión Soviética a instalar los misiles nucleares en Cuba, como serían el utilizar este acto para negociar con Kennedy la salida de las bases estadounidenses en Turquía, provocar la invasión a Cuba para desacreditar a los Estados Unidos frente a la OTAN y Latinoamérica, o defender a la isla de la invasión, pues la consideraba "el último escaparate del socialismo en el mundo occidental".¹⁷ No se puede dejar a un lado que Cuba era un satélite importante para los soviéticos. Una isla a la que le habían invertido y que podía servirles para cambiar el balance de poder¹⁸.

Por su parte, Cuba aseguraba que "...tal decisión fue tomada en vista de los intentos del imperialismo de agredir militarmente a Cuba y...que tales armas tenían sólo un propósito bien marcado: la defensa de la Revolución."¹⁹ Pero la posición de Cuba era más que simple autodefensa. El costo de mantener a la isla y a la economía cubana, aumentaba rápidamente y de alguna forma,

¹⁵ Paul Kennedy, *Auge y caída de las grandes potencias*, p. 47.

¹⁶ Paul Johnson, *op. cit.*, p. 628.

¹⁷ Gillian Gunn, *Cuba in transition*, The Twentieth Century Fund, New York, 1993, p. 14.

¹⁸ En Relaciones Internacionales y según Edmundo Hernández-Vela, significa el mantenimiento del equilibrio de fuerzas internacionales entre países o grupos de ellos, a través de las alianzas.

¹⁹ Francisco López Segrera, *op. cit.*, p. 114.

Castro debía de compensarlo aceptando que su isla se convirtiera en una base de misiles. De cualquier forma, Cuba siempre estaría más segura con los misiles que sin ellos.

En octubre de ese año, Kennedy es informado de la existencia de los cohetes nucleares en Cuba, cuando aviones U-2 fotografiaron las instalaciones en la isla. Un mes antes, Kennedy había advertido que de convertirse la isla en una base militar de la Unión Soviética, tomaría las medidas necesarias para proteger su propia seguridad y la de sus aliados. Es decir, no dudaría en tomar acciones inmediatas.

La idea de tener armamento nuclear enemigo a menos de 200 kilómetros de distancia hizo que Kennedy se decidiera a actuar prontamente. Aunque el Congreso estadounidense había autorizado al Presidente hacer uso de las armas para evitar que se expandiera el comunismo, Kennedy desistió de un ataque aéreo en contra de la isla y decidió actuar cautelosamente. De esta forma, optó por establecer una cuarentena²⁰ que incluía el bloqueo de buques que llevaran material militar a Cuba, cargamentos de petróleo, gasolina y lubricantes y la vigilancia de las instalaciones militares. Esta se inició oficialmente el 24 de octubre de 1962, fecha en la que los buques soviéticos de carga quedaron detenidos por los estadounidenses.

²⁰ Según Modesto Seara Vázquez, en *Derecho Internacional Público*, el término "cuarentena" en el caso de Cuba, fue establecido debido a las numerosas críticas que recibieron los Estados Unidos ante lo que supuestamente era conocido como un "bloqueo pacífico", del cual ya se dudaba acerca de su validez jurídica y que incluso había caído en desuso hasta 1962. Los juristas estadounidenses prefirieron el término "cuarentena", institución reconocida en el Derecho Internacional de la cual Seara Vázquez reconoce que si bien tenía finalidades médicas, estas eran inaplicables al virus comunista que se trataba de combatir. Por su parte, el gobierno cubano calificó este acto como "bloqueo naval".

En el terreno latinoamericano, Estados Unidos buscó el apoyo de la OEA. Dean Rusk, Secretario de Estado norteamericano, declararía el 23 de octubre de 1962 que "el futuro de la paz y la libertad del mundo no había dependido antes del sistema interamericano, como lo hace ahora".²¹

La cuarentena se resolvió el 28 de octubre no sin antes pasar por prolongados debates en la Organización de Naciones Unidas (ONU) ---promovidos por U Thant como Secretario General--- y el intercambio de varios mensajes entre la Unión Soviética y los Estados Unidos.

El gobierno de Kruschov consiguió la promesa estadounidense de no invadir Cuba y accedió a desmantelar los misiles en la isla. Por su parte, Kennedy aceptó el retiro de los misiles Júpiter de mediano alcance instalados en Turquía y quizá la más grande concesión de todas: la aceptación de la continuación del régimen comunista en Cuba. En cambio el gobierno de Castro, no estuvo satisfecho del retiro de los misiles e incluso se mostró reacio a cooperar, pues como ya se había mencionado con anterioridad, era una forma de protegerse frente a Estados Unidos. Siguió justificando su instalación bajo la tesis de que las armas nucleares eran defensivas y no ofensivas y que Cuba tenía el derecho de proveerse de material militar para su defensa.

La historia demuestra que aunque Kennedy pudo haber optado por la invasión ---que tanto presionaban varios sectores estadounidenses--- decidió la cuarentena porque probablemente sabía que se corría el riesgo de una guerra

²¹ Peter Haydon, *The 1962 Cuban Missile Crisis: Canadian involvement reconsidered*, The Canadian Institute of Strategic Studies, 1993, p. 22.

nuclear o la tercera guerra mundial, que hubiera tenido consecuencias devastadoras para su propio país y para el mundo. Aunque en algún momento se pensó que Kruschov estaba haciendo alarde de un poderío nuclear que no contaba, este era un riesgo que ningún estadista podía tomar. En su momento, Kennedy fue elogiado por su actuación, aunque más tarde se calificarían sus decisiones como "cobardes" o como la "peor derrota" de la guerra fría. A Kruschov le costó el Presidium del Soviet al ser removido dos años más tarde y perdió cierta credibilidad ante sus propios aliados poniendo en evidencia su debilidad frente a Estados Unidos. Probablemente la que más ganó fue Cuba, pues a pesar de no estar de acuerdo con la solución de Kruschov, quedó sentado que en adelante sería todavía más difícil acabar con su gobierno en una avanzada militar, no porque no se contara con la capacidad sino porque en medio de la guerra fría, hubiera significado un acercamiento tan hostil que ninguna de las potencias hubiera estado dispuesta a afrontarlo.

1.1.3 Cuba y el sistema interamericano

Como ya se había mencionado con anterioridad, la actitud de la OEA respecto al caso de Cuba estuvo determinada en gran medida por la presión de Estados Unidos de aislar políticamente al gobierno de Castro invocando que representaba una amenaza a la paz y a la seguridad del hemisferio. A pesar de que varios estados latinoamericanos habían vivido de cerca el intervencionismo estadounidense y reprobaban esta conducta, fueron convencidos de la validez de sus propósitos. La guerra fría ya era un hecho irreversible en el continente americano después de que Cuba se declarara marxista-leninista.

Estados Unidos trató de conseguir el apoyo latinoamericano bajo la premisa de que el comunismo podía extenderse y que era necesario crear una barrera de contención. Utilizó a la OEA como un instrumento político para conseguir sus fines. Esto ya se había expresado claramente desde la IV Reunión de Consulta de 1951, en la que Estados Unidos buscó el apoyo político de Latinoamérica en la Guerra de Corea.

Fue durante la V Reunión de Consulta, celebrada en Chile en 1959, cuando ya se vislumbraba a todas luces que Cuba sería un tema recurrente en la agenda latinoamericana de los próximos años. La convocatoria lo decía todo: "considerar la grave situación que existe en el Caribe".

La tensión entre Estados Unidos y Cuba era evidente y el foro de la OEA era utilizado para ventilar estos conflictos propios de la guerra fría y el peligro del comunismo. El programa de la VII Reunión de Consulta, celebrada en 1960, seguía la misma temática que la anterior, es decir, el conflicto cubano-estadounidense y la presencia de la Unión Soviética en los asuntos hemisféricos. Para entonces, la Unión Soviética ya había hecho pública su intención de ayudar económicamente al gobierno de Castro. La conferencia buscaba preparar el terreno para la eventual expulsión de Cuba de la OEA. Se pretendía poner en el banquillo de los acusados al gobierno de Castro e infundir temor ante la presencia de la Unión Soviética en el Caribe. Se ponía de manifiesto la necesidad de mantener, por encima de todas las cosas, los valores del liberalismo democrático y la democracia representativa en el continente.

Los delegados de Argentina, Colombia, Chile, Honduras, Panamá, Uruguay y Venezuela, propusieron otro proyecto que transfería el caso cubano a la OEA, el cual fue aprobado por 61 votos. Estos siete países latinoamericanos fueron los responsables de la convocatoria para la VIII Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores.

Como era de esperarse, esta Reunión tenía como finalidad el aislamiento de Cuba. El 9 de noviembre de 1961 Colombia lanzó una convocatoria basada en una hipótesis, es decir, anticipaba la amenaza a la paz y a la independencia política de los estados latinoamericanos y justificaba acciones en caso de que interviniera otra potencia ajena al continente, basándose en el artículo sexto del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR).

Al someterse a votación, fue aprobada la convocatoria por unanimidad, convirtiéndose ésta en legal. En la aprobación de dicha convocatoria tuvo mucho que ver el hecho de que Castro anunciara la formación del Partido Unido de la Revolución Socialista que transformaría a Cuba al socialismo. Las naciones latinoamericanas sintieron de cerca el peligro comunista y accedieron a la Reunión en Punta del Este, Uruguay en enero de 1962.

Con la tesis sobre la "incompatibilidad radical entre la pertenencia a la OEA y una profesión política marxista-leninista"²² propuesta por México, quedaba sentado el terreno para la exclusión de Cuba, y aunque nuestro país argumentó que no existía en la Carta de la OEA una cláusula que autorizara la expulsión de uno de sus miembros y votó en contra de la Resolución VI que

²² Manuel Tello, *México: una posición internacional*, México, 1972, Joaquín Mortíz, p. 132.

declaraba la exclusión de Cuba del sistema interamericano, la nación fue expulsada por aprobación de 14 votos y las abstenciones de Argentina, Brasil, Bolivia, Chile y Ecuador.

A diferencia de las anteriores, la IX Consulta de 1964, no trataba específicamente el tema Cuba-Estados Unidos, sino que era resultado de las actividades de las Fuerzas Armadas de Liberación Nacional de Venezuela en las que se implicaban al gobierno cubano. La Resolución de esta IX reunión imponía el rompimiento de relaciones diplomáticas y consulares, la suspensión de intercambios comerciales y el cese de todo transporte marítimo hacia Cuba. Bolivia, Chile y Uruguay rompieron relaciones diplomáticas con la isla.

En 1964, un informe del Comité "...sugería que los Estados miembros de la OEA debían aceptar un "pequeño sacrificio" de sus libertades cívicas y derechos humanos con objeto de reforzar las medidas contra la subversión."²³

En 1967 se agregarían otras dos sanciones que recomendaban que cargamentos de gobiernos o financiados por estos mismos no fueran enviados en embarcaciones navegando por Cuba e instaba a que los aliados de occidente restringieran sus lazos financieros y comerciales con el país.

²³ Citado por Olga Pellicer de Brody en *México y la Revolución Cubana*, p.43.

1.2 CUBA Y ESTADOS UNIDOS: DE LOS SESENTA AL FIN DE LA GUERRA FRÍA

1.2.1 Cronología de las relaciones bilaterales: ascensos y descensos

Para mediados de los sesenta, parecía que Estados Unidos había empleado todas las tácticas a su alcance para acabar con el régimen cubano pero sin ningún éxito. Cuba, aunque ya se encontraba aislada políticamente de los países latinoamericanos, había buscado y encontrado refugio con los países socialistas.

En los primeros años de la Revolución Cubana cambió radicalmente el esquema de intercambio económico entre la isla y Estados Unidos. "El tráfico con los países socialistas ascendió para remplazar al de los Estados Unidos; constituía más del 70% del comercio exterior de Cuba en 1961 y más del 80% en 1962."²⁴

En los primeros años de la década de los sesenta, la situación entre ambas potencias no cambió demasiado. Lyndon B. Johnson continuó la política de aislamiento y el llamado para que otras naciones rompieran relaciones diplomáticas con Cuba. Estados Unidos proclamaba el peligro del comunismo en el hemisferio y el gobierno cubano se dedicaba a denunciar los actos de espionaje y sabotaje de los estadounidenses, así como el embargo económico que tanto le afectaba. Sin embargo, Johnson también estaba consciente que ya se había invertido demasiado en la causa cubana y que se habían obtenido muy pocos beneficios a cambio.

²⁴ Gérard Pierre-Charles, *op. cit.*, p. 165.

Durante esta década, Estados Unidos estaba seguro que Cuba ayudaba a las fuerzas revolucionarias en el mundo, lo cual le inspiraba desconfianza y cierto temor. A principios de los setenta, Estados Unidos vivió crisis internas con Vietnam y el escándalo de *Watergate*, y aunque existían ciertas corrientes que favorecían a Cuba en el Congreso, no hubo cambios en la política estadounidense respecto a la isla. Debe de tomarse en cuenta que Nixon siempre se había mostrado reacio a un acercamiento con Castro y que a pesar de que el Secretario de Estado, Henry Kissinger había proclamado bajo las presiones de los gobiernos latinoamericanos a favor de Cuba, un "Nuevo Diálogo para América Latina", las relaciones se mantuvieron distantes.

Durante el año de 1975, el gobierno de Gerald Ford comenzó a considerar la posibilidad de un cambio de política hacia la isla. El Presidente del Comité de Relaciones Exteriores en el Senado, John Sparkman, reconocía que la política estadounidense hacia Cuba había sido un fracaso y que era necesario normalizar las relaciones. En marzo de 1975, Henry Kissinger, declaró en Houston "No vemos virtud en el perpetuo antagonismo entre Estados Unidos y Cuba."²⁵ En la OEA, Estados Unidos no tuvo más remedio que votar a favor de levantar las sanciones anticubanas en la organización, pues once países ya habían establecido relaciones diplomáticas con el gobierno de Castro.

Para noviembre de ese mismo año y muy cerca de las elecciones presidenciales, las cosas cambiaron. Estados Unidos deploró el apoyo de Cuba al Movimiento Popular de Liberación en Angola y empezó a poner condiciones para una negociación futura con Castro. En primer lugar, debía retirar los soldados cubanos de Africa y su apoyo a Puerto Rico; en segundo,

²⁵ Francisco López Segrera, *op. cit.*, p. 234.

romper relaciones militares y económicas con la Unión Soviética y por último, pagar una indemnización a las compañías estadounidenses que habían sido afectadas con la Revolución Cubana. Esto evidentemente, imponía obstáculos que difícilmente serían superados. Era, como lo había sido siempre en años electorales, una forma de demostrar supremacía o una actitud enérgica frente a Cuba. El tema cubano ocupaba un lugar primordial en la política interna y un medio de obtener votos.

Desde su campaña electoral, Jimmy Carter había expresado su deseo de establecer una nueva política respecto a Cuba. Al principio de su administración decidió suspender los vuelos de reconocimiento sobre Cuba y terminó con la prohibición de viajar a Cuba y gastar dólares en la isla.

Asimismo, se inauguraron oficialmente las "Secciones de Intereses" de Estados Unidos y Cuba, en la Embajada de Suiza de La Habana y la Embajada de Checoslovaquia en Washington, respectivamente. Se iniciaba una etapa de diálogo nunca antes vista. Castro creía en la posibilidad de restablecer relaciones pero sólo a partir del levantamiento del embargo económico, mientras que Carter reiteraba que el problema de los derechos humanos era un elemento clave para cualquier negociación.

Con la participación de Cuba en los acontecimientos de Angola y Zaire, las negociaciones dieron un giro mayúsculo. Carter consideraba que la presencia de Cuba en África representaba una "cabeza de playa" de la Unión Soviética y buscaba proteger sus intereses estratégicos en la zona fincados en Zaire. El envío de tropas cubanas a Etiopía también complicaría este escenario y más tarde la presencia de aviones de combate MIG-23 en la isla que reanudarían

los vuelos de reconocimiento. Este periodo culminaría en 1980 con el éxodo de Mariel, donde se dio una fuerte emigración cubana a Florida.

La administración de Reagan revivió las políticas de la guerra fría y acabó con varios avances que se habían logrado con Carter. Volvió a prohibir los viajes a Cuba y el gastar dólares en la isla. Su política exterior estaba basada en la búsqueda de demostrar su poderío frente a la Unión Soviética y devolver el papel hegemónico de Estados Unidos. Reagan acusaba a Castro de "exportar su revolución" a otros países latinoamericanos, concretamente a El Salvador con la ayuda de Nicaragua y la guía de la Unión Soviética. El "Imperio del Mal" acechaba a Latinoamérica y la invasión de Estados Unidos a Granada fue justificada bajo el supuesto de que Castro estaba planeando la ocupación de la isla.

Durante los dos mandatos de Reagan, las relaciones entre Estados Unidos y Cuba se mantuvieron bajo una confrontación constante. El fin de la Guerra Fría traería como consecuencia un decremento en la tensión entre Washington y La Habana.

1.2.2 Cuba después de la guerra fría

Mientras, Cuba sufría los estragos de haber perdido a su principal socio comercial y aliado político durante la guerra fría. Si bien, Castro se había distanciado públicamente del gobierno soviético encabezado por Gorbachov por diferir en la aplicación de sus políticas como el *glasnot* y la *perestroika*, seguía dependiendo de su ayuda económica y militar. Sin embargo, en los últimos años de la era bipolar, para la Unión Soviética, Cuba simplemente ya

no era costeable porque acercándose el fin de la guerra fría, había perdido su importancia estratégica como base militar y centro de inteligencia.

Con la caída del comunismo y la desaparición del Consejo de Ayuda Económica Mutua (CAME) que constituía la contraparte de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), Cuba entró en una crisis extrema ya que el 85% de su comercio exterior lo realizaba con el bloque socialista. Aunque en 1990 decretó el "Periodo especial en tiempos de paz", estrategia económica y militar para superar el desabasto de petróleo y de otros recursos, prefirió hacer mínimas reformas políticas y en cambio transmitió el mensaje de que "...la transición al capitalismo era larga y dolorosa"²⁶, por lo anterior, los cambios debían venir poco a poco. A principios de los noventa, Cuba le dio la bienvenida a la inversión foránea a través de planes atractivos en los sectores turístico, agrícola, manufacturero y petrolero. Para hacer frente a la crisis económica, los cubanos también vieron crecer al mercado negro ilegal.

Castro estaba dispuesto a introducir reformas económicas ---nunca políticas--- con tal de sobrevivir la crisis que estaba experimentado el pueblo cubano. En 1992, como parte de su estrategia para mejorar sus relaciones con el exterior, anunció que Cuba no apoyaría ningún movimiento revolucionario sino que dedicaría todos sus esfuerzos para resolver los problemas internos de la isla. Sin embargo, nunca renegaría de su pasado socialista, manteniendo como su objetivo principal la preservación de la revolución.

²⁶ Jorge I. Domínguez, The Secrets of Castro's staying power, en *Foreign Affairs*, vol. 72, no.2, primavera de 1993, Estados Unidos de América, p.99.

Mucho se especuló de que no podría sobrevivir el gobierno de Castro, después de la desintegración de la URSS en 1991, toda vez que Cuba exportaba a la Unión Soviética el 64% de su azúcar, el 73% de su níquel, el 95% de sus cítricos y el 100% de las piezas y componentes electrónicos, mientras que importaba el 63% de los alimentos, el 86% de las materias primas, el 98% de los combustibles, el 80% de la maquinaria y equipo y el 74% de las manufacturas. Por otra parte, la deuda externa cubana con la Unión Soviética ascendía, hasta 1989, a 17,212 millones de pesos y con los países de Europa del Este a 1,511 millones de pesos.²⁷

Por su pasado comunista, Cuba tampoco guardaba una relación comercial y mucho menos intensa con la Comunidad Europea y América Latina. De hecho, de este último grupo de países, el Gobierno Cubano había perdido a dos aliados que lo habían ayudado económicamente en el pasado: Nicaragua y El Salvador.

El colapso del comunismo también se hizo oír en las Naciones Unidas cuando en 1990, la Comisión de Derechos Humanos en Ginebra votó a favor de una resolución que condenaba a Cuba en materia de derechos humanos y solicitaba el respeto a los activistas establecidos en la isla, así como respuestas a una delegación que había viajado en 1988 a Cuba. Los países de la Europa Oriental como Bulgaria y Hungría favorecieron dicha resolución, así como Checoslovaquia y Polonia en su calidad de observadores. Antes de 1989, Europa Oriental siempre había votado como bloque con Cuba en el

²⁷ Homero Campa y Orlando Pérez, *Cuba: los años duros*, México, 1997, Plaza & Janés, p. 14.

tema de derechos humanos.²⁸ Castro sabía que le esperaban tiempos difíciles sin el apoyo de la Unión Soviética.

1.2.3 El mundo y Estados Unidos después de la guerra fría

El 21 de noviembre de 1990, George Bush, declaró antes de firmar el documento final de la Cumbre del Consejo de Seguridad y Cooperación Europeo (CSCE), "Hemos cerrado un capítulo en la historia...la Guerra Fría ha terminado". Con estas palabras se anunciaba el fin de una era que había dado, a pesar de momentos de tensión, una cierta estabilidad. Se abrían, a juicio de los más optimistas, nuevas posibilidades y, sobre todo, se inauguraba una etapa más incierta e injusta de bloques económicos y de una completa recomposición de fuerzas.

Ya se hablaba del fin de la guerra fría entre 1986 y 1989, periodo en que se inauguran nuevas democracias en Europa del Este, se avanza en la integración económica en Europa Occidental y la Unión Soviética coopera más ampliamente con Estados Unidos en el desarrollo de una agenda común. Esta vivía en su interior profundas reformas económicas y políticas que finalmente provocaron la caída de Gorbachov en 1990. Sin lugar a dudas, el colapso de la Unión Soviética modificó en gran medida el escenario internacional.

A principios de los noventa, Alemania se unifica, terminan los conflictos en Centroamérica, Angola y Afganistán, los vietnamitas abandonan Camboya y se termina el *apartheid* en Sudáfrica, Namibia se independiza, concluye la

²⁸ Susan Kaufman Purcell, Cuba's cloudy future, en *Foreign Affairs*, vol. 69, no. 3, verano de 1990, Estados Unidos de América, p. 119.

guerra entre Irán e Irak, se resuelve la denuclearización de Ucrania y Corea del Norte; y se restaura la democracia en Haití.²⁹

Estos cambios demostraban que se había arribado a un "nuevo orden internacional", como lo llamaría George Bush y en el cual se trataba de establecer que "el reino de la ley y no la ley de la selva, gobierna la conducta de las naciones."³⁰ Este término ---controvertido y criticado por muchos por no ser "ni nuevo, ni orden, ni legal"³¹--- trataba de vender renovadas banderas como la democracia, la libertad, el respeto a los derechos humanos y el libre mercado. De ahora en adelante, la lucha que se libraría en el mundo sería contra todo aquel que atentara contra estos valores universales.

Una nueva cruzada estadounidense por la libertad, la democracia y, particularmente el libre mercado, vendría en 1991 con la *Tormenta del Desierto*, guerra de corta duración contra Irak, apoyada por una cruzada multinacional contra el intento de Sadam Hussein de apoderarse de Kuwait. Por primera vez en las Naciones Unidas no hubo abstenciones y se apoyaron sin dificultad las resoluciones del Consejo de Seguridad para mandar tropas unificadas a Irak. Bajo la bandera de proteger al débil, Estados Unidos se protegió a si mismo y a sus intereses petroleros en la región.

Con la desaparición del bloque socialista podría haberse pensado que las relaciones Estados Unidos-Cuba entrarían a una nueva etapa. Si bien, la administración Bush había ignorado a Cuba durante los primeros años de su

²⁹ Mónica González, El mito del nuevo orden mundial, en *Relaciones Internacionales*, No.68, Oct-Dic. 1995, FCPyS, UNAM, México, p. 49.

³⁰ *Time Magazine*, Estados Unidos de América, 28 de enero de 1991.

³¹ Ver Mónica González, para un análisis más detallado sobre esta postura, *op. cit.*, pp. 47-55.

mandato, sí se presentaron varias enmiendas de ley como la *Enmienda Pepper*, la *Enmienda Mack* y la *Enmienda Smith* que no tenían otro fin más que endurecer el embargo económico sobre la isla. Bush estaba consciente que aunque Cuba seguía siendo comunista, su principal aliado no estaría ahí para protegerlo y mucho menos podía contar con China, Vietnam o Corea del Norte, quienes a pesar de ser naciones comunistas, estaban al otro lado del mundo. Al final de su mandato, George Bush decidió explotar el conflicto cubano por motivos electorales y tomó medidas que elevaron la tensión entre ambas naciones, como la Ley Torricelli.

1.2.4. La Ley Torricelli: El antecedente de la Ley Helms-Burton.

La Cuban Democracy Act of 1992, promovida por Robert Torricelli, congresista demócrata de Nueva Jersey y mejor conocida como Ley Torricelli, fue aprobada durante la presidencia de George Bush el 23 de octubre de 1992, por 276 votos a favor y 135 en contra. Al principio, la administración Bush ---al igual que la administración Clinton ante la Helms-Burton--- no favorecía la puesta en marcha de esta ley. Incluso, Robert S. Gelbard, Encargado de Asuntos Inter-Americanos reconoció en el Congreso estadounidense que la legislación no funcionaría porque algunas naciones ya tenían ordenamientos para bloquear estas medidas y de aprobarse, "...sería lo peor de todos los escenarios posibles."³²

Para mayo de ese mismo año, Bush cambió de posición y demostró su apoyo a la Ley Torricelli. La explicación es muy sencilla, era año electoral en

³² Citado en *Cuba's ties to a Changing World*, Donna Rich Kaplowitz, Estados Unidos de América, 1993, Lynne Rienner Publisher's Inc., p. 236.

Estados Unidos y esta ley representaba la oportunidad de reunir votos a favor del candidato republicano y complacer a la comunidad cubana anti-castrista ubicada en New Jersey, Nueva York y Florida. Estados que tienen una importancia estratégica en cualquier elección a nivel nacional, particularmente Florida.

La comunidad cubana en el exilio ya representaba una presión determinante para las administraciones estadounidenses y los partidos políticos. Debe recordarse que existen más de diez grupos constituidos y bien organizados de exiliados cubanos que influyen en el diseño de la política exterior de Estados Unidos y que tienen una gran fuerza política y económica. Mientras que unos favorecen un cambio en Cuba a través del diálogo con Castro, otros se oponen a cualquier tipo de acercamiento.

El Congreso estadounidense preparó toda una serie de justificaciones para aprobar esta ley que, sin lugar a dudas, atentaba contra el derecho internacional al intervenir en los asuntos internos de otro Estado violando los principios de la ONU y la Carta de la OEA, entre otros ordenamientos internacionales. Los legisladores señalaban la violación continua de derechos humanos en la isla, el anhelo de libertad de los cubanos, el fracaso de su economía y de su sistema, la falta de apertura democrática, la caída del comunismo y la intransigencia de Castro para hacer cambios en su gobierno. Se instaba a que los aliados cooperaran para promover una transición pacífica en Cuba a fin de establecer un gobierno democrático y para lograr este objetivo se encontraba un sólo camino: endurecer el embargo económico.

La Ley Torricelli resumía las relaciones de Estados Unidos hacia Cuba en la consecución de los siguientes objetivos:³³

- 1) Buscar una transición pacífica hacia la democracia para reanudar el crecimiento económico en Cuba a través de la aplicación de sanciones dirigidas al gobierno de Castro y ofrecer apoyo al pueblo cubano.
- 2) Buscar cooperación de otras naciones democráticas para llevar a cabo esta política.
- 3) Reconocer la voluntad de otras naciones para cooperar en la puesta en marcha de esta política.
- 4) Buscar que ninguna nación, incluso los estados independientes de la Ex-Unión Soviética, dieran algún tipo de asistencia militar, técnica o subsidios a Cuba.
- 5) Oposición a la violación de derechos humanos en Cuba.
- 6) Mantener sanciones al régimen cubano hasta que se respetaran los derechos humanos y se emprendiera el camino hacia la democratización.
- 7) Reducir sanciones gradualmente si se mostraban cambios positivos en Cuba.
- 8) Fomentar elecciones libres y justas en Cuba.
- 9) Iniciar otro tipo de política hacia Cuba después de la caída de Castro.

También se consideraba el no otorgamiento de concesiones fiscales a empresas estadounidenses cuyas subsidiarias en otros países mantuvieran relaciones comerciales y de inversión con Cuba. De tener relaciones con

³³ "Cuban Democracy Act of 1992", Bill report for House of Representatives, November 11th, 1992.

Cuba, otros países se enfrentarían a dejar de recibir asistencia de Estados Unidos o dejarían de estar contemplados en cualquier programa de condonación o reducción de la deuda.

Sobre las embarcaciones que transportaran bienes o pasajeros hacia y desde Cuba, se establecía que no serían admitidos en puertos estadounidenses. Asimismo, después de tres meses de promulgada la ley, la embarcación que entrara a puerto cubano para comerciar con bienes o servicios no podría cargar o descargar ningún flete en Estados Unidos en los 180 días posteriores a su salida de Cuba, excepto con una licencia de la Secretaría del Tesoro.

No se restringía la exportación de medicinas o provisiones, así como instrumentos, equipos médicos y servicios de telecomunicaciones. El servicio de correo continuaría su curso normal y para apoyar la democracia en Cuba, el gobierno estadounidense otorgaría asistencia a través de organizaciones no gubernamentales o individuos que estuvieran a favor de un cambio pacífico.

La Ley Torricelli contemplaba en uno de sus apartados, la política que adoptaría el gobierno estadounidense en caso de que surgiera un gobierno de transición en Cuba, estableciendo la condición de elecciones libres y justas; el respeto a los derechos humanos y el retiro de cualquier tipo de ayuda para derrocar a otro gobierno.

De surgir un gobierno democrático y cumplir con las condiciones de elecciones libres; partidos de oposición; respeto a las libertades civiles y

derechos humanos; establecimiento de un sistema económico de libre comercio y cambios constitucionales para asegurar las elecciones; se apoyaría a este nuevo gobierno mediante la solicitud de readmisión a las principales organizaciones internacionales, instituciones financieras, se prestaría ayuda durante esta transición y finalmente, se tomarían acciones para poner fin al bloqueo económico.

Ricardo Alarcón, entonces Ministro de Relaciones Exteriores de Cuba, denunció que nunca un pueblo había sido atacado en forma tan rigurosa, prolongada y total, en condiciones no bélicas. Asimismo, Cuba expresó que la Ley Torricelli era claramente violatoria de la Carta de Naciones Unidas y de los preceptos establecidos en el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT).

1.2.4.1 La respuesta internacional ante la Ley Torricelli

La entrada en vigor de la *Cuban Democracy Act of 1992*, llevó a la Asamblea General de las Naciones Unidas a emitir una resolución ---promovida por el representante cubano--- en la que se llamaba a Estados Unidos a acabar con el embargo económico hacia Cuba. La respuesta fue variada y claramente sorpresiva porque aunque muchos países estaban en contra de las medidas estadounidenses contra Cuba, al tomar una decisión actuaron de forma contraria a sus declaraciones, casi todos prefiriendo las abstenciones como medio de no involucrarse tan directamente con Estados Unidos.

Probablemente, de no haber sido tan condescendientes con Estados Unidos, se hubieran podido evitar otras medidas intervencionistas y extraterritoriales como la Ley Helms-Burton.

En la Asamblea General de las Naciones Unidas 59 miembros votaron a favor, 3 en contra y hubo 79 abstenciones. Los tres países que votaron en contra fueron Israel, Rumania y Estados Unidos. A favor votaron Canadá, Francia, México, España, Brasil, Venezuela, Nueva Zelandia e Indonesia, mientras que Rusia, Gran Bretaña, Alemania y el resto los países que integran la Comunidad Europea se abstuvieron de hacerlo.

Los aliados comerciales de Estados Unidos no tardaron en manifestar su oposición a la Ley Torricelli, porque no sólo representaba una legislación extraterritorial sino también violentaba al comercio internacional demostrando que el gobierno estadounidense estaba dispuesto a intervenir en sus países bajo el pretexto de buscar un gobierno democrático en Cuba. La presión y las medidas para obligar a que se apoyara la Ley Torricelli fueron muy mal vistas en el plano internacional.

Incluso, en el contexto interno estadounidense se criticó que Estados Unidos siguiera irracionalmente obsesionado con los problemas del pasado, es decir, de la guerra fría. Además, esta medida era contraproducente porque simplemente haría más fuerte al gobierno cubano fomentando el nacionalismo y el apoyo internacional.

En Canadá, Barbara McDougall, Secretaria de Relaciones Exteriores y la Ministra de Justicia Kim Campbell, anunciaron una orden federal para

bloquear dicha legislación. Se multaría con \$8,500 dólares o cinco años de prisión a ejecutivos de subsidiarias estadounidenses establecidos en Canadá que obedecieran la ley estadounidense. Gran Bretaña también expresó su enojo a través del Secretario de Prensa en Washington, Michael Price, quien declaró que tampoco aceptaría la puesta en práctica de la ley en su país. El Congreso Mexicano condenó la Ley Torricelli por considerarla contraria al derecho internacional y porque afectaba a terceros países. La Comunidad Europea instó a que George Bush vetara las sanciones a Cuba y no tardó en manifestar que se causarían graves daños a las relaciones entre Estados Unidos y Europa. La Comisión Europea enunció que "no aceptaba que Estados Unidos decidiera y restringiera unilateralmente las relaciones económicas y comerciales de la Comunidad Europea."³⁴

1.2.4.2 El por qué de la Ley Torricelli

La discusión y posterior aprobación de la Ley Torricelli o *Cuban Democracy Act* debe entenderse y situarse en dos ámbitos: en primer lugar, dentro del llamado "nuevo orden mundial" que dejaba atrás la lucha contra el comunismo pero incorporaba otras causas por las que habría de luchar el gobierno estadounidense como la democracia y los derechos humanos; y en segundo lugar, en la reformulación de la política exterior estadounidense, las elecciones presidenciales de 1992 y la nueva situación de Estados Unidos en el escenario internacional.

Como parte de su estrategia de fin de la guerra fría, y desde finales de los

³⁴ Citado en *Cuba's ties to a Changing World*, p. 236.

ochenta, Estados Unidos hablaba de la falta de democracia en Cuba como impedimento para la normalización de relaciones entre ambos países. Para muchos, esta promoción de la democracia por parte de los estadounidenses era "una simple continuación, disfrazada por una nueva e insincera retórica, del mismo intervencionismo norteamericano del pasado."³⁵ Este argumento puede comprobarse ampliamente cuando se analizan los objetivos que buscaba dicha ley y en los que se incluía la transición pacífica hacia la democracia, la cooperación de otras naciones democráticas para insertar a Cuba por el "buen camino" político y la insistencia por la violación de los derechos humanos en la isla.

Para la administración Bush, el hecho de que Cuba se encontrara sin el apoyo de la Unión Soviética significaba una oportunidad para acabar de una vez por todas con el gobierno de Castro y reivindicar su fallido embargo económico establecido décadas atrás. También influía el "factor emocional" que, como señala Wayne Smith, pone en evidencia que es "...difícil perdonar que esta pequeña isla, a la que considerábamos como un protectorado seguro, nos haya retado exitosamente."³⁶

Como es sabido, con el paso de los años la política de Estados Unidos hacia Cuba se había convertido en un tema de política interna o doméstica como suelen llamarle los estadounidenses. Por lo anterior, de ser efectiva la Ley Torricelli, se vislumbraban grandes ganancias en el plano electoral, mismas que permitirían que George Bush fuera elegido para el siguiente periodo

³⁵ Haroldo Dilla (comp.) *La democracia en Cuba y el diferendo con los Estados Unidos*, La Habana, Cuba, 1995, Centro de Estudios sobre América, p. 10.

³⁶ *Ibid.*, p.67.

presidencial 1992-1996. Ya se ha hablado con anterioridad de la fuerza e influencia de los grupos anticastristas en Estados Unidos y de la importancia de la comunidad cubano desde el punto de vista político y económico. Por lo anterior, en el plano interno, la puesta en vigor de esta ley respondió en gran medida a un momento de coyuntura política que demandaba este tipo de acciones que si bien no tenían futuro alguno, podían ayudar en el presente inmediato. Vale la pena señalar que pese a todo sus esfuerzos para lograr el voto de los cubano-americanos, Bush no ganó en el estado de Florida.

Además, a principios de los noventa, Estados Unidos afrontaba grandes retos económicos a nivel interno y trataba de adaptarse al nuevo y competido orden económico basado más en los mercados financieros que en cuestiones ideológicas como lo había sido el comunismo durante la guerra fría. Es así como sustituyó una causa por otra y puso en marcha un nuevo esquema intervencionista dirigido a las naciones en las cuales deseaba conservar o instaurar su dominio. Este intervencionismo sería disfrazado bajo el manto de los nobles deseos democráticos que tanto han servido para sus cruzadas militares. Estados Unidos debía buscar de la forma más rápida y eficaz la estabilidad en un escenario mundial bajo su hegemonía. Bajo la promoción de la democracia ---que a final de cuentas debería de ir en contra de cualquier forma de bloqueo, hostilidad o amenazas---, Estados Unidos justificaría la utilización de medios inaceptables ante el Derecho Internacional y la comunidad de naciones, como lo fue la Ley Torricelli.

1.3 EL CONTEXTO INTERNO EN LOS ESTADOS UNIDOS PARA LA APROBACIÓN DE LA LEY HELMS-BURTON

1.3.1 La presidencia de William J. Clinton

El triunfo de William J. Clinton en las elecciones presidenciales de 1992, marcó una nueva etapa en la historia estadounidense.³⁷ Clinton era el primer mandatario estadounidense que al asumir la presidencia, no enfrentaba una amenaza militar pero que debía restablecer, a como diera lugar, su liderazgo económico mundial. La política exterior de Clinton estaba basada en tres objetivos fundamentales: la promoción de mercados libres, de la democracia y la preservación de su capacidad militar.³⁸

Al ocupar la presidencia, Clinton se enfrentó a grandes retos en el plano interno. El "nuevo demócrata" como se definió durante su campaña, tenía que dar respuestas a sus promesas en materia de salud, impuestos, política exterior, diversidad étnica y productividad gubernamental.

Los estadounidenses hacían un llamado impostergable a sus dirigentes: resolver la crisis económica interna antes de lanzarse a cualquier cruzada militar en el mundo. La competencia económica con Japón, Alemania y el resto de la Unión Europea, demostraba que la lucha ideológica se había sustituido por una económica. Si bien, su poderío militar hacía de los Estados Unidos la nación más poderosa, era necesario poner en práctica políticas

³⁷ Clinton obtuvo el 43% del voto popular, el porcentaje más bajo en ochenta años, superando a George Bush quien llegó a tener el 91% de aprobación ciudadana en el mejor momento de su presidencia.

³⁸ Haroldo Dilla (comp.), *op. cit.*, p. 23.

comerciales e industriales para disminuir el desempleo y elevar la calidad de vida.

En política exterior, se debatían entre el aislacionismo y el internacionalismo. Exigían el rediseño de su política exterior, ubicando el nuevo papel de Estados Unidos en el escenario mundial y tomando en cuenta que esta nación no estaba en condiciones de sobrevivir en ningún conflicto internacional sin sus aliados. Asimismo, debían contemplarse problemas como el narcotráfico, el daño al medio ambiente, la pobreza, los conflictos étnicos, tribales y religiosos, la integración de Europa Occidental y la desintegración de Europa Oriental; y el libre mercado.

Los primeros años del mandato presidencial de Clinton estuvieron marcados por fuertes críticas a su desempeño tanto interno como externo. Había faltado a sus promesas de campaña de reducir el déficit, las relacionadas con el sistema de salud o *healthcare* y el apoyo que había ofrecido a los homosexuales en el servicio militar no fue cumplido al asumir el poder. De igual forma, su partido demócrata había perdido la mayoría en el Congreso, ubicándolo como el presidente más débil desde Herbert Hoover para introducir sus iniciativas en las cámaras. Además, se rodeó de una atmósfera de animadversión por el caso de *Whitewater*, la demanda de acoso sexual de Paula Jones, la fuerte presencia de su esposa Hillary Rhodam Clinton, su afición a la marihuana y su no participación en la Guerra de Vietnam.

Durante su primer mandato, se enfrentó a la presión por algunos sectores estadounidenses de llevar a cabo un papel más protagónico en el contexto

internacional. En consecuencia participaría en la crisis de Haití, en Somalia, en Kuwait y en Bosnia junto con los casos azules de las Naciones Unidas.

En lo que se refiere al conflicto cubano, en algún momento se llegó a pensar que podía haber un cambio en las relaciones bilaterales, más real y menos ilusorio que en otras épocas. La mayoría de los sectores estadounidenses interesados habían llegado a la conclusión de que la política exterior hacia Cuba había fracasado años atrás y que era necesario revitalizarla mediante el restablecimiento de relaciones diplomáticas. Sobre todo, se daban cuenta que estaban perdiendo la oportunidad de hacer grandes negocios a partir de la apertura económica del gobierno de Castro.

Mayoritariamente en el Congreso, existían aquellos que pensaban que cualquier acercamiento con Cuba sólo era posible a partir de la salida de Fidel Castro. Hay que reconocer que el gobernante cubano ya había sobrevivido a nueve presidentes estadounidenses y no se vislumbraba su caída en un futuro cercano, sin embargo, esta era una condicionante esencial para estos grupos cubano-americanos así como las organizaciones anticastristas.

Por otra parte, la crisis económica de Cuba traería como consecuencia el éxodo masivo que tuvo lugar en agosto de 1994.

1.3.2 La crisis de los balseros

La crisis de los balseros estalló en el verano de 1994, cuando miles de cubanos arriesgaron su vida por llegar a las costas de Florida en Estados Unidos. Previamente a esta crisis, ya se notaba un claro aumento de los

cubanos que intentaban abandonar el régimen de Castro, estimulados por la idea de encontrar una nueva vida en los Estados Unidos durante el difícil "periodo especial" al que habían sido sometidos. Un estudio del Centro de Estudios de América determinó que 14 mil cubanos emigraron en 1993 de la isla, particularmente a Miami. De esta cifra, 3,600 fueron balseiros.³⁹

El gobierno de Clinton no tardó en manifestar su preocupación ante estos hechos poniendo en práctica la *Operación Costa Distante* que tenía como objetivo evitar que las embarcaciones de Cuba llegaran a las costas del sur de la Florida e impedir que los barcos de Miami recogieran a los ciudadanos cubanos en la isla.

Frente a la posición estadounidense, Castro declaraba "...lo que exigimos es que nos respeten, que cese el bloqueo, que cese la política de subversión y el estímulo y la exhortación al sabotaje...que les den a los ciudadanos cubanos el mismo tratamiento que les dan a los demás."⁴⁰ Castro pretendía usar esta crisis como un instrumento de negociación para resolver el largo conflicto cubano-americano. A cambio de frenar el flujo migratorio, solicitaba la eliminación del bloqueo comercial y un acuerdo en la materia. El régimen cubano señalaba que esta ola masiva era resultado de las políticas impuestas por los estadounidenses, que no habían dejado otra salida más que la huida de miles de cubanos de la isla.

Al no poder frenar el éxodo masivo y rehusarse a negociar bajo esas condiciones, Clinton anunció que los inmigrantes ilegales cubanos serían

³⁹ Homero Campa, *op. cit.*, p. 41.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 56.

concentrados en las bases estadounidenses de Guantánamo y Panamá, no sin antes recibir serias críticas de las organizaciones anti-castristas, como la influyente Fundación Cubano-Americana dirigida por Jorge Mas Canosa.

Más tarde anunció una nueva política migratoria que modificaría la que había existido por 28 años. En primer lugar, prohibió el envío de remesas de dinero de cubanos residentes en Miami a sus familiares en Cuba; en segundo, redujo las categorías de personas residentes en Estados Unidos que podrían viajar a Cuba y por lo tanto, los vuelos entre Miami y la Habana; tercero, incrementó los recursos económicos para Radio y TV Martí y por último; solicitó al Consejo de Seguridad de la ONU condenar al gobierno cubano por violaciones a los derechos humanos.

Después de estas acciones se iniciaron nuevas pláticas entre los gobiernos, llegando a acuerdos importantes en materia migratoria. Ambas partes demostraron disposición para evitar que volviera a suscitarse una crisis como la que se vivió en 1994.

CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO

- Después de una larga dependencia económica, la relación de Estados Unidos y Cuba a partir de la Revolución de 1959, se transformó progresivamente en una relación de conflicto, desde el momento en que el gobierno de Fidel Castro comenzó a desplegar una serie de acciones que intentaban romper con el sistema de dominación que había sido instaurado décadas atrás. El problema se complicó profundamente cuando el gobierno cubano se declaró como marxista-leninista. Ubicando esta relación bilateral en el contexto de la Guerra Fría, desde ese momento, Estados Unidos intentó acabar con el gobierno cubano porque ponía en riesgo la estabilidad continental y podía llegar a significar una fuente de inspiración para otros movimientos militares latinoamericanos.
- La declaratoria socialista marca el punto de ruptura entre ambas naciones y alcanza su punto más crítico con la invasión a Bahía de Cochinos por parte del gobierno estadounidense, encubriendo este operativo a través de grupos anticubanos y sus organismos de inteligencia como la CIA y el FBI.
- En 1962, desplazados los intereses de Cuba hacia la órbita del bloque socialista y con el apoyo formal de la Unión Soviética, Estados Unidos afirma ante el mundo tener pruebas de que el gobierno cubano con la asistencia técnica de la URSS, estaba instalando bases para misiles con alcance nuclear hacia la Unión Americana. Este conflicto propio de la Guerra Fría, fue llamado “Crisis de los misiles”.

- Desde entonces, Estados Unidos se aboca a la tarea de acabar con el gobierno encabezado por Fidel Castro, recurriendo en el plano bilateral a acciones de hostilidad permanente y en el plano multilateral a un bloque económico, aún vigente después de treinta y cinco años.
- Ante la ineficacia del bloqueo y después de frustrados intentos de normalizar las relaciones bilaterales, Estados Unidos incrementó el nivel de hostilidad con la presentación de diversas enmiendas de ley conocidas como la Enmienda *Pepper*, Enmienda *Mack* y la Enmienda *Smith*. En un intento desesperado por ganar las elecciones presidenciales, George Bush promueve la Ley Torricelli en 1992, la cual prohibía a las empresas estadounidenses hacer negocios en Cuba.
- A raíz de la caída del bloque soviético y carente de argumentos de tipo ideológico, Estados Unidos comenzó a estructurar un discurso más agresivo ---basado en la presunta defensa a la democracia y los derechos humanos--- y a perfilar acciones de política que, durante el gobierno de William Clinton, alcanzan su máxima expresión con la aprobación de la Ley Helms-Burton por parte del Congreso de los Estados Unidos.

CAPÍTULO II

La Ley Helms-Burton

2.1 DE CÓMO SE LOGRÓ LA LEY HELMS-BURTON

a) El Congreso estadounidense

El 9 y 14 de febrero de 1995, el Senador republicano por el estado de Carolina del Norte y Presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado, Jesse Helms y el Representante republicano por el estado de Indiana, Dan Burton, presentaron en las cámaras respectivas dos iniciativas destinadas a endurecer el embargo económico hacia Cuba.

Tanto Dan Burton como Jesse Helms formaban parte de un grupo de legisladores que siempre habían mostrado una postura inflexible frente al régimen de Castro, rehusando cualquier intento de diálogo, de normalización de las relaciones bilaterales y mucho menos, de cese del embargo económico impuesto a la isla décadas atrás. Ambos legisladores eran reconocidos como acérrimos enemigos del Presidente Clinton y no ocultaban su desprecio por la política que éste había seguido en el caso cubano.

Jesse Helms, senador de 76 años, fue elegido Presidente del Comité de Relaciones Exteriores en 1994. Al asumir su cargo, sorprendió a muchos cuando le advirtió al Presidente Clinton que si llegaba a visitar Carolina del Norte, no podría garantizarle su seguridad. Además, puso en duda su capacidad como Jefe de las Fuerzas Armadas, criticándolo como un presidente débil. Como político ultraconservador, Helms ha defendido su posición contra el comunismo, el liberalismo, el aborto y los homosexuales. La falta de ética y la irresponsabilidad de sus declaraciones llevó incluso a

que el Senador Robert Dole, cuando fungía como Presidente del Senado, declarara que empezaba a presentar “serios síntomas seniles”.

Dan Burton también tiene un historial particularmente interesante. En 1994 se convirtió en Presidente del Subcomité de Relaciones Internacionales en el Hemisferio Occidental. Durante su ejercicio en el Congreso de Estados Unidos, se ha encargado de criticar todas las decisiones y actividades del Presidente Clinton desde el caso *Whitewater* hasta cuánto gastan Hillary Rhodam Clinton y su hija en viajes. Como Helms, Burton siempre se ha manifestado en contra del comunismo y guarda una posición proteccionista en lo que a política comercial se refiere. De ahí se explica su voto en contra de la firma del Tratado de Libre Comercio.

En suma, la gran mayoría del Congreso estadounidense opinaba que era necesario ahorcar al gobierno cubano para provocar la caída de Fidel Castro quien poco a poco iba atrayendo nuevos inversionistas a la isla sin que Estados Unidos pudieran gozar de estos beneficios económicos. Ya en octubre de 1994, la Asamblea General de la ONU había votado a favor del cese del embargo económico impuesto a Cuba por Estados Unidos. Los únicos países que votaron en contra fueron Israel y el mismo Estados Unidos.

La Ley Helms-Burton también fue promovida ampliamente por dirigentes del lobby cubano de Miami en Washington, con gran influencia económica y política como el republicano Lincoln Díaz-Balart, la congresista Ileana Ros-Lehtinen y el demócrata Robert Torricelli, así como el influyente lobby cubano-americano. Todos ellos, desde sus particulares posiciones, decidieron emprender una larga lucha para lograr su aprobación.

En la Cámara de Representantes, el 14 de febrero de 1995, se presentó la iniciativa *H.R. 927* de la *Ley de solidaridad democrática y libertad cubana* o *Ley Helms-Burton*, ante el Comité de Relaciones Internacionales, el Comité de Medios y Formas y el Comité de Servicios Bancarios. De esta manera dieron inicio una serie de debates en la Cámara de Representantes dentro del Subcomité encargado de las Relaciones en el Hemisferio Occidental y los Grupos de Paz perteneciente al Comité de Relaciones Internacionales y en el Subcomité de Comercio del Comité de Medios y Formas.

Aunque el Senador Helms presentó la iniciativa *S. 381* de la *Ley Helms-Burton* ante el Comité de Relaciones Internacionales el 9 de febrero de 1995, no podían iniciarse los trabajos en torno a la misma hasta que la Cámara de Representantes enviara su versión aprobada, tal y como lo señala la Constitución de los Estados Unidos.

El Comité Reglamentario de la Cámara de Representantes emitió el 19 de septiembre de 1995, su resolución 255 en la que se acordaba someter a debate y votación la iniciativa *H.R. 927* en el pleno de la cámara. Dos días más tarde, el 21 de septiembre, la iniciativa fue sometida a votación dos veces, obteniéndose en la última 294 votos a favor, 130 en contra y 10 abstenciones. De esta forma, se aprobó la versión que sería leída por primera vez en la Cámara de Senadores el 27 de septiembre de 1995.

Durante el mes de octubre de 1995, el Senado estadounidense debatió la versión *H.R. 927*, sometiendo a votación ciertas modificaciones que provenían principalmente de los senadores Robert Dole, Jesse Helms, Christopher Dodd y John Aschroft.

La legislación fue apoyada ampliamente en la Cámara de Representantes⁴¹, pero el Título III, sobre Protección de los derechos de propiedad de ciudadanos de los Estados Unidos, encontró serios problemas en el Senado, donde se puso en peligro la ley entera, por las críticas de los legisladores que reconocían su carácter extraterritorial. Jesse Helms acordó dejar a un lado esta provisión con el propósito de que la legislación siguiera su curso, aunque el Título III fue incorporado en la versión final. El 19 de octubre se aprobó la versión modificada de la Cámara de Senadores por medio de 74 votos a favor, 24 en contra y 1 abstención.

Aunque la mayoría de los legisladores estaban a favor de que se acabara con el régimen de Castro, no aprobaban los medios para lograr dicho objetivo. Consideraban que eran más las complicaciones que se le presentarían al gobierno estadounidense por los efectos extraterritoriales de dicha ley y porque claramente enfrentaba a los Estados Unidos con sus principales socios comerciales creando un precedente que no sería aceptado a la luz del derecho internacional.

Para los legisladores estadounidenses, Clinton había seguido durante su mandato una relación hasta cierto punto conciliadora con Castro y que tendía a la normalización de relaciones. Si bien, el presidente estadounidense puso en práctica una política que abría las puertas a todas las organizaciones no gubernamentales y oficinas de prensa para establecerse en Cuba, simplificó las condiciones para que cubano-americanos viajaran a Cuba por razones humanitarias o de urgencia extrema y autorizó que se transfirieran fondos

⁴¹ Cuando la Cámara de Representantes elevó al Senado el proyecto Helms-Burton, la Unión Europea, Canadá y México manifestaron su oposición terminante a dicha legislación.

para propósitos humanitarios e inmigrantes ilegales; veía al gobierno de Castro como una "causa perdida" y estaba consciente de que mientras Jesse Helms se mantuviera como Presidente del Comité de Relaciones Exteriores del Senado, difícilmente se modificaría el curso de las relaciones bilaterales. Clinton quería frenar a Castro y mantener a los cubanos fuera de los Estados Unidos.

Debido a que cada cámara tenía su propia versión y se estaba llegando a un estancamiento, se decidió formar una Comisión Conjunta para tratar de superar las diferencias. Dicha Comisión estaba integrada por los Representantes Ben Gilman, Dan Burton, Ileana Ros-Lehtien, Peter T. King, Lincoln Díaz-Balart, Robert G. Torricelli y Robert Menendez y por los Senadores Jesse Helms, Paul D. Coverdell, Fred Thompson, Olympia Snowe, Chris Dodd y Charles S. Robb.

La influencia de los cubanos exiliados en la aprobación de esta ley fue incuestionable. El propio Senador Helms no podía negar los nexos con el lobby cubano-americano y mucho menos con Jorge Mas Canosa de la Fundación Nacional Cubano Americana quien "...sufraga a varios congresistas ultraconservadores ---Phil Gramm, Robert Torricelli, Jesse Helms y los legisladores de origen cubano--- en sus campañas legislativas."⁴²

Sobre los legisladores de origen cubano se puede afirmar que los movía y los mueve un sólo objetivo: acabar con el gobierno de Castro y lograr, a través de los poderosos lobbies cubano-americanos, políticas para endurecer la postura

⁴² Carlos Fazio, EUA y Cuba: dos nacionalismos, en *Crónica Legislativa*, no. 7, México, febrero-marzo 1996, H. Cámara de Diputados, p. 166.

de Estados Unidos respecto a la isla. Bajo esta bandera política, han podido abrirse paso en el Congreso estadounidense y ganarse la confianza de los exiliados cubanos que radican principalmente en Miami.

b) William Clinton y la Ley Helms-Burton

Cabe mencionar que durante el proceso de aprobación de la Ley Helms-Burton, la administración de Clinton se mostró reacia a la puesta en práctica de dicha ley. Richard A. Nuncio, asesor especial del Presidente y del Secretario de Estado sobre Cuba, dio a conocer las razones por las que se oponían a su firma y no estaban seguros de: 1) permitir que los cubano-americanos fueran capaces de establecer demandas en las cortes estadounidenses contra inversionistas extranjeros que hubieran comprado propiedades cubanas confiscadas; 2) reducir la ayuda a Rusia y a otros países ex comunistas que hicieran negocios en Cuba y 3) el apoyo a un gobierno cubano en transición hacia la democracia.⁴³

Warren Christopher, Secretario de Estado estadounidense, expresó estar "sumamente preocupado" porque la legislación Helms-Burton no favorecía la transición pacífica en Cuba y ponía en riesgo los intereses comerciales de Estados Unidos a nivel mundial. Por lo anterior, anunció que recomendaría al Presidente el veto de la ley si la versión final era similar a la que había pasado en la Cámara de Representantes.

Dos fueron los acontecimientos que aceleraron el proceso de aprobación en el

⁴³ Larry Lipman, *Showdown Brewing Over Cuban Policy*, Febrero 1996, New York Cox News Service.

Congreso de esta legislación: la campaña electoral de Clinton por la presidencia y el derribo de dos avionetas de la organización anti-castrista "Hermanos al Rescate" el 23 de febrero de 1996, por parte de MIG's cubanos.

William Clinton buscaba afanosamente la reelección y sabía que la única forma de ganar los votos de Florida y Nueva Jersey era a través de una estrategia electoral que involucrara a Cuba y endureciera el embargo. Probablemente había estado guardando esta carta ---la Helms-Burton--- para utilizarla cuando más convenía a sus intereses.

Clinton no era bien visto frente a la comunidad cubana, quienes levantaron fuertes críticas hacia su política de asilo en 1994 y respecto a la orden de mandar a los balseiros cubanos a la base naval de Guantánamo. En las elecciones de 1992, había perdido por un estrecho margen (41-39%) el estado de Florida frente a George Bush. Chris Smith, director nacional de la campaña política Clinton/Gore, aseguraba que un candidato para ganar dicho estado necesitaba capturar el 30% de los votos de cubano-americanos. Por ello, en 1996 Clinton se propuso conseguir el voto de la comunidad cubana en el exilio que tradicionalmente había apoyado a los candidatos del partido republicano. Es así como su política dio un giro de ciento ochenta grados cuando se le presentó la oportunidad de cambiar de posición con el derribo de las avionetas de "Hermanos al Rescate". Clinton capitalizó este hecho a su favor y finalmente acabó con los rumores de una política débil frente a Castro, jugando como "rehén" ---a su conveniencia--- del Congreso y de las organizaciones anti-castristas.

Existe una gran controversia sobre la legalidad del derribo de las avionetas de "Hermanos al Rescate". Sin embargo, el verdadero sentido de este hecho debe ser analizado como un acto de provocación de la organización anti-castrista que el gobierno estadounidense aprovechó ampliamente para sus fines electorales. Estados Unidos estaba consciente que Castro respondería de esa forma de seguir siendo acosado por José Basualto y su grupo de aviadores que bajo la bandera "humanitaria y liberadora de los cubanos", llevaron a cabo una campaña contra el régimen cubano que terminó trágicamente con la muerte de los pilotos cubanos.

A partir de ese acontecimiento, Clinton justificaría ante el mundo, la conveniencia de endurecer el embargo y de castigar al "asesino" Castro. El terreno estaba puesto para apoyar la legislación que antes había dudado poner en práctica.

Unos días antes de la aprobación de la *Ley de solidaridad democrática y libertad cubana*, se llevó a cabo una conferencia en el Senado en la que se expresaron opiniones a favor y en contra que son dignas de mencionarse.

Durante esta sesión, varios legisladores calificaron a Castro como un "dictador brutal y asesino despiadado" que debía pagar la muerte y la represión de los cubanos, así como de los pilotos que habían fallecido el 23 de febrero de 1996. Este último hecho fue una justificación que explotaron ampliamente. El Senador Peter V. Domenici de Nuevo México, creía que la Helms-Burton era "...una oportunidad de imponer mayor presión sobre el Sr.

Castro, la economía cubana y sobre aquellos que apoyan la economía cubana traficando con propiedades estadounidenses confiscadas."⁴⁴

Otras voces se levantaron en contra de esta ley, a la que llamaban una "mala legislación" pero sobre todo, una "reacción emocional" frente al derribo de los aviones de "Hermanos al Rescate". Otros iban más lejos, argumentando el por qué de la política contra Cuba mientras que a China ---quien tiene un amplio historial en violaciones a derechos humanos--- se le había otorgado el trato de nación más favorecida.

Simplemente no veían que Castro representara un peligro y en cambio, pensaban más en las consecuencias negativas que traería para Estados Unidos la aprobación de esta ley en la comunidad internacional. Al respecto, el Senador por Connecticut, Chris Dodd, argumentó que "Difícilmente podríamos exigir a nuestros socios comerciales que respeten el derecho internacional en el área comercial y de inversiones, cuando nosotros mismos lo violamos."⁴⁵

Los legisladores también reconocían su carácter extraterritorial y la posibilidad de sentar un precedente en las cortes estadounidenses que permitiría en un futuro cercano, extender este derecho a los ciudadanos naturalizados de más de 85 naciones que tienen disputas sobre propiedad en sus países de origen.

⁴⁴ *Cuban Liberty and Democratic Solidarity (Libertad) Act of 1996, Conference Report, Senate, March 5, 1996, p. S1482.*

⁴⁵ *Ibid.*, p. S1490.

Este minúsculo sector del Congreso estadounidense no pudo hacer nada para frenar la aprobación de la mencionada ley. Durante este debate pesó mucho más la antipatía de los republicanos frente a Castro y la obsesión que acabó por convencer a William Clinton, que la fuerza de los argumentos en contra.

En un artículo aparecido el 29 de febrero de 1996 en el *Los Angeles Times* se lanzó una pregunta que estaba en boca de todos ¿quién establece la política exterior estadounidense hacia Cuba? ¿El Presidente, el Congreso o cualquier cubano-americano con un avión? Si bien el Presidente tenía restringida su participación en cuanto a política exterior se refiere desde los tiempos de Vietnam, la respuesta que se dio a esta interrogante dice mucho del sentir de algunos sectores que vieron el acto de "Hermanos al Rescate" como un hecho prefabricado. Es decir, se decía que cualquier cubano-americano con un avión era capaz de influenciar y dictar una política inservible en la actualidad para los fines estadounidenses o simplemente servir como justificación ante una ley notoriamente violatoria del derecho internacional. Sobre todo, con esta ley el Presidente Clinton ya no estaba en condiciones de dictar *su* política exterior respecto a Cuba sino que ahora en adelante se vería sometido al Congreso republicano. A pesar de que Clinton negoció dos cláusulas que le permitirían prorrogar su aplicación por un periodo de seis meses cuando lo considerara necesario para el interés nacional, quedó claro que de ahora en adelante sería prácticamente imposible normalizar las relaciones entre Estados Unidos y Cuba. Una nueva era había comenzado.

La mayoría republicana, la unión de dos ultraconservadores como Helms y Burton, el derribamiento de los aviones estadounidenses, la campaña presidencial, así como la comunidad de cubano-americanos en el Congreso y

fuera de él, lograron que la ley que había estado incubada en el Congreso por casi un año, se aprobara en tan sólo dos días. El 5 de marzo de 1996 el Senado aprueba la versión de la Comisión Conjunta con 74 votos a favor, 22 en contra y 4 abstenciones, mientras que la Cámara de Representantes lo hizo un día después con 336 votos a favor, 86 en contra y 10 abstenciones.

Clinton, mediante una misiva a los legisladores instó por su aprobación expresando que "solicitaba al Congreso la aprobación de la ley LIBERTAD a fin de mandar un poderoso mensaje de que Estados Unidos no toleraría la pérdida de otra vida americana."⁴⁶ El 12 de marzo fue firmada la *Ley de solidaridad democrática y libertad cubana* por el Presidente William J. Clinton y puesta en vigor el 15 de abril de 1996.

⁴⁶ *Ibid.*, p. S1506.

2.2 ANÁLISIS DE LOS HECHOS Y PROPÓSITOS CONTENIDOS EN LA LEY HELMS-BURTON

La Ley Helms-Burton se encuentra dividida en cuatro títulos principales: 1) Refuerzo de las Sanciones Internacionales contra el Gobierno de Castro; 2) Ayuda a una Cuba Libre e independiente; 3) Protección de los Derechos de Propiedad de Ciudadanos de los Estados Unidos y 4) Expulsión de algunos extranjeros. El índice de esta ley contiene cuatro secciones: 1) Título breve; índice; 2) Hechos; 3) Propósitos; 4) Definiciones y 5) Divisibilidad. Para efectos de este trabajo, se procederá a estudiar en primer lugar, los hechos y propósitos contenidos en la Ley Helms-Burton, para continuar con los títulos III y IV.

En la *Sección 2* de la Ley Helms-Burton, el Congreso estadounidense enumera un catálogo de veintiocho hechos con el propósito de darle un fundamento de carácter moral, que no jurídico, a la legislación.

En la redacción y en el contenido de ellos existe una enorme carga emotiva y una antipatía al gobierno cubano y a los cubanos mismos. Además de diversas afirmaciones de carácter subjetivo y ahistórico, en esta ley se utilizan términos que no pueden de ninguna manera constituir elementos de juicio para promover una ley y tampoco pueden constituir razones de peso para que las demás naciones acepten que alguien se arrogue ese derecho con semejante prepotencia. Se emplea el término de prepotencia no en el sentido común de arrogancia sino en el de ponerse antes del poder de los demás para determinar el destino de jurisdicciones que son ajenas.

En ninguna de las consideraciones estudiadas se encontró que hubiera un juicio de razón y que se estableciera un análisis cuidadoso para poder sustentar los enunciados que se hacen. Sólo por poner un ejemplo, en el inciso (1) La economía de Cuba ha sufrido una caída de por lo menos el 60 por ciento en los últimos cinco años como resultado de:

- (A) el fin de los subsidios de la ex Unión Soviética de entre cinco mil millones y seis mil millones de dólares al año;
- (B) 36 años de tiranía comunista y de mala administración económica por el gobierno de Castro;
- (C) la extremada disminución del comercio entre Cuba y los países del ex bloque soviético; y
- (D) la política declarada del gobierno ruso y de los países del ex bloque soviético de tener relaciones económicas con Cuba en términos estrictamente comerciales.⁴⁷

Estados Unidos toma artificialmente la caída de la economía cubana como un hecho que no le compete ni le corresponde analizar. Sin embargo, en una interpretación tortuosa de la caída económica se establece que se debe a la pérdida del subsidio por parte de la Unión Soviética, a 36 años de tiranía comunista y de mala administración económica por el gobierno de Castro, a una extremada disminución del comercio entre Cuba y el ex bloque soviético y al antiguo patrocinio de este bloque económico.

No cabe entre países que se dicen promotores de la democracia y respetuosos de la soberanía, hacer juicios de valor sobre el desarrollo económico de un país sólo con el pretexto de intervenir en un proceso político. Si se hiciera por ejemplo una ponderación de la economía para prestar dinero o justificar un empréstito sería diferente, pero este tipo de argumentación se dirige a establecer el derecho o privilegio de Estados Unidos para imponer una política intervencionista y atentar contra un estado soberano.

⁴⁷ Ley de Solidaridad Democrática y Libertad Cubana (LIBERTAD) Congreso de los Estados Unidos, Estados Unidos de América, 5 de marzo de 1996, Sección 2, Hechos.

En el inciso que expresa (2) Al mismo tiempo, el bienestar y la salud del pueblo cubano se han deteriorado considerablemente como resultado de esta declinación económica y de la negativa del régimen de Castro a permitir que se celebren en Cuba elecciones democráticas libres y justas.⁴⁸ Al hacer referencia al deterioro del bienestar y la salud del pueblo cubano debido a la declinación económica y de la negativa de Castro a que se realicen elecciones democráticas, resulta verdaderamente controvertible porque el bloqueo económico sobre el gobierno cubano le ha provocado pérdidas para el comercio exterior por más de 15 mil millones de dólares⁴⁹ con resultados desastrosos para la economía y la salud de los propios cubanos. Por lo tanto, es imposible que una ley de esta naturaleza intente fundamentarse en esta preocupación.

Más adelante, en el inciso (3) que dice que El régimen de Castro ha hecho saber con claridad que no establecerá reformas políticas considerables que conducirían a la democracia, a una economía de mercado o a una recuperación económica⁵⁰, se toman en forma muy aleatoria declaraciones de Fidel Castro que no se especifican, para decir que el gobierno cubano no desea hacer reformas políticas considerables para impulsar una economía de mercado y un gobierno democrático. No es el caso aquí juzgar la perspectiva moralista de los estadounidenses de considerar que en el mundo sólo existen como verdades irrefutables la democracia y el libre mercado. Sin embargo, en el supuesto que fueran verdades universalmente aceptadas, cada país a partir de su soberanía tiene el derecho de establecer las modalidades económicas y políticas en razón de los intereses

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ Miguel García Reyes y Ma. Guadalupe López de Llergo, *Cuba después de la guerra fría*, México, 1997, El Colegio de México, p. 274.

⁵⁰ Ley de Solidaridad Democrática..., Sección 2(3).

de su propio pueblo si es que en realidad creemos en los postulados de soberanía que hemos reconocido sobre todo a partir del siglo pasado.

En los incisos que señalan la represión en la que vive el pueblo cubano, la falta de elecciones y el totalitarismo del gobierno de Castro, debe decirse que no existe ningún argumento de razón reconocido por el Derecho Internacional para que el Congreso de un país haga tales afirmaciones respecto a elecciones democráticas, derechos humanos, régimen político, medios de comunicación o a la aspiración del pueblo cubano de preservar la fe en una forma de gobierno o en sus propios liderazgos, calificando el grado o la calidad de estas instituciones.

También hay un gran contenido de denuncias en contra del gobierno de Castro que van desde acusarlo de participar en el comercio internacional e ilegal de narcóticos, proteger a fugitivos estadounidenses, utilizar diversos medios de tortura, hasta retener a cubanos inocentes como rehenes. Se hace mención del "chantaje" del gobierno cubano durante la crisis de 1994 y las constantes violaciones de Castro a los preceptos de la Carta de la OEA y otros acuerdos internacionales.

Es claro el intento de descalificar a Castro para ganar adeptos en favor de esta ley. Más aún, en el inciso (9) se establece como una obligación moral que el gobierno estadounidense promueva y proteja los derechos humanos y las libertades fundamentales como se expresa en la Carta de las Naciones Unidas y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que, aparentemente se escucha como una causa justa pero llena de ambigüedad cuando se observa la actitud del propio gobierno estadounidense en el trato que ofrece de

discriminación y xenofobia que podría sustanciarse en cualquier foro internacional. De manera que aún las argumentaciones de buena fe como las que se pretenden promover en favor de los derechos humanos invocando un precepto de Derecho Internacional son, no solamente cuestionables en el sentido moral sino también en el ámbito del Derecho Internacional.

En esta sección, también se hace mención del caso de Haití y de la cruzada estadounidense por salvarlo de la dictadura militar en la que se encontraba con el fin de establecer un gobierno democrático. Se recurre a este "triunfo democrático" de Estados Unidos para establecer una analogía de lo que podría pasar en Cuba en caso de que las naciones se unieran para hacer efectivo el bloqueo que propone la ley. Incluso se llega a mencionar que el no participar en las acciones para poner fin a la tiranía en Cuba constituiría "...éticamente un proceder impropio de la comunidad internacional"⁵¹, como si estas acciones por sí mismas no carecieran de un contenido moral.

Aunque parezca paradójico, el inciso (28) es el que en realidad encierra el interés básico de los estadounidenses para haber promovido una ley de esta naturaleza. En éste se establece que "...el gobierno cubano ha representado y sigue representando una amenaza a la seguridad nacional de Estados Unidos."⁵²

Tal parece que el Congreso, al no encontrar la forma de fundamentar con una visión más humanista y jurídica con aceptación internacional y quizá con mayor precisión una ley como la Helms-Burton, finalmente recurrió al

⁵¹ *Ibid.*, Sección 2 (27).

⁵² *Op.cit.*, Sección 2 (28).

argumento de fuerza postulando que la seguridad nacional, concepto tan cuestionable, es más que suficiente para haber tomado una iniciativa tan desproporcionada y que afecta fundamentalmente la convivencia con el resto de los países y la relación bilateral con México.

Cuando se habla de seguridad nacional, los académicos y las principales instituciones han formulado una serie de hipótesis y consideraciones para tratar de llegar a un concepto. Sin embargo, se puede mencionar la definición que en su momento expuso el entonces secretario de estado Henry Kissinger ante el Presidente Richard Nixon, quien le pidió que hiciera estudios y convocara a los principales talentos para llegar a configurar bien dicho concepto. La respuesta del propio Kissinger, no se hizo esperar y fue inmediata sustentando que la seguridad nacional de Estados Unidos era exactamente equivalente a la inseguridad del resto de las naciones del mundo.

Por lo tanto, puede decirse que en este caso hay una confesión de parte y las palabras que se emplearon entonces para conceptualizar la seguridad nacional hablan en realidad de una imagen de superioridad y de potencia que no va a tener ninguna consideración para sujetarse al Derecho Internacional con el objeto de dirimir sus diferencias fundamentales con el resto de las naciones.

Cuando se reconoce que el último de los puntos viene siendo el verdadero fundamento de la Helms-Burton es irremediable determinar que esta legislación tiene como origen un acto de fuerza y como ya se ha mencionado, fue el resultado de diversos conflictos y colisión de intereses internos de carácter político para dar una respuesta satisfactoria a ciertos sectores duros y anti-cubanos y también como un medio de apalancar la posición de los

principales promotores de la causa anticubana dentro del contexto de las relaciones de política de los Estados Unidos.

En la sección de *Hechos* los dirigentes políticos estadounidenses demuestran que no están conscientes de la gravedad de haber promovido y haber aprobado una ley de esta naturaleza, o bien, tienen un sentido lo suficientemente estratégico de largo alcance para iniciar con medidas como ésta, una política injerencista o el derecho de injerencia que se ha venido ventilando en otros foros y una intervención más sutil que el uso de las armas, para preservar sus intereses estratégicos, defender los intereses de sus connacionales y mantener su hegemonía en distintas regiones del mundo.

En la Sección 3 se enuncian los *Propósitos* de esta ley, consolidando la idea fundamental de combatir el gobierno cubano por considerarlo una amenaza a la seguridad nacional y que es parte de su argumento de defensa para la aplicación de esta ley. Aquí se utiliza un lenguaje inapropiado entre países soberanos y en general dentro del Derecho Internacional, ya que se comentan "...las constantes amenazas del gobierno de Castro de terrorismo, robo de propiedades de ciudadanos estadounidenses por el gobierno de Castro, y la manipulación política por el gobierno de Castro del deseo de los cubanos de huir que resulta en una migración masiva a los Estados Unidos."⁵³

En oposición se utiliza un lenguaje que pretende ser democrático y protector de los intereses de los ciudadanos estadounidenses, pero es claro el tono intervencionista en la redacción de los seis propósitos. Aquí precisamente se

⁵³ *Op.cit.*, Sección 3 (3).

encuentra una aparente falla en la propia ley al invocar el interés de los ciudadanos estadounidenses ante las confiscaciones y el tráfico ilegal de propiedad cuando la verdadera preocupación del gobierno estadounidense es realmente la seguridad nacional; concepto que como hemos visto es contrario en su esencia a los principios y normas en que se basa el derecho de gentes.

Es común, como ya lo habían hecho con anterioridad en la Ley Torricelli, el uso y abuso de los conceptos de democracia, libertad y derechos humanos, como una forma de justificar las acciones de un solo país ante la comunidad internacional, encubriendo sus verdaderas intenciones de imponer su sistema político y con ello un régimen mundial que multiplique sus intereses. Incluso se va tan lejos como sugerir el apoyo estadounidense a un gobierno de transición o un gobierno democrático que fuese elegido en Cuba por medio de elecciones supervisadas por observadores internacionales reconocidos, lo cual, desde cualquier enfoque de derecho constituye un acto intervencionista.

2.3 TÍTULOS III Y IV DE LA LEY HELMS-BURTON

El objetivo de este apartado es analizar solamente los títulos III y IV de la Ley Helms-Burton. Se adopta este método porque en ellos se puede encontrar mejor las disposiciones que el Congreso de Estados Unidos aprobó y que pueden constituir actos violatorios de los derechos de otros países y de sus ciudadanos.

Esta es la razón por la que se ha insistido en considerar todos aquellos puntos que a pesar de su reiteración deben de ventilarse abiertamente porque por una

parte establecen un pésimo precedente y por la otra contienen normas de extraterritorialidad y supranacionalidad.

Analizados los títulos III y IV se va descubriendo el proceder de un Estado que con el pretexto de defender sus derechos y los de sus ciudadanos, vulnera los de otros ciudadanos y los de otros Estados. En estos títulos se pone en relieve cómo se configura mejor la conducta, sin precedentes, de los estadounidenses al actuar con una gran audacia para promover que su Congreso elaborara una ley con carácter extraterritorial atentatoria de la soberanía de otros Estados. No es el caso analizar aquí cómo desde un estado de la Unión Americana, como lo es Florida, se pueden promover acciones de tal magnitud que, finalmente, acaban por provocar puntos de fricción muy fuertes de Estados Unidos con otros países.

Para los efectos de este trabajo, se va a documentar la forma en que se afectan las relaciones con México y sólo desde esa perspectiva constatar una agresión directa a la libertad de comercio y una violación a la libertad de los mexicanos.

En efecto, el título III intenta sentar las bases "humanistas" de la forma en que un gobierno puede garantizar el derecho de posesión y goce de la propiedad a los individuos. Naturalmente, está en la filosofía de los estadounidenses considerar a la propiedad privada como uno de los pilares en que se sustenta todo el sistema económico y político. En consecuencia, el punto de partida no solamente tiene una gran lógica sino además se justifica a los ojos de sus ciudadanos, el hecho de que su gobierno garantice en todas las leyes y en

todos los espacios jurisdiccionales el derecho supremo de la propiedad privada.

Hasta aquí no es cuestionable el enunciado. En otras palabras, el problema no es la premisa sino el desarrollo de los razonamientos jurídicos posteriores. Si como gobierno de un estado se garantiza la propiedad privada, de inmediato surge la cuestión de saber ¿hasta dónde llega esta protección? o ¿hasta dónde llegan las facultades para garantizarlos? Evidentemente la respuesta a ambas cuestiones sería: hasta los límites del territorio en donde alcanza la jurisdicción de un gobierno. Sin embargo, este no es el caso.

Partiendo de la premisa creíble y válida del derecho de propiedad, el inciso (2) del art. 301 titulado "Hechos", sostiene que la ilícita *confiscación*⁵⁴ o el apoderamiento de propiedades de *ciudadanos de Estados Unidos*⁵⁵ por parte de otro gobierno (cubano), socavan la cortesía entre naciones, el libre flujo de comercio y el desarrollo económico. Es decir, sólo a partir de la condición de nacional estadounidense y sólo en función de los intereses de un país tan poderoso, el Congreso de Estados Unidos es capaz de asumir la tutela de bienes y derechos, más allá de los límites geográficos de su territorio, hasta el

⁵⁴ La Sección 4 de la Ley de Solidaridad Democrática, titulada "Definiciones", establece que el término "confiscado" se refiere a: (A) la nacionalización, expropiación u otro apoderamiento de propiedad o de control de propiedad efectuado por el gobierno cubano el 1° de enero de 1959 o después de esa fecha (i) sin que la propiedad haya sido devuelta o se haya proporcionado una indemnización adecuada y efectiva; o (ii) sin que se haya zanjado el reclamo de derecho a la propiedad de conformidad con un acuerdo internacional para la conciliación de las demandas u otro procedimiento conciliatorio mutuamente aceptado; y (B) el repudio del gobierno cubano del pago, el incumplimiento del pago por parte del gobierno cubano, o la falta de pago por el gobierno cubano el 1° de enero de 1959 o después de esa fecha: (i) de una deuda de cualquier empresa que haya sido nacionalizada, expropiada o de alguna otra forma incautada por el gobierno cubano; (ii) de una deuda garantizada por propiedad nacionalizada, expropiada o de alguna otra forma incautada por el gobierno cubano; o (iii) de una deuda en la que el gobierno cubano incurrió como indemnización o pago de un reclamo sobre propiedad confiscada.

⁵⁵ Según la Ley de Solidaridad Democrática y Libertad Cubana (LIBERTAD), el término "ciudadano de los Estados Unidos" significa: (A) cualquier ciudadano estadounidense; o (B) cualquier otra entidad legal que esté constituida de conformidad con las leyes de los Estados Unidos, o de cualquier estado, el Distrito de Columbia, o cualquier comunidad, territorio o posesión de los Estados Unidos y que tenga domicilio social principal en los Estados Unidos.

punto de atreverse a regular aspectos relacionados con la libertad y la propiedad de ciudadanos diferentes a los de su propio país.

Los numerales siguientes contienen afirmaciones de antipatía hacia el gobierno de Cuba y no son más que parte del discurso de persuasión hacia los congresistas estadounidenses para impulsar una legislación de esta naturaleza.

Sin embargo, el problema radica en cómo se podrían sustanciar daños concretos a nuestro país y a nuestros connacionales, como más adelante se va a comentar.

En este título III aparecen una serie de disposiciones inéditas para la vida civilizada de los Estados modernos relativamente acostumbrados a someter sus discrepancias y diferencias al orden establecido por el derecho internacional y a las normas que éste prescribe. De aquí salta a la vista y a la lógica elemental el que un Estado se arrogue esta facultad de legislar más allá de su territorio, intentando promover leyes de carácter supranacional para resolver un problema de carácter bilateral con otro país y mantener en forma permanente el sometimiento de aquellas naciones que no se sujetan a los dictados de un gobierno ajeno.

En el inciso (3) aparece la acción directa en contra de un gobierno no amigo (de Estados Unidos), en este caso el de Cuba, y se empieza a formular una clasificación de bienes que ha confiscado.

“(3) Desde que Fidel Castro tomó el poder en Cuba, en 1959:

(A) ha pisoteado los derechos fundamentales del pueblo cubano; y

(B) mediante su despotismo personal ha confiscado las propiedades de:

- (i) millones de sus connacionales;
- (ii) miles de ciudadanos estadounidenses; y
- (iii) miles más de cubanos que buscan asilo en los Estados Unidos como refugiados a causa de persecuciones, y que después se naturalizaron como ciudadanos de los Estados Unidos.”⁵⁶

La observación que sugiere este numeral es que en primer lugar el inciso (A) es totalmente contrario al respeto entre los pueblos en cuanto a que un estado soberano se atreve a hacer juicios de valor sobre el ejercicio de gobierno de otro Estado, en este caso en lo que se refiere a los derechos fundamentales que según los estadounidenses “Fidel Castro ha pisoteado”. En refuerzo a estas palabras se habla de su despotismo personal, aplicando un calificativo duro e insolente para el plano de madurez que deben tener las relaciones internacionales. Aquí surge la interrogante de por qué razón se va más allá de la defensa de los ciudadanos estadounidenses, mencionando a los propios cubanos en una legislación estrictamente estadounidense. Sin discusión, estamos en presencia de una conducta de carácter intervencionista que ha llegado demasiado lejos para establecer el marco adecuado de defensa de sus intereses y extralimitar su acción legisladora por encima de su propio territorio y jurisdicción.

La Helms-Burton tiene un carácter de extraterritorialidad desde el momento en que una ley es dictada por un pueblo en uso de su soberanía, pero que invade la soberanía de otros estados al regular dos espacios diferentes como son el que se refiere a sus connacionales y el que trata lo relativo a los cubanos.

⁵⁶ Ley de Solidaridad Democrática..., Art. 301 (3).

ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

Si se observa bien, en estas disposiciones se va gestando la justificación para crear normas sancionadoras a un “villano” elegido por la sabiduría de una potencia, castigando a los estados que se atrevan a mantener relaciones de cierto tipo (especialmente comerciales) en detrimento de los ciudadanos estadounidenses que eventualmente tuvieran algún derecho que reivindicar a consecuencia de actos confiscatorios del gobierno cubano.

En el inciso (4) se lee “Es el interés del pueblo cubano que el gobierno de Cuba respete igualmente los derechos de propiedad de sus ciudadanos y de los ciudadanos de otros países.”⁵⁷ Escandaliza saber que un gobierno se atreva a sustituir a otro en el ejercicio de sus derechos, erigiéndose en ángel tutelar de los intereses del pueblo cubano sin que los cubanos se lo hayan solicitado. Queda claro que el gobierno de Estados Unidos trata de sustituir al gobierno cubano para regular aspectos que solamente corresponde a la vida e individualidad de los cubanos.

Más adelante, en el inciso (6) que se transcribe, Estados Unidos supone que la actividad económica del pueblo cubano con propiedades confiscadas le pueden proporcionar divisas, gasolina e inversiones productivas y pericia, lo que le “permite socavar la política exterior de Estados Unidos”. Hasta donde da el sentido común, todo parece indicar que el Congreso estadounidense quiere convencer al mundo de que el gobierno cubano sólo dispone y trafica⁵⁸ con propiedades confiscadas para impulsar su economía y ésta es de tal

⁵⁷ *Op.cit.*, Art. 301 (4).

⁵⁸ Según la Ley de Solidaridad Democrática y Libertad Cubana (LIBERTAD), una persona “trafica” con propiedad confiscada si a sabiendas e intencionalmente: (i) vende, transfiere, distribuye, dispensa, actúa como corredor, administra o de alguna otra forma compra, arrienda, recibe, posee, obtiene el control de, administra, usa o de otro modo adquiere o tiene un interés en una propiedad confiscada. (ii) se dedica a una actividad comercial usando o beneficiándose de alguna otra manera de una propiedad confiscada, o (iii) causa, dirige, participa en o se aprovecha del tráfico (como se describe en la cláusula (i) o (ii)) por otra persona, o de alguna otra forma se dedica a traficar (como se describe en las cláusulas (y) o (ii)) por medio de otra persona, sin la autorización de un ciudadano de los estados Unidos que tenga una reclamación de la propiedad.

magnitud productiva que puede socavar la política exterior de una potencia, hecho absurdo y que revela el tono en general belicoso e inconsistente en que se ha venido fundamentando esta ley.

(6) Este "tráfico" con propiedades confiscadas proporciona al actual gobierno cubano beneficios financieros que mucho necesita, con inclusión de divisas, gasolina e inversiones productivas y pericia y por ello socava la política exterior de los Estados Unidos:

(A) para establecer instituciones democráticas en Cuba mediante la presión de un bloqueo económico general en un momento en el que el régimen de Castro ha demostrado ser vulnerable a las presiones económicas internacionales; y

(B) para proteger las reclamaciones de ciudadanos estadounidenses que tenían propiedades que fueron ilícitamente confiscadas por el gobierno de Cuba."⁵⁹

Pero ¿a qué le llama socavar la política exterior de Estados Unidos? Léanse los puntos (A) y (B) de este inciso y se puede concluir que Estados Unidos ha llegado al extremo dándole valor moral al bloqueo económico que tiene sobre Cuba y reconociendo que la única potencia con autoridad para hacer bloqueos y todo tipo de tácticas atentatorias en contra de la soberanía de un estado, es Estados Unidos y no sólo para proteger las propiedades sino las reclamaciones respecto de estas propiedades.

En estos hechos queda claro que el propio Congreso se vio forzado y tuvieron que recurrir a todos los mecanismos para torturar las palabras a fin de promover una norma que no tiene bases ni fundamentos racionales y que solamente respondió a la crisis de esa hora y con unos propósitos electoreros que no dejan de proyectar el clima político de cada cuatro años al elegir un gobierno.

⁵⁹ Ley de Solidaridad Democrática..., Art. 301 (6).

Al analizar estos puntos, se van desprendiendo poco a poco a qué conclusiones quiere llegar el Congreso en los capítulos subsiguientes con el objeto de cercar materialmente la isla, utilizando métodos ilegales no sólo en contra del país al que considera un enemigo y al que llama con apelativos de todo tipo, sino para atreverse a sancionar y castigar a ciudadanos, empresarios y países, como México, que en uso de su libertad y de los derechos alcanzados mediante la suscripción de convenios internacionales comercian, invierten, transitan y ejercen todas las garantías de libertad que son las que dan sentido y fundamento al derecho internacional.

En el inciso (7) Estados Unidos muestra en los hechos y en la misma ley, que está dispuesto a actuar y a tomar decisiones que impliquen acciones para intervenir en el libre comercio que realiza el gobierno de Cuba, cuando advierte que ya ha notificado a otros gobiernos que cualquier transferencia a terceras partes de propiedades confiscadas puede significar una gran dificultad de devolución para sus propietarios originales. No está muy claro qué quiere decir EU pero se adivinan amenazas directas. Una de las más fuertes es cuando advierte que este hecho “complicaría la devolución a propietarios” lo que bien puede interpretarse como dificultades directas para todo aquel que intervenga en una actividad que signifique traficar con bienes confiscados de ciudadanos de Estados Unidos.

En cuanto a los demás numerales aparece ya una técnica muy analítica de todas las formas concebidas por el gobierno estadounidense, bajo una ley de carácter nacional, para dañar a personas inocentes por cuanto a que no tienen ninguna relación en la bilateralidad de los vínculos entre Cuba y Estados Unidos, como es el caso de México.

Finalmente, en el inciso (8) aparece una crítica directa al sistema judicial internacional, al afirmar que éste carece de remedios plenamente eficaces para la confiscación ilícita de propiedades y para regular el enriquecimiento injusto derivado de una apropiación semejante.

En cierta forma esta afirmación desconoce los logros alcanzados por el sistema judicial internacional, el cual, aún dentro de sus limitaciones no deja de mostrar avances muy útiles como instancias elegidas por los países soberanos para dirimir controversias o para someterse al arbitraje de estos órganos.

Al contrario, el Congreso de Estados Unidos está desconociendo el progreso que ha experimentado el entendimiento entre naciones en lo que se refiere al ámbito contencioso y declara hasta cierto punto de poca utilidad el sistema judicial internacional que ha demostrado su efectividad en diversos conflictos jurídicos entre naciones donde fue necesario el arbitraje internacional para su resolución como por ejemplo, la Corte Internacional de Justicia de La Haya y todos los instrumentos bilaterales que se acostumbran a estatuir en los acuerdos de carácter comercial, financiero o de cooperación en alguna determinada materia.

En el inciso (9) la ley contiene una afirmación muy cuestionable por cuanto a que sostiene que el derecho internacional le reconoce capacidades a los Estados para dictar normas jurídicas con respecto a la conducta de alguien fuera de su territorio, ya sea porque esta conducta tiene o puede tener un efecto *boomerang* en su propio territorio. Esta afirmación es totalmente cuestionable, porque es en cierta forma el núcleo de la justificación jurídica

del Congreso estadounidense expedir una ley con carácter extraterritorial. Sin embargo, nunca fundamentan esta pretensión con normas del derecho internacional, sino citando vagamente el reconocimiento del derecho internacional a los actos de extraterritorialidad, algo que se puede poner en tela de juicio fácilmente.

En los incisos (10) y (11) se establece la consecuencia que plantea el silogismo estadounidense de, por una parte, señalar que ante la acción confiscatoria de otros Estados y la incapacidad del derecho internacional, una nación soberana puede hacer lo que le venga en gana para preservar el derecho de propiedad y las propiedades de sus ciudadanos.

En el artículo 302 aparecen una serie de dispositivos que en realidad corresponden al ámbito del derecho estadounidense ya que se trata de normas de carácter procedimental en las que se define el concepto de responsabilidad civil por lo que ellos llaman el acto de "traficar" y se incluyen asimismo, las sanciones y una escala para los diferentes actos de tráfico sobre bienes confiscados por el gobierno cubano, entendiéndose que esta confiscación hubiera ocurrido en o después del 1º de enero de 1959, sin haber pagado la indemnización adecuada o sin la resolución de la controversia por un acuerdo de reclamaciones internacionales y con la omisión por parte del gobierno cubano de pagar la deuda. Se incluye la forma de manejar las acciones procedentes para que los ciudadanos de Estados Unidos (se incluyen aquellos que no lo eran en 1959) puedan entablar acciones judiciales y actuar ante los tribunales estadounidenses para reivindicar sus derechos.

Todos los mecanismos que aquí se establecen son susceptibles de ser aplicados a mexicanos en su calidad de personas o empresas si caen en los supuestos a los que se refiere el artículo 302 titulado "Responsabilidad por traficar con propiedades confiscadas reclamadas por ciudadanos de los Estados Unidos". Obviamente debe aclararse que en el caso de caer bajos esos supuestos, un mexicano no tendría posibilidades de establecer su defensa con probabilidad de ganar si no recurre a abogados estadounidenses para que sea defendido ante tribunales de Estados Unidos y frente a las leyes del mismo país, de manera que sin quererlo, esta ley está logrando su objetivo que consiste en atraer a su jurisdicción a los nacionales de otros países para sancionarlo por sus vínculos comerciales, mercantiles y económicos con Cuba.

En el artículo que se comenta aparecen una serie de términos y opciones judiciales para calcular tanto las cantidades en controversia como todo lo que se refiere a costos judiciales y las condiciones en que se pueda realizar todo este tipo de demandas y acciones que los mismos estadounidenses consideran reivindicatorias de los actos del gobierno de Cuba durante la Revolución, a pesar de que en un juicio conocido como "Sabatino contra Banco Nacional de Cuba" ocurrido en 1963, la Corte Suprema de Justicia estadounidense reconoció el derecho de Cuba a nacionalizar propiedades extranjeras, sentando con esto jurisprudencia en la materia.

Debe mencionarse que sobre lo antes señalado, el Comité Jurídico Interamericano de la Organización de Estados Americanos resolvió el 23 de agosto de 1996, que los tribunales nacionales de un Estado reclamante no constituirían el foro competente para la resolución de reclamaciones de Estado

a Estado, mientras que el Estado reclamante (Estados Unidos) no tenía derecho de adoptar reclamaciones de personas que no eran sus nacionales en el momento de ocurrir el daño, es decir, antes o después del 1° de enero de 1959.

Asimismo, determinó que el Estado reclamante no tenía el derecho de: a) atribuir responsabilidades a nacionales de terceros Estados por una reclamación que tuviere en contra de otro Estado; b) atribuir responsabilidad a nacionales de terceros Estados por la utilización de bienes expropiados situados en el territorio del Estado expropiante cuando tal utilización cumpliera con las leyes de éste último, ni por la utilización en el territorio de terceros Estados, de productos o de bienes intangibles que constituyeran el mismo bien expropiado; c) estatuir una responsabilidad de terceros no involucrados en una nacionalización, creando en su detrimento motivos de responsabilidad no vinculadas a la nacionalización; d) imponer compensación por cualquier monto que exceda el daño efectivo, incluso intereses, que resulte de una presunta acción ilícita del Estado expropiante, e) privar a un nacional extranjero de defensa efectiva y e) la ejecución efectiva de una reclamación contra los bienes de un nacional de un tercer país, en contravención de los principios y normas del Derecho Internacional, constituiría, en sí misma, una medida con efectos equivalentes a una expropiación y daría lugar a la responsabilidad del Estado reclamante.⁶⁰

En el artículo 303, también bajo el imperio de la ley estadounidense, lo cual

⁶⁰ Opinión del Comité Jurídico Interamericano en cumplimiento de la Resolución AG/DOC.3375/96, de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, titulada "Libertad de Comercio e Inversión en el Hemisferio", 23 de agosto de 1996, p. 5.

quiere decir que las acciones se llevan a cabo en los tribunales de la jurisdicción de Estados Unidos, se ofrecen los requisitos para lo que le llaman “prueba de propiedad” y también incluye un apartado relacionado con las reglas de interpretación. Adicionalmente, en los artículos 304 y 305 se ofrecen una serie de enmiendas y adiciones de carácter técnico jurídico que se incluyen con el objeto de afianzar la jurisdicción de Estados Unidos sobre los actos de personas o empresas que tengan relaciones con Cuba.

El título IV de la Helms-Burton se denomina “Expulsión de ciertos extranjeros”. Con un sólo artículo, 401, titulado “Expulsión de los Estados Unidos de los Extranjeros que hayan confiscado propiedades de ciudadanos estadounidenses o que trafiquen con tales propiedades”, la ley contiene disposiciones de previsión y otras de definición y unas más de sanción que, en definitiva, le confieren a esta legislación su carácter de extraterritorialidad que aquí se ha estado mencionando.

En primer lugar, el inciso (a) que hace referencia a las causas de expulsión, establece las facultades específicas tanto del Secretario de Estado para denegar visas como del Procurador General para expulsar de los Estados Unidos a cualquier extranjero que el Secretario de Estado determine bajo las reglas que aquí se van a analizar.

El numeral (1) de este inciso no es susceptible de análisis porque sólo se refiere a autoridades o ciudadanos cubanos que hayan intervenido en procesos de confiscación. El numeral (2) debe ser considerado porque establece la medida de expulsión para quien trafique con una propiedad confiscada sobre la cual un ciudadano de los Estados Unidos ha presentado una reclamación.

Sobre la aplicabilidad de este punto existen una serie de nacionales y empresas mexicanos que si bien todavía no se ha constatado que participen de esta circunstancia a la que se refiere la ley, es evidente que podrían encontrarse en este supuesto por el creciente intercambio entre Cuba y México y la forma en que se ha multiplicado el papel del inversionista de la empresa mexicana. Esto significa que podrían ser condenados a un tipo de sanción en virtud de estar realizando actividades con propiedad que, a pesar de haber transcurrido casi 40 años de haber sido expropiadas legítimamente por el gobierno cubano, ahora Estados Unidos pretende, en forma abusiva y carente de todo sentido común de lo jurídico, normar retroactivamente y ello no deja de ser un riesgo para quien pudiera caer dentro de esa hipótesis.

En el numeral (3) se especifica la medida diciendo que “sea un funcionario, empleador o accionista de una empresa con interés mayoritario de una entidad que ha estado involucrada en la confiscación o el tráfico de una propiedad confiscada sobre la cual ha presentado una reclamación un ciudadano de los Estados Unidos.”⁶¹ Con esta norma la ley pretende ya no solamente establecer la condición bastante subjetiva de estar aplicando una ley retroactivamente y sancionando a ciudadanos extranjeros, sino que además, dirige sus baterías a precisar qué tipos de personas son probables candidatos.

Como se ve, la ley es decididamente exorbitante en el sentido de que sale de la órbita de la jurisdicción estadounidense tanto de su sistema jurídico como de sus ámbitos material y espacial de validez al atentar en contra de personas y empresas por el sólo hecho de realizar actividades dentro de Cuba y que

⁶¹ Ley de Solidaridad Democrática..., Art. 401 (a) (3).

tengan de alguna forma, repercusión en bienes que a cualquier persona con sentido común no se le ocurriría pensar que después de 40 años puedan seguir siendo susceptibles de litigio, a capricho de un gobierno que intenta sofocar el desarrollo económico de una nación independiente.

En el numeral (4) los estadounidenses no solamente exceden la órbita de regulación de sus leyes sino también violan un principio que la humanidad ha venido imponiendo en todos los sistemas de derecho y es el que se refiere a las penas trascendentales. En este caso hay que recordar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en el artículo 22 la prohibición de imponer este tipo de penas. Se supone que después de tantos años de esfuerzo de imponer condiciones de civilidad a la humanidad tanto en sus gobiernos como en sus leyes, la supresión de las penas trascendentales es elemental en un sistema de derecho.

Como puede observarse, además de la extraterritorialidad, Estados Unidos no nada más viola la ley mexicana sino un principio asentado en todas las constituciones y que seguramente es uno de los objetivos de la comunidad internacional extirpar de todo tipo de norma. Sin embargo, casi a punto de iniciar el siglo XXI, EU promueve una ley que fija una pena trascendental haciendo víctima a los cónyuges o hijos menores o agente de una persona expulsable. Este punto ha merecido numerosas críticas y no sólo constituye una violación al derecho de otros sino una violación a valores fundamentales en los que la humanidad ha venido estableciendo su convivencia y que sirven de base para el derecho de gentes que todos desean continúe su desarrollo.

Bajo el apartado (b) esta legislación establece las definiciones de confiscada y confiscación. En primer lugar, estas definiciones no son objeto de análisis en esta tesis ya que en todo caso se refieren a la relación bilateral entre Cuba y Estados Unidos, en cambio en el numeral (2) al establecerse el significado de la palabra trafica, se afecta directamente al inversionista mexicano o a la empresa, porque en el punto (I) (i) cualquier persona puede caer en estos supuestos de convertirse en traficante de propiedades confiscadas ya sea por el hecho de transferir, distribuir, dispensar, realizar actividades de corretaje o de disponer de propiedad confiscada y más adelante se amplía a quien realiza actividades de compra o control, y no sólo eso sino además castiga a quien invierte en este tipo de bienes y administra arrienda, posee, usa o tiene una propiedad de este tipo. En general, este término de traficar aún cuando es discutible si es de carácter extra o no la ley, lo único cierto es que por el hecho de fijar las definiciones y las sanciones a cualquier persona que caiga en estas actividades, está cometiendo un acto de ilegalidad por juzgar ámbitos que no le corresponden y sujetos que tampoco forman parte del país que regula estos aspectos.

Con estos comentarios, la ley concluye con algunas excepciones de lo que no incluye el término "trafica" y son desde luego circunstancias que no afectan a la relación de los mexicanos con su comercio con Cuba.

Para finalizar esta valoración de algunas de las normas que afectan a los mexicanos o a sus empresas por tener algún tipo de relación comercial con Cuba, se incluyeron los puntos en los que se considera que deben tomarse previsiones por parte de los particulares y el propio Estados Mexicano a fin de contrarrestar los efectos de esta legislación ya que por desgracia, en tanto

se establecen y se formulan las condenas políticas y las censuras por parte de los foros multilaterales y bilaterales de las propias naciones, lo cierto es que una vez que empieza a surtir sus efectos se inicia progresivamente el daño sobre los bienes y las personas de los mexicanos que tienen alguna relación comercial con Cuba. Finalmente, no son más que formas abiertas de intervenir en los asuntos de otros países y de justificar a largo plazo el derecho de injerencia que no deja de ser un actitud bárbara nacida y originada en la defensa de los intereses de las grandes potencias.

2.4 INSTRUMENTOS JURÍDICOS QUE SON VIOLADOS POR LOS TÍTULOS III Y IV DE LA LEY HELMS-BURTON

En el siguiente cuadro se hace una relación de las violaciones a distintas convenciones internacionales, ya sean tratados o cartas de organizaciones multilaterales o acuerdos de adhesión. Lo anterior tiene como propósito tipificar en qué forma la ley Helms-Burton con sus diversos actos sancionadores, viola normas previamente suscritas que implican respeto mutuo con otras naciones, concesiones recíprocas, contraprestaciones y diversas obligaciones y derechos suscritos al amparo del Derecho Internacional.

En esta lista debe entenderse que diversos actos provenientes de los títulos III y IV son violatorios de todos y cada uno de los artículos aquí enunciados en diversas materias

INSTRUMENTO JURIDICO**VIOLACION**

**Tratado de Libre Comercio
de América del Norte**

**Segunda Parte. Capítulo III. Trato nacional y
acceso de bienes al mercado.**

Art. 309-Restricciones a la importación y a la
exportación.

Quinta Parte. Capítulo XI. Inversión.

Art. 1102-Trato nacional.

Art. 1103-Trato de nación más favorecida.

Art. 1105-Nivel mínimo de trato.

Art. 1110-Expropiación y compensación.

**Quinta Parte. Capítulo XVI. Entrada temporal de
personas de negocios.**

Art. 1601-Principios Generales.

Art. 1603-Autorización de entrada temporal.

**Séptima Parte. Capítulo XX. Disposiciones
institucionales y procedimientos para la
solución de controversias.**

Anexo 2004-Anulación y menoscabo.

Octava Parte. Capítulo XXI. Excepciones.

Art. 2102-Seguridad nacional.

**Organización de Estados
Americanos**

Capítulo II. Principios.

Art. 3-Derecho Internacional como norma, respeto a
la soberanía, resolución pacífica de controversias.

Art. 9-Igualdad jurídica de los Estados.

Art. 10-Respeto a derechos de otros Estados.

Art. 12-Existencia del Estado aún sin
reconocimiento de otro.

Art. 14-Necesidad de justicia entre Estados.

Art. 18-No intervención de un Estado a otro.

Art. 19-No influencia de un Estado a otro.

Art. 34-Acciones sin consecuencias adversas.

Organización de Naciones Unidas

Art. 1-Fomentar amistad y respeto entre Estados.

Art. 2-Igualdad soberana de todos los Estados,
resolución pacífica de controversias, no amenaza o
uso de la fuerza.

**Acuerdo General sobre Aranceles
y Tarifas (GATT)**

Título IV.

Arts. 1, 3, 11 y 13-Libre movimiento de personas en
función del comercio.

Art. 3-No utilización de aspecto tributario o distorsión
de comercio.

Art. 11-Eliminación de restricciones a la importación
y exportación.

Congreso de Viena

Art. 18-No frustración de un tratado antes de su
entrada en vigor.

2.5 REACCIONES

La Ley Helms-Burton causó múltiples reacciones de rechazo a nivel internacional y nacional. No solamente se considera a esta legislación como contraria al Derecho Internacional, sino también se visualiza como un acto de poder de los Estados Unidos que intenta presionar a sus aliados y socios a favorecer un bloqueo económico que hace mucho tiempo dejó de ser efectivo. Además, sienta un peligroso precedente en la comunidad internacional y violaba el espíritu de libre comercio que supuestamente acompaña a esta era de globalización. En este apartado se presentan las posiciones más relevantes para entender el impacto de la legislación.

Pueden encontrarse muchas coincidencias respecto a las posiciones que han ido asumiendo los países de la comunidad internacional y diversas organizaciones mundiales tanto comerciales como políticas. Se leen las palabras "condena", "rechazo", "ilegal", "extraterritorial" y "contraria al derecho internacional" en múltiples declaraciones.

Las naciones no están exagerando. Sus dirigentes creían estar ante un nuevo orden internacional, la llamada era de la globalización, una época que se vislumbraba como de intensos flujos comerciales y cooperación internacional. Probablemente se preguntaban ¿qué no se acabó la guerra fría? ¿por qué Cuba otra vez? ¿cuál es la obsesión estadounidense con esa isla? y ¿por qué nos tienen que perjudicar a nosotros? Quizá la última interrogante era la que más preocupaba a estas naciones. No era propiamente Cuba, a quien trataban de defender. No, en esta ocasión Estados Unidos había ido demasiado lejos lesionando a terceros países con sus intentos de terminar con Castro. La

ocasión, fuera de ser un juego circunstancial de politiquería nacional, ponía en entredicho los fundamentos del orden internacional y sentaba un peligroso precedente que iba mas allá de ser un conflicto comercial sino también un problema de dignidad y de soberanía nacional.

Las naciones ---en la medida de sus capacidades--- iniciaron una diplomacia activa para dar a conocer su postura y los medios como pensaban frenar la legislación estadounidense. Algunas ya contaban con una ley antídoto o espejo para contrarrestar sus efectos. Vale la pena mencionar que desde la década de los sesenta, varios Estados de Europa pusieron en marcha leyes destinadas a contrarrestar el ejercicio de una competencia extraterritorial por parte de Estados Unidos. Este es el caso del Reino Unido y Francia, quienes en 1980 adoptaron estatutos de bloqueo. También puede señalarse en esta clasificación a la legislación canadiense de 1984 y la de 1992 titulada "Acta contra Medidas Extraterritoriales Extranjeras" la cual prohíbe a las empresas canadienses sumarse al embargo contra Cuba y a la que posteriormente fueron introducidas algunas enmiendas en respuesta a la Helms-Burton.

Los organismos internacionales constituyeron el foro propicio para ventilar las diferencias y objeciones a esta legislación. En la resolución de la 52 Sesión de la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, celebrada en Ginebra el 11 de abril de 1996, por 32 votos a favor, 14 en contra y 7 abstenciones se acordó: "Abstenerse de adoptar o aplicar toda medida unilateral que no respete la ley internacional y la Carta de Naciones Unidas, en particular aquellas de naturaleza coercitiva con efectos extraterritoriales, que crean obstáculos para las relaciones comerciales entre los Estados." Cuidadosa de no mencionar a la ley por su nombre, la ONU fue

uno de los primeros organismos en hacer patente su rechazo a las disposiciones contenidas en la legislación. Como se verá a continuación, todos los organismos internacionales, incluso los más identificados con los intereses estadounidenses, emitieron una serie de resoluciones que deploraban el atentado al derecho internacional.

a) Canadá y América Latina

Desde el comienzo hubo consenso entre Canadá y América Latina contra la Ley Helms-Burton, particularmente entre el primero con México. Como socios del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, unieron sus esfuerzos por combatirla en diversos foros y reuniones bilaterales, estableciendo siempre que harían uso de lo contenido en el capítulo XX de Resolución de Disputas Comerciales del TLC si EUA mantenía su postura. Es importante mencionar que Canadá y México trabajaron en todos los frentes contra la ley, es decir, se acercaron tanto al resto de América Latina como a Europa y Asia, rechazando en cada ocasión la actitud estadounidense.

En la Reunión de Cochabamba, Bolivia, el Grupo de Río cuestionó la validez jurídica de esta legislación y la preocupación por su promulgación, sirviendo de base para la resolución de la XXVI Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, que tendría lugar el 4 de junio de 1996 en Panamá. Esta fue apoyada por 32 votos a favor y dos en contra, el de Estados Unidos y la ausente República Dominicana, una decisión calificada en su momento como "histórica". La resolución solicitaba al Comité Jurídico Interamericano pronunciarse "de conformidad con el derecho internacional

respecto a la Helms-Burton."⁶² Harriet Babbitt, Embajadora de Estados Unidos ante la OEA, expresaría ante los países miembros ¿qué tipo de cobardía es ésta? Haciendo alarde de que a Washington le importaba muy poco esta resolución, afirmó que se aplicaría la Ley Helms-Burton según las normas constitucionales de Estados Unidos y el Comité Jurídico Interamericano no tenía competencia para examinar el caso. Estados Unidos, quien siempre había encontrado el apoyo de la OEA en su cruzada contra Cuba, se mostró reacio a aceptar que las naciones latinoamericanas no legitimaran sus acciones por vez primera.

La Conferencia Permanente de Partidos Políticos de América Latina y el Caribe (COPPPAL) también descalificó al gobierno estadounidense por su legislación e hizo un "...llamado a los parlamentos de la región para que manifestaran su oposición...y ...su solidaridad con el pueblo cubano."⁶³

El 23 de agosto de 1996, el Comité Jurídico Interamericano resolvió por unanimidad "...que los fundamentos y la eventual aplicación de las 'áreas significativas' de la Ley Helms-Burton no guardaban conformidad con el Derecho Internacional."⁶⁴ Dicha resolución, basada en el análisis jurídico sobre la protección de los derechos de propiedad nacionales y la extraterritorialidad y los límites que fija el Derecho Internacional al ejercicio de la jurisdicción, dejó en claro la posición latinoamericana sobre la ilegalidad de la legislación y el rechazo firme de la OEA.

⁶² *El Financiero*, 5 de junio de 1996, p.1a.

⁶³ *La Jornada*, 5 de junio de 1996.

⁶⁴ *Reforma*, 24 de agosto de 1996.

El 4 de septiembre de ese mismo año, en la declaración final de la X Cumbre de Presidentes del Grupo de Río, se condenó a la ley nuevamente muy a pesar de la gestión de la enviada estadounidense Madeleine Albright. Ocho días más tarde, esta legislación volvería a ser rechazada en la reunión del Consejo Permanente de la OEA donde varios países latinoamericanos exigieron su pronta derogación.

b) La Unión Europea

Desde finales de 1995, la Unión Europea (UE) manifestó su rechazo a la aprobación de la Cámara de Representantes de Estados Unidos, del proyecto de la Ley Helms-Burton. Una vez promulgada esta legislación, continuó con la misma línea de impugnación.

A principios de mayo de 1996, la UE pidió a Estados Unidos conversaciones formales dentro de la Organización Mundial de Comercio (OMC) ---bajo el artículo 23 del Acuerdo General sobre Aranceles y Tarifas (GATT)--- para discutir la aplicación e implicaciones de la ley. Seis meses más tarde, solicitaría ante la OMC un tribunal de solución de conflictos contra la Ley Helms-Burton, el cual, por obvias razones, imputó Estados Unidos.

Los cancilleres de la UE no dudaron en afirmar que adoptarían medidas de represalia contra Estados Unidos si Clinton aplicaba por completo la Ley Helms-Burton. La UE amenazó con exigir visas a los ciudadanos estadounidenses para visitar sus estados miembros, congelar algunos bienes estadounidenses y permitir que las compañías europeas entablaran demandas

de recuperación en sus países contra EU para recobrar cualquier cantidad que fuera otorgada en cortes de EU bajo la Helms-Burton.⁶⁵

Una de las acciones más concretas de la UE fue la aprobación de la Comisión Europea ---órgano ejecutivo de la UE--- de un reglamento que contrarrestaba los efectos de la Ley Helms-Burton y la Kennedy-D'Amato. También adoptaron una ley de contrapeso para que sus empresarios pudieran solicitar la reparación de sus daños sobre bienes de empresas de EU en Europa, obligando a sus empresas a notificar a la Comisión Europea toda información obtenida sobre la aplicación de la legislación estadounidense en sus intereses económicos y financieros.⁶⁶

Es importante mencionar que a pesar de esta aparente homogeneidad de posiciones dentro de la UE, la política exterior de España tomó un viraje sorpresivo respecto a la Helms-Burton. En primer lugar, el Presidente José María Aznar suspendió los programas de cooperación bilateral con la isla, argumentando la violación de los derechos humanos. En segundo, anunció que no haría nada que fortaleciera a Castro pero comprometiéndose a proteger los intereses de los españoles en Cuba. Debe mencionarse que los partidos políticos de España criticaron estas decisiones, calificándolas como "un sometimiento a las presiones de Estados Unidos contra La Habana", opinión que muchos países compartieron.

Uno se podría preguntar qué orilló a Estados Unidos a promulgar una ley como la Helms-Burton. Clinton sabía perfectamente que se iba a enfrentar a

⁶⁵ *El Financiero*, 15 de julio de 1996.

⁶⁶ *El Economista*, 25 de julio de 1996.

todo tipo de condenas y que ni sus aliados y mucho menos sus socios tolerarían este tipo de acciones. Incluso el llamado Grupo de los Siete (G-7), del que Estados Unidos forma parte, se manifestó en contra de toda medida comercial unilateral contraria a las normas de la OMC, es decir, la Helms-Burton.

Estados Unidos tuvo que haber contemplado que algunas naciones no estarían dispuestas a abandonar sus negocios en la isla y que surgirían "leyes antidotos" para frenar los efectos de esta legislación. Peor aún, los cubanos apoyarían a Fidel Castro ahora que todo parecía estar en su contra, es decir, se favorecería un clima unificador en torno a la causa cubana y contrario a los deseos estadounidenses. Sin embargo, pesaron más las razones políticas internas que las reacciones internacionales que, a final de cuentas, fueron un recordatorio de que Estados Unidos ya no podría imponer su voluntad sin ser cuestionado.

CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO

- La Ley Helms-Burton, ordenamiento promovido y aprobado por el Congreso de los Estados Unidos de América, constituye un caso excepcional de regulación y de legislación ya que, contraria a toda lógica jurídica y política, expidió un conjunto de normas con pretensión de alcance supranacional y extraterritorial para sancionar a las personas, a las empresas y a los países que realizan actividades de carácter comercial y mercantil en Cuba, que pudieran constituir delitos por tratarse de bienes expropiados por el gobierno de Cuba a ciudadanos de Estados Unidos.
- Esta ley ha sido en todo el mundo objeto de rechazo por tratarse de una acción agresiva que vulnera directamente la soberanía de los Estados y pone en riesgo la convivencia entre naciones, independientemente de considerarse uno de los más graves precedentes de intervención en la época moderna.
- Para México, país con vínculos de amistad, cooperación y reciprocidad con Cuba, la expedición de esta ley por parte del gobierno estadounidense constituye directamente un punto de fricción y de conflicto en las relaciones bilaterales, así como daños a sus ciudadanos y a las empresas mexicanas que pudieran caer en los casos jurídicos previstos por esta ley por realizar negocios en la isla.

- **La ley, en cuanto a su ámbito espacial y material de validez, es una norma de origen estadounidense cuyos alcances sólo pueden ser respetados dentro del territorio estadounidense. En consecuencia, toda conducta o acción derivada de esta ley fuera de este espacio geográfico, debe considerarse atentatoria de las libertades fundamentales de los ciudadanos mexicanos.**

CAPÍTULO III
Acciones del Senado de la República

3. LA POSICIÓN DEL SENADO DE MÉXICO

3.1. Plano Interno

Desde el principio de este trabajo, se ha procurado establecer un hilo conductor para explicar en qué forma la Ley Helms-Burton, atentatoria de la soberanía de México, constituye un acto de agresión que se despliega fundamentalmente en hechos políticos y actos jurídicos de consecuencias perjudiciales para la libertad del país, para su soberanía y para los derechos de los ciudadanos bajo su jurisdicción.

En este capítulo se intenta establecer claramente la articulación que existe entre una ley supranacional como violatoria de dos órdenes jurídicos diferentes como lo son el nacional e internacional, pero que finalmente son reconocidos ambos como atributo y ejercicio de la soberanía de cada país.

En México, esta ley causó estupor e indignación porque si bien es cierto que en la vecindad con Estados Unidos hemos mantenido una permanente tensión y nuestro país ha sido víctima de agresiones y despojos, pocas veces se había enfrentado una violación tan abierta como la que significa la Ley Helms-Burton tanto en su concepción extraterritorial como en sus alcances sancionadores para los mexicanos.

Todos los sectores finalmente se preguntaron qué tan lejos había ido México en su relación bilateral como para tolerar un acto intervencionista e injerencista como esta ley. Dadas las condiciones surgidas al calor del debate, el Gobierno Mexicano se vio en la necesidad de actuar en diferentes planos,

tanto para contrarrestar la animadversión y el rechazo de la opinión mexicana hacia los estadounidenses como para satisfacer la demanda de la sociedad y de los empresarios. Era necesario tomar una decisión ejemplar con el propósito de neutralizar esta ley en sus efectos extraterritoriales por lo que correspondía a México anular las consecuencias y daños para empresas y personas que tuvieran o pretendieran tener inversiones en Cuba.

Sin embargo, se debía actuar en un plano de mayor formalidad y demostrar no solamente con acciones políticas sino con una legislación concreta, la forma en que México pensaba dar respuesta a esta agresión, formulando metódicamente una ley antídoto que estableciera normas y penalidades análogas a efecto de responder a los reclamos de la sociedad y hacer una defensa de mayor legitimidad del interés nacional.

3.1.1 Fundamentación de su competencia

De acuerdo con lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el poder del pueblo se ejerce a través de un gobierno que funciona en forma dividida y separada con un Legislativo encargado de procesar las demandas colectivas y transformarlas en normas positivas, un Ejecutivo encargado de aplicar estas normas y un Judicial con la competencia de juzgar todos los actos derivados de estas leyes.

El Poder Legislativo está depositado en un Congreso General, el cual a su vez se divide en dos cámaras que comparten funciones legislativas comunes pero que también ejercen algunas de carácter exclusivo como es el caso de la política exterior que corresponde, por ley, al Senado de la República.

En efecto, el artículo 76 de la Constitución señala que son facultades exclusivas del Senado “Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario de Despacho correspondiente brindan al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión.”

Por lo tanto, es en el Senado en donde surgió el debate y se ventilaron las posiciones de los diferentes partidos respecto a este tema, con la finalidad de construir los consensos necesarios en la elaboración de la llamada ley antídoto.

3.1.2 Primeros esfuerzos

Una DECLARACIÓN POLÍTICA SOBRE EL SISTEMA DE GOBIERNO EN CUBA es aprobada por el Senado de la República a propuesta de la Diputada Mara Robles Villaseñor del Partido de la Revolución Democrática (PRD), suscrita por diputados y senadores de la Comisión Permanente del H. Congreso respecto al sistema de gobierno en Cuba. Este documento fue aprobado el 19 de julio de 1995. La parte medular de éste es una reafirmación de los principios de la política exterior de México en lo que se refiere a la autodeterminación de los pueblos y el respeto a la soberanía de los Estados.

Este documento puede considerarse el primer antecedente formal de la actitud asumida por el Senado de la República en relación a la Ley Helms-Burton.

El 26 de septiembre de ese mismo año, los coordinadores de los grupos parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Acción Nacional (PAN) y Partido de la Revolución Democrática (PRD), suscriben un PUNTO DE ACUERDO en donde deploran la aprobación del proyecto de la ley de la Ley Helms-Burton. Aquí reiteran los principios fundamentales de no intervención y autodeterminación de los pueblos, catalogan las violaciones al Derecho Internacional y expresan su reserva ante la posibilidad de que se apruebe dicha ley.

Un mes después, el 24 de octubre, los coordinadores de los grupos parlamentarios emitieron un PUNTO DE ACUERDO en donde manifestaron nuevamente su preocupación sobre el mismo tema y "...apelan al espíritu de diálogo y cooperación internacionales."⁶⁷

Es importante analizar brevemente el contexto en el cual se va desarrollando este movimiento dentro del Senado para tomar participación en acciones concretas. Recuérdese que en ese momento es ya un órgano legislativo plural a consecuencia de la Reforma Política de 1993 que permite el acceso de senadores de primera minoría, ampliando la representación y diluyendo el enclave del Partido Revolucionario Institucional con presencia hegemónica y que gracias a estas reformas políticas logró cambiar su composición a partir de la Legislatura LVI.

En efecto, en esta legislatura la presencia de los partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática, aportaron mayor riqueza al debate y, en

⁶⁷ *Diario de los Debates*, Núm. 13, México, 24 de octubre de 1995, p. 4.

consecuencia, una actividad legislativa sin precedente que se puede considerar como uno de las causas fundamentales que sirvieron de base para impulsar la Ley Antídoto.

3.1.3 En la Comisión Permanente (abril-agosto de 1996)

Fue durante los trabajos de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, correspondientes al segundo receso del segundo año de ejercicio de la LVI Legislatura, donde empezaron a surgir las primeras expresiones de rechazo en contra de la Ley Helms-Burton.

En mayo de 1996, durante esta Comisión Permanente, se llevó a cabo la X Reunión Interparlamentaria Canadá-México en Ottawa, Canadá. Existía un gran consenso entre las delegaciones de ambos países sobre la necesidad de utilizar este foro como un medio para expresar su completo rechazo a la legislación estadounidense.

En la Agenda de Trabajo se incluyó el siguiente apartado: Intercambiar puntos de vista sobre las repercusiones de la implementación de la Ley Helms-Burton⁶⁸. En la inauguración el Presidente de la Delegación Mexicana, el Senador priista Fernando Ortiz Arana, expresó “Vamos a reflexionar en esta Reunión Interparlamentaria sobre muy diversos asuntos que interesan a los dos países. No podemos dejar de referirnos a las discrepancias que Canadá y México han presentado ante Estados Unidos por la aprobación de la llamada

⁶⁸ Memoria de la X Reunión Interparlamentaria México-Canadá, p. 13.

Ley Helms-Burton que, por un lado, pretende fortalecer el bloqueo a Cuba y, por el otro, extralimita sus alcances llevándolos a otras naciones.”⁶⁹

Representando al Partido Acción Nacional, el Senador José Ángel Conchello propuso durante la Segunda Sesión de Trabajo, en el tema “Tratado de Libre Comercio de América del Norte”, que “En el Comunicado Conjunto que pueda suscribirse, se incluya una condena a la Ley Helms-Burton.”⁷⁰

Otros senadores propusieron que dentro de esa legislación se considerara la protección a las empresas mexicanas de la aplicación extraterritorial de las leyes de Estados Unidos y además se hicieron condenas severas a esta ley por considerarla atentatoria contra la libertad de las personas y la soberanía de terceros países, además de contradecir el espíritu de libre comercio que siempre ha proclamado Estados Unidos. Más aún, se sostuvo que esta ley constituía un precedente peligroso y podía provocar tensiones en la convivencia internacional.⁷¹

Después de un intenso cabildeo con su contraparte, los legisladores mexicanos y canadienses suscribieron una Declaración Conjunta que contiene un apartado específico titulado “RECHAZO A LA LEY HELMS-BURTON. Las delegaciones expresaron su rechazo a la llamada Ley Helms-Burton, que pretende extender los alcances jurídicos de una ley de los EUA a terceros países, sentando un peligroso precedente de aplicación extraterritorial de la ley y de la violación de la soberanía de otras naciones. Manifestaron que esa

⁶⁹ *Ibid.*, p. 27.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 43.

⁷¹ *Ibid.*, p. 47.

ley viola las reglas establecidas por la Organización Mundial del Comercio, las normas de derecho internacional y vulneran los acuerdos establecidos por el Tratado de Libre Comercio entre México, Canadá y Estados Unidos. Durante la sesión, la parte mexicana manifestó que, al igual que lo ha hecho Canadá, **México legisle contra la aplicación extraterritorial de leyes de otros países.**⁷²

Como puede observarse en esta Reunión Interparlamentaria, la Delegación Mexicana fue a pulsar el ambiente político de Canadá y particularmente a tomar la sensibilidad tanto del Parlamento como del Primer Ministro Jean Chretien para preparar y asumir una posición más consistente mediante acciones legislativas.

A propósito de esta reunión interparlamentaria, Fernando Solana, presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado, anunció que se estaba preparando una iniciativa de ley que prohibiría la aplicación de la Ley Helms-Burton en México, indicando que incluiría la aplicación de sanciones. En esa ocasión expresó "...México está obligado a defender sus intereses en el extranjero, particularmente en Cuba, donde existen millonarias inversiones en comercio y servicios."⁷³

Durante el funcionamiento de la Comisión Permanente, presidida por Fernando Ortiz Arana, el Poder Legislativo asume una posición más definida y la fija con claridad mediante un ACUERDO PARLAMENTARIO suscrito

⁷² *Ibid.*, p. 71.

⁷³ *La Jornada*, 16 de mayo de 1996.

el 29 de mayo de 1996 y que a la letra dice: "Los grupos parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional, del Partido Acción Nacional, del Partido de la Revolución Democrática y del Partido del Trabajo, que concurren esta H. Comisión Permanente. CONSIDERANDO Que la ley Helms-Burton, aprobada en los Estados Unidos, violenta la soberanía de nuestro país, al sancionar a quienes mantengan relaciones comerciales con Cuba, sean empresas pública o privadas, personas físicas o morales. Que la referida ley castiga a los países que no comparten la política exterior del gobierno estadounidense con respecto a Cuba. Situación que es contraria a la tradición de la política exterior mexicana fundada en los principios de No intervención y Autodeterminación de los pueblos. Que dicha ley es atentatoria del derecho internacional al proponer una aplicación extraterritorial de leyes estadounidenses. Que la denominada Ley Helms-Burton atenta contra el libre comercio y las normas establecidas por la Organización Mundial de Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá. Por ello, proponemos el siguiente punto de ACUERDO Primero. Se reitera la solidaridad del Congreso mexicano con el pueblo cubano. Segundo. Se rechaza de manera absoluta la Ley Helms-Burton, por considerarla atentatoria a nuestra soberanía y violatoria del derecho internacional. Tercero. Deben establecerse a la brevedad posible los mecanismos necesarios para legislar, sobre las medidas que defienden los intereses comerciales del país, de las amenazas de la ley Helms-Burton. Cuarto. Considerar la conveniencia de que el Gobierno Mexicano realice acciones conjuntas con otros países afectados por la ley, y recurra a las instancias internacionales competentes, para que tomen la determinación que les corresponde frente a las pretensiones de la referida ley."⁷⁴

⁷⁴ *Diario de los Debates*, Núm. 5, México, 29 de mayo de 1996, pp. 7-8.

Debe comentarse que este Acuerdo fue suscrito por diputados y senadores de todos los partidos políticos, reflejando así un consenso general de repudio a esta ley.

Como puede verse en este Acuerdo, la fundamentación del mismo nace de la defensa de la soberanía y también de la violación a los principios de no intervención y autodeterminación de los pueblos, independientemente de que atenta en contra del derecho internacional, el libre comercio y otras convenciones internacionales de las que forman parte México y Estados Unidos. Lo que llama la atención es la fijación de una posición de solidaridad del Congreso Mexicano con el pueblo cubano como primer punto del Acuerdo, hecho que revela la independencia de criterio del Gobierno Mexicano y la convergencia de las fuerzas políticas para apoyar esta decisión.

Ese mismo día, la Secretaría de Relaciones Exteriores divulgó un Comunicado Urgente, fechado en Washington, para manifestar que el gobierno de México a través de su embajada en Estados Unidos, había protestado enérgicamente ante el Departamento de Estado el envío, por parte del gobierno estadounidense, de una carta de advertencia a la empresa mexicana *Grupo Domos*, con base a la Ley Helms-Burton, para que dejara de hacer negocios en otro país. En el mismo texto, se hacen diversas consideraciones condenatorias fundamentalmente del "...pretendido ejercicio de jurisdicción extraterritorial de los Estados Unidos para restringir el comercio internacional de empresas mexicanas con terceros países" por considerarlo "...inaceptable y violatorio del derecho internacional."⁷⁵

⁷⁵ Comunicado Urgente, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 29 de mayo de 1996, pp.1-2.

En esos días, los senadores del Partido Acción Nacional, José Ángel Conchello y Gabriel Jiménez Remus, declararon ante los medios de comunicación que de aplicarse la Helms-Burton, se solicitaría la revisión del Tratado de Libre Comercio junto con Canadá. Además, que esta ley era un componente de la Ley Torricelli de 1992 que prohibía a las empresas estadounidenses comerciar con Cuba.

Bajo esta presión, en la sesión del 5 de junio de 1996, el Senador priísta José Murat solicitó hacer uso de la palabra para hacer una condena enérgica y rechazar la Ley Helms-Burton. En un discurso que parece haber sido meditado y preparado en comisiones, dado que se nota un enfoque interdisciplinario y formulado con gran precisión, se exponen las razones tanto de carácter moral como jurídico y político por las cuales México debía sumarse a la repulsa mundial en contra de esta ley. Así como se menciona su unilateralidad, se dan a conocer una serie de argumentos para preparar el terreno hacia una acción legislativa que en el propio discurso se deja entrever cuando se afirma que “El Senado estudia con gran cuidado, una iniciativa de ley que tiene por objeto neutralizar los efectos de la aplicación extraterritorial de la Helms-Burton.”⁷⁶

Ese mismo día se presentarían dos Puntos de Acuerdo sobre la Helms-Burton. El primero de ellos estuvo a cargo del Senador Mauricio Fernández Garza, quien a nombre de los legisladores del Partido Acción Nacional, sometió a la consideración de la Comisión Permanente, un Punto de Acuerdo que fue aprobado por unanimidad por diputados y senadores. En este Punto de

⁷⁶ *Diario de los Debates*, Núm. 6, México, 5 de junio de 1996, p. 16.

Acuerdo se encuentran, por vez primera, las acciones que tomaría el Congreso Mexicano respecto a la Helms-Burton. Se proponía dirigirse al Parlamento Latinoamericano para solicitar su apoyo y solidaridad en el rechazo a la Helms-Burton, así como al Poder Legislativo de los países con quienes se celebraban reuniones interparlamentarias y a las diversas organizaciones de parlamentarios. Por último, se exhortaba al Ejecutivo para utilizar todos los foros y organizaciones multilaterales con el fin de fijar la posición mexicana respecto a esta legislación.

El segundo Punto de Acuerdo presentado en esta sesión, fue del Diputado Jesús Zambrano en representación del Partido de la Revolución Democrática. Aquí se expresaba la consideración de estudiar la Ley de Solidaridad Democrática y Libertad Cubana para conocer sus efectos y formular las medidas legislativas necesarias. A diferencia del anterior Punto de Acuerdo --que recibió el respaldo inmediato de todos los legisladores--, este documento fue turnado a las Comisiones de Relaciones Exteriores de la Cámara de Senadores (Primera Sección) y de la Cámara de Diputados.

Para ratificar posiciones, el Senador José Murat volvió a hacer uso de la palabra el 19 de junio de 1996, delineando ya los propósitos del Legislativo para responder a la Helms-Burton y formulando una serie de supuestos de carácter político y jurídico para establecer el marco en el cual podría legislarse en una materia inédita, sin que eso pudiera significar una conducta análoga a la de los estadounidenses consistente en estar produciendo normas de carácter supranacional. Analizado este discurso se puede percibir mejor el ámbito de regulación que el Senado de la República deseaba promover mediante la fijación de algunos criterios.

En primer lugar "...neutralizar a la Ley Helms-Burton en todos sus alcances respecto a la órbita soberana de México."⁷⁷ Para lograr este objetivo se formulan una serie de requerimientos como el de fijar muy bien el marco de protección para las personas físicas y morales que pueden ser susceptibles de recibir algún daño en sus personas y en sus bienes. Esta protección podría generarse a partir de un conjunto de normas sancionadoras de las personas físicas o morales, mexicanas y extranjeras que colaboraran con las autoridades estadounidenses en la aplicación de la Ley Helms-Burton.

En otra parte del discurso se promueven una serie de previsiones para evitar que las personas físicas o morales ofrezcan información o la rindan a petición de las autoridades estadounidenses que tengan por objeto ejercer vigilancia, control, coacción, supervisión y cualquier tipo de tutela sobre los ciudadanos que se prestaran a ayudar a las autoridades estadounidenses. La novedad en esta intervención es que se señala a los mecanismos de arbitraje contenidos en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte como el espacio idóneo para resolver las controversias entre países.

En esa ocasión, los partidos de oposición no intervinieron sobre el tema. Sin embargo, puede deducirse que la posición del Senado tenía era más bien de carácter gubernamental. Si bien no se tenía todo el consenso en cuanto al tipo de legislación que se quería producir, al menos no causaba ninguna discrepancia o diferencia que pudiera ser consignada en el *Diario de Debates*.

Como resultado de una declaración del senador estadounidense Jesse Helms,

⁷⁷ *Diario de los Debates*, Núm. 8, México, 19 de junio de 1996, p. 72.

donde expresa "...quienes se oponen a la Helms-Burton están más preocupados por participar con egoísmo en transacciones mercantiles irresponsables y les importa poco ayudar a conseguir la libertad del pueblo cubano"⁷⁸, en la sesión del 10 de julio de 1996, la Comisión Permanente suscribe la **DECLARACIÓN POLÍTICA RECHAZANDO LAS EXPRESIONES INJURIOSAS DEL SENADOR ESTADOUNIDENSE JESSE HELMS.**

Después de una serie de considerandos, la declaración política se formula en un "PUNTO ÚNICO. Se rechaza enérgicamente la actitud del Senador estadounidense Jesse Helms al utilizar adjetivos ofensivos y expresiones injuriosas en contra de México por la decisión de nuestro país de oponerse a la aplicación extraterritorial de la Ley llamada Helms-Burton."⁷⁹

Esta DECLARACIÓN POLÍTICA mereció la unanimidad de los legisladores y se trata de una acción política plural porque fue suscrita por todos los partidos políticos con presencia en la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

El miércoles 17 de julio de 1996, la Comisión Permanente recibió del Congreso del estado de Durango, un oficio de apoyo y solidaridad contra la imposición de la Ley Helms-Burton.⁸⁰ Se menciona esta comunicación sólo para proyectar una inconformidad generalizada en todo el país que tuvo expresiones muy diversas y que en este caso constituyó un precedente que de

⁷⁸ *El Financiero*, 10 de julio de 1996.

⁷⁹ *Diario de los Debates*, Núm. 11, México, 10 de julio de 1996, p. 20.

⁸⁰ *Diario de los Debates*, Núm. 12, México, 17 de julio de 1996, p. 4.

alguna manera contribuye a configurar la decisión definitiva del Congreso Mexicano para legislar en contra de la Ley Helms-Burton.

En esa misma sesión y en respuesta a la decisión del Presidente Clinton de poner en vigor el capítulo III de la Ley Helms-Burton pero con un aplazamiento de seis meses para presentar demandas ante cortes estadounidenses, el Senador José Luis Soberanes Reyes a nombre de los legisladores del Partido Revolucionario Institucional expresó: "...la suspensión temporal de los litigios en contra de las empresas extranjeras que mantienen relaciones comerciales con Cuba no cambia la naturaleza de esa ley, ni sus pretensiones de aplicación extraterritorial."⁸¹

Ante la inminencia de la aplicación unilateral de sanciones por parte del gobierno de Estados Unidos, el 21 de agosto de 1996, los partidos políticos por unanimidad formularon un "PUNTO DE ACUERDO RECHAZANDO LA APLICACIÓN EXTRATERRITORIAL DE LA LEY HELMS-BURTON, con arreglo a los siguientes puntos: Primero. Se rechaza enérgicamente el intento de aplicar extraterritorialmente la Ley Helms-Burton a empresas nacionales y empresarios mexicanos, por ser violatorio de la soberanía, así como de los principios y normas de derecho internacional. Segundo. Es urgente legislar para evitar que se pretendan aplicar en México las leyes de otros países. Tercero. En el próximo periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión, deberá discutirse y, en su caso, aprobarse la ley en la materia. Cuarto. Se manifiesta el apoyo a las empresas nacionales y a los

⁸¹ *Ibid.*, p. 49.

empresarios mexicanos que concurren a otros países a crear fuentes de empleo y a buscar los recursos que beneficien a México.”⁸²

En la misma sesión y en apoyo de este acuerdo legislativo, José Murat pidió hacer uso de la palabra con el propósito de dar a conocer un informe sobre la “I REUNIÓN INTERPARLAMENTARIA CUBA-MÉXICO”. En esta intervención se mencionó la Declaración Conjunta mediante la cual ambos países hacen una condena a la ley porque “...representa un acto de intervención hacia Cuba, así como una inaceptable injerencia en las relaciones de terceros países con Cuba.”⁸³ Asimismo, se acuerda convocar a los parlamentos de los países latinoamericanos para adoptar acciones que detuvieran los efectos de la ley. Es importante mencionar que esta declaración también contiene un apartado sobre el “Bloqueo económico de los Estados Unidos a Cuba”, donde se reitera que “...sólo mediante el diálogo y la negociación es posible alcanzar soluciones políticas para resolver las diferencias entre Estados.”⁸⁴

Una vez que se presenta el caso de la empresa mexicana *Domos*, a la que nos referimos anteriormente, y tratándose ya de un hecho concreto que agredía a los propios mexicanos directamente, en esa misma sesión, la Comisión Permanente en voz de Murat hace un reconocimiento a la postura firme y enérgica del Gobierno Mexicano y es entonces cuando se menciona a la Ley

⁸² *Diario de los Debates*, Núm. 17, México, 21 de agosto de 1996, p. 38.

⁸³ *Declaración Conjunta de la I Reunión Interparlamentaria Cuba-México*, 10-11 de agosto de 1996, La Habana, Cuba, p. 3.

⁸⁴ *Ibid.*, p. 4.

Antídoto como "...cuerpo normativo que responda, puntualmente, las acciones unilaterales de la llamada Ley Helms-Burton."⁸⁵

Sin embargo, no todos los legisladores tienen la misma percepción que el priísta Murat y es entonces cuando por primera vez el Partido Acción Nacional por voz del Senador Mauricio Fernández Garza, puntualiza que "...desde mi perspectiva, la posición mexicana, sí ha sido lenta o corta; porque no estamos hablando nada más de esta ley" y agrega "En 1992, tuvimos la Torricelli, en la cual México hizo absolutamente nada, y era una agresión a nuestra soberanía."⁸⁶ El Senador Fernández mencionó más adelante en su discurso que él en otro foro había propuesto en Cuba la "Ley Espejo" que, en otras palabras, puede enunciarse como "ojo por ojo y diente por diente" y que corresponde en realidad a la famosa Ley del Talión. Con estas palabras el PAN estaba dando argumentos para restar exclusividad al PRI acerca de sus esfuerzos neutralizadores en contra de la Ley Helms-Burton y además formulaba un apremio al Gobierno Mexicano para que actuara de inmediato. Sus palabras así lo indican. "Y por fin, yo sí invito al Ejecutivo, al primer Ejecutivo Federal, a nuestro Presidente de la República, a que en este mismo sentido también aplique una sanción, a lo que él le corresponde, que esta compañía que demandó, igualmente que a México no se le permita la entrada de sus ejecutivos americanos a nuestra patria."⁸⁷

El Diputado Víctor Quintana Silveira del Partido de la Revolución Democrática, adhiriéndose a las críticas al Gobierno Mexicano, pronunció un

⁸⁵ *Diario de los Debates*, Núm 17, México, 21 de agosto de 1996, p. 39.

⁸⁶ *Ibid.*, p. 40.

⁸⁷ *Ibid.*, p. 41.

discurso bastante ácido para preguntar por qué había tantos titubeos en la promulgación de la Ley Antídoto. Imaginando una serie de justificaciones, finalmente convoca a no seguir esperando más. En convergencia con las expresiones emitidas por el Senador Fernández del PAN, el diputado perredista reiteró que lo mejor era “Helms por Helms y Burton por Burton”⁸⁸ parodiando esta analogía pero también pronunciándose en favor de una actuación resuelta y decidida. En un arrebato patriótico concluyó su discurso diciendo “Debemos dar el grito del 15 de septiembre con una ley antídoto que no queremos ser dependientes de los vaivenes políticos de los norteamericanos.”⁸⁹

El Partido del Trabajo representado por el Diputado Alfonso Primitivo Vázquez, sin criticar el ritmo de actuación del Gobierno Mexicano se unió a las manifestaciones de apremio de los legisladores que le presidieron en el uso de la palabra, condenando la doble moral con la que acostumbran a actuar los estadounidenses.

Como puede verse, en este receso congresional, se desarrolló una actividad parlamentaria muy intensa para manifestar el repudio del Gobierno Mexicano en contra de la Helms-Burton y también para construir un consenso que facilitara el camino de los legisladores hacia la formulación de una ley antídoto que, dígame lo que se diga, para su tiempo era no solamente novedosa sino además un campo desconocido para ser trabajado en el ámbito legislativo.

⁸⁸ *Ibid.*, p. 42.

⁸⁹ *Ibid.*, p. 42.

Durante esta Comisión Permanente, los senadores también aprovecharon los medios de comunicación para dar a conocer las opiniones de sus respectivos partidos y el trabajo que se estaba llevando a cabo para la formulación de la ley antidoto. Sólo por mencionar algunos nombres, durante el periodo de junio, julio y agosto se pueden encontrar declaraciones de los senadores Fernando Solana (PRI), Natividad Jiménez Moreno (PAN), José Murat Casab (PRI), Carlos Jiménez Macías (PRI), Gustavo Carbajal Moreno (PRI), Mauricio Fernández Garza (PAN), Mauricio Valdés Fontes (PRI), Rodolfo Becerril Traffon (PRI), José Luis Soberanes (PRI), Carlos Sales (PRI), José Angel Conchello Dávila (PAN), Gabriel Jiménez Remus (PAN), María de los Angeles Moreno (PRI). Por el listado anterior se puede constatar que a los senadores les interesaba dejar sentado la posición de su partido respecto a este tema, pero sobre todo, utilizaban más a los medios que a la propia tribuna para expresar sus opiniones respecto a la ley. Probablemente era una forma de promover a su partido haciendo gala de la defensa de los intereses de los mexicanos.

También debe mencionarse el trabajo en Comisiones, el cual se caracterizó por ser una parte muy activa para apoyar la posición política contra la Ley Helms-Burton. En estas Reuniones de Trabajo con grupos parlamentarios de otros países como Francia, Inglaterra, Japón, Bolivia, Ecuador, entre otros, se reiteró de nueva cuenta la posición del gobierno de México. Es evidente que el Senado buscaba encontrar consensos con otros países a fin de adoptar un frente común en contra de esta legislación. Se observa que con los países latinoamericanos, este tema era punto obligado a tratar, mientras que con los países de Asia y Europa se guardaba una cierta distancia y cautela.

Tomando en cuenta que en estas Reuniones las referencias a la Helms-Burton no constituyen más que manifestaciones a propósito de la ley y, por otra parte, no se identificaron ideas concretas que hubieran ayudado o influido a configurar la ley antidoto, solamente se hace mención de ellas a fin de que se conozca que en estas comisiones se estableció un principio de adhesión al Gobierno Mexicano para contrarrestar la ley.

3.1.4 Primer periodo ordinario de sesiones de la LVI Legislatura (septiembre-diciembre de 1996)

El 5 de septiembre de 1996 marca un hito definitivo porque es en esa fecha cuando se presenta la iniciativa de **Ley que Protege el Comercio y la Inversión** (ley antidoto) coincidente con la visita de estado del Presidente de España, José María Aznar.

En dicha sesión se pronuncia un discurso alusivo a la presencia del presidente español donde se hace una condena severa a la Ley Helms-Burton y a todo lo que ella significa. Se destaca el hecho porque debe reconocerse que tanto por sus declaraciones políticas, como por su militancia, Aznar había venido actuando como un enemigo acérrimo del pueblo cubano y en los hechos se ha llegado a constituir en uno de los aliados de Estados Unidos que si bien pueden no simpatizar con la extraterritorialidad de la Ley Helms-Burton, su actitud imperial se proyecta en todos los actos en que participan.

Antes de hacer referencia al análisis de la propia ley se va a poner en relieve el discurso de bienvenida al Presidente Aznar que como es tradición parlamentaria, se trata de una pieza oratoria consensada entre todos los

partidos políticos, indicativa de la convergencia para dejar constancia ante el Jefe de Estado Español del rechazo profundo que sentía México frente a la agresión de la Ley Helms-Burton. Con el lenguaje ya conocido y con la argumentación manejada hasta la vastedad, el Senador Murat, expresó las ideas básicas del Senado, repudiando directamente la Ley Helms-Burton e indirectamente la actitud pusilánime del gobierno español. “Este Senado de la República y el Congreso de la Unión, han ratificado su solidaridad con Cuba, expresando que la democracia es siempre el resultado de los procesos internos de entendimiento y no de una imposición desde fuera.”⁹⁰ Sobra decir que Aznar ni por aludido se dio, respondiendo con un tedioso discurso de carácter mercantil que hizo recordar a sus antepasados en sus primeros pasos por estas tierras.

El 10 de septiembre compareció en el Senado el Secretario de Relaciones Exteriores, José Angel Gurría, con motivo del análisis del II Informe de Gobierno en relación a Política Exterior. Esta sesión, muy participativa por cierto, dio oportunidad al Canciller para exponer la posición del Gobierno Mexicano en la materia. Durante su intervención inicial, el Canciller se refirió a la Ley Helms-Burton como una de las diferencias de fondo en relación a los Estados Unidos. Por una parte, la calificó como medida unilateral, con efectos extraterritoriales que “...afecta directamente intereses de personas y empresas mexicanas; que atenta contra la libertad de comercio y que afecta la convivencia entre las naciones.”⁹¹ Gurría hizo ver a los senadores y diputados ahí presentes que México había dado respuesta a este desafío promoviendo

⁹⁰ *Diario de los Debates*, Núm. 2, México, 5 de septiembre de 1997, p. 21.

⁹¹ Comparecencia del Secretario de Relaciones Exteriores, José Angel Gurría, ante la Cámara de Senadores, México, 10 de septiembre de 1996, p. 5.

consultas con Canadá, con la Unión Europea, con Japón y con países de América Latina. A juicio del Canciller y en la perspectiva trilateral, informó que se estaban haciendo uso de los mecanismos de solución de controversias que contempla el TLC y multilateralmente se estaban promoviendo resoluciones en los foros multilaterales como la Cumbre Iberoamericana en el Grupo de Río y en la OEA.

El Canciller dejó ver que en México había esfuerzos internos por parte del Presidente de la República y del Senado para contrarrestar a través de una ley los efectos de la legislación extraterritorial y no sólo eso sino que además dio a conocer que a los representantes del gobierno estadounidense ---sin precisar a cuáles--- se les había hecho saber la posición de México por escrito frente a esta ley y a la cuestión de Cuba. José Ángel Gurría reiteró que "Para México los límites en la promoción de valores compartidos son muy claros: el respeto a los principios de no intervención y autodeterminación, la plena observancia del Derecho Internacional y la salvaguarda del interés de la nación."⁹²

La oposición aprovechó la oportunidad de esta comparecencia para dejar constancia de sus posiciones y actitudes políticas. El Senador Héctor Sánchez López, líder de la fracción parlamentaria del PRD, formuló la propuesta de que "La política frente a Estados Unidos debe ser modificada sustancial y urgentemente. Es preciso pasar de la apertura indiscriminada a una apertura negociada que ponga el acento en la contención de los intereses estadounidenses en México y en la protección de las áreas más vulnerables de

⁹² *Ibid.*, p. 6.

la economía mexicana.”⁹³ El Senador Sánchez reconoció la actitud decidida del Estado Mexicano para rechazar las amenazas de la ley, promoviendo la Ley Antídoto. Aunque algo ingenuo en su posición, porque supone que esta ley es una muestra de que los Estados Unidos no son invulnerables, visto en una perspectiva de mayor mesura, al Senador Sánchez le asiste la razón cuando afirma que “..esta ley testimonia la capacidad para defender la soberanía nacional, una muestra de lo que podría ser una actitud digna de México frente a los afanes hegemónicos de los Estados Unidos.”⁹⁴

El Diputado Alejandro Moreno Berry, del Partido del Trabajo, destacó que uno de los aspectos positivos de la política exterior de México actual, era el rechazo a los efectos extraterritoriales de la Ley Helms-Burton. Es conveniente hacer hincapié en la posición del Diputado Moreno en cuanto a su referencia a “...la facultad irrenunciable de preservar (México) su jurisdicción sobre cualquier empresa y ciudadano ubicado en su territorio.”⁹⁵

La posición del Partido Acción Nacional fue expuesta por el Senador Luis Felipe Bravo Mena quien dio una definición clásica de política exterior, sosteniendo que debe ser fundamentalmente una política de Estado, es decir, “una estrategia de acción internacional que exprese la voluntad política que sea fruto de un amplio consenso entre todos los componentes del Estado, particularmente de aquellas fuerzas a quienes los ciudadanos han otorgado representación política a través del voto libre y secreto emitido en elecciones auténticas.”⁹⁶

⁹³ *Ibid.*, p. 8.

⁹⁴ *Ibid.*, p. 9.

⁹⁵ *Ibid.*, p. 15.

⁹⁶ *Ibid.*, p. 21.

Debe considerarse que la posición del Partido Acción Nacional es valerosa y en cierta forma innovadora, cuando el propio Bravo Mena hace referencia a un compromiso olvidado o abandonado por el Gobierno Mexicano, que se adquirió en el Parlamento Latinoamericano a favor de la creación de la Comunidad Latinoamericana de Naciones. Para el Senador Bravo Mena, esta podía ser una forma eficaz de contrarrestar los efectos de leyes semejantes a la Helms-Burton.

El Senador Salvador Sánchez Vázquez del Partido Revolucionario Institucional menciona la visita del Embajador Stuart Eisenatz, realizada a nuestro país el 28 de agosto de 1996.⁹⁷ En efecto, aún cuando no se produjo la información adecuada en relación a la visita de este Embajador especial de Estados Unidos para disuadir al Gobierno Mexicano y a otros gobiernos del mundo de no tomar represalias en contra de la Ley Helms-Burton, lo cierto es que el Senador Sánchez Vázquez destaca un punto que es importante mencionar y que se refiere al frente común que surgió frente a esta posición injerencista del gobierno estadounidense. El Senador consideró que la Ley Antídoto era uno de los mecanismos a los que debía recurrir el Gobierno Mexicano para hacer frente a esta actitud sistemática de agresión e intervencionismo.

⁹⁷ En dicha ocasión, La SRE dio a conocer la posición de México sobre la Ley Helms-Burton y la cuestión de Cuba. En el punto número 21, sintetiza que México reitera su posición en favor del inmediato levantamiento del bloqueo a Cuba; apoya la inserción de Cuba en los principales foros regionales y el sistema interamericano; reafirma su posición, basada en el principio de autodeterminación de los pueblos, de que la evolución política y democrática de Cuba es de la incumbencia exclusiva del pueblo cubano; reitera su rechazo a la Ley Helms-Burton; defiende el derecho de sus nacionales a ejercer actividades empresariales en cualquier parte del mundo y exhorta a EU y Cuba a propiciar un avenimiento político que les permita encontrar fórmulas de entendimiento, moderación y respeto recíproco, que garanticen la estabilidad, la paz y la seguridad.

En su oportunidad, el Secretario José Angel Gurría respondió a una serie de cuestionamientos y sobre todo, hizo referencia a los recursos de la diplomacia mexicana para atacar la Helms-Burton. "En el TLC se han utilizado dos, el primero de consultas, el segundo, la Reunión de la Trilateral, que son los tres ministros de comercio, la instancia que quedaría como recurso para Canadá y México en caso de que hubiere algún desarrollo que así lo aconseje, sería la convocatoria de un panel, ... instancia que es privilegio de los miembros del TLC."⁹⁸

Dentro de este conjunto de participaciones parece ser que la del Senador José Ángel Conchello Dávila transmitió una posición mucho más definida y acabada acerca de los esfuerzos del Senado para promover la Ley Antídoto. El Senador Conchello cuestionó en cierta forma el nombre que se le iba a dar a esta ley, advirtiendo el riesgo que podía significar una ambigüedad que decepcionara a la opinión pública. Asimismo, se refirió a los técnicos de la Secretaría de Relaciones Exteriores a quienes criticó por considerar que veían a la Ley Helms-Burton y a la Ley Antídoto como fenómenos aislados y no como parte de un proceso histórico que acertadamente remitió a 1838, con la independencia de la República de Texas, a 1847 con la guerra entre Estados Unidos y México; y hasta los primeros días de septiembre de 1996 cuando el Presidente Clinton amenazó a los países que no querían aceptar la Ley Helms-Burton. Conchello se hizo una serie de preguntas sobre los criterios que debían dominar para la construcción de una ley suficientemente capaz de constituirse en un medio para contrarrestar los efectos de esta Ley y no solamente en un instrumento político de promoción de soberanía que no iba a

⁹⁸ *Ibid.*, p. 32.

operar en ningún ámbito. El Senador convocó a que se hiciera prevalecer el criterio político, en lugar del económico y jurídico estudiado a fondo por la OEA y la SRE, partiendo del capítulo II al que consideró como una abierta intervención para convertir a "...Cuba en un protectorado norteamericano."⁹⁹

El Canciller en la defensa de su posición y particularmente frente a las ideas que expuso Conchello, se refirió a algunas generalidades sin responder a las expectativas del senador panista. En la intervención del Secretario Gurría, se mencionó que en la visita del Embajador Eisenzat se le hizo entrega de un documento con los 21 puntos sobre la posición de México respecto tanto a la Ley Helms-Burton como a Cuba. Gurría consideró que esos puntos eran congruentes con los principios del gobierno de México, plasmados en la Constitución para la conducción de su política exterior, como en todos los demás ordenamientos que implican la celebración de tratados y los compromisos de carácter internacional pero fundamentalmente se apoya en la opinión de la Comisión Jurídica Interamericana.

Básicamente la argumentación del Canciller no es nueva sino demuestra la posición del Gobierno Mexicano respecto a la isla desde la Revolución Cubana, su resolución en contra del embargo económico, su rechazo a romper relaciones diplomáticas, la promoción del concepto de pluralismo ideológico para los países miembros de la OEA en 1975, el constante reclamo de que fuera incluida en los foros hemisféricos e internacionales, concluyendo con los esfuerzos de México por propiciar el diálogo entre Cuba y Estados Unidos.

⁹⁹ *Ibid.*, p. 43.

El Secretario respondió al Senador Conchello afirmando que no se le olvidaba la historia pero que contrario a su posición, se habían tomado en cuenta necesariamente los criterios políticos, económicos y jurídicos, afirmando que "...detrás de esta ley está una pretensión de legislar en un país respecto de la conducta de ciudadanos de un segundo país, en su relación con ciudadanos de un tercer país. Esto es totalmente inaceptable, como concepto político y es, como ya quedó claramente demostrado, ilegal desde el punto de vista de Derecho Internacional, por una gran variedad de razones; no sólo la de la retroactividad ... y al *habeas corpus* sino inclusive en cosas muy flagrantes como en el hecho de que se penalice de acuerdo con el Título IV, a los hijos de aquellos funcionarios de empresas que hubieran podido caer en el supuesto, lo cual es también una violación al marco jurídico."¹⁰⁰

El Secretario de Relaciones Exteriores mencionó que para la elaboración de la Ley Antídoto se realizaron consultas con Canadá y la Unión Europea, se informó al Grupo de Río sobre el texto que se iba a proponer y se analizaron textos de ley que ya existían en Inglaterra en esta materia. Reconoció la actuación del Senado porque "...es la Cámara por la cual debe ser iniciado el proceso y que en todos los casos, al denunciar y proteger a las empresas mexicanas contra los efectos extraterritoriales de la ley, ciertamente, se cumple el propósito último de proteger, de reforzar, de preservar la soberanía de la nación."¹⁰¹

Por último, el Secretario hizo mención de la plática que sostuvo con Stuart

¹⁰⁰ *Ibid.*, p. 45.

¹⁰¹ *Ibid.*, p. 51.

Eizensat, en la que el embajador intentó resaltar el caso de la violación de los derechos humanos en Cuba, a lo que él se negó por tratarse de un asunto que iba más lejos como los títulos III y IV en donde un país "...se erige en juez de las reacciones de segundos, respecto de la acción sobre Cuba, ...diría que el principio hay que defenderlo a ultranza, independientemente de que se trate de Cuba o no, pero en el caso particular de Cuba."¹⁰² Sobre este tema, el Canciller comentó que el mismo Relator de Derechos Humanos en Cuba había sostenido que la legislación estadounidense constituía un marco poco propicio para su buen desarrollo a fin de sustentar su argumento.

Como puede observarse, era necesario incluir el desarrollo de estos trabajos en el Senado a fin de reflejar la postura de cada partido político y la confrontación con el mismo Canciller sobre los tiempos y el contenido de la Ley Antídoto. La oposición demostró tener los argumentos más críticos, aunque no siempre bien fundamentados, además de ser cuestionadora del desempeño del Canciller José Ángel Gurría y de su papel en la conducción de la política exterior de México.

3.2 Promoción del Senado en contra de la Ley Helms-Burton

Como parte de la estrategia ya comentada en un Punto de Acuerdo que suscribieron los legisladores mexicanos, el Senado de la República aprovechó los foros y organizaciones de parlamentarios a nivel internacional que estaban a su alcance para buscar la solidaridad de otros países contra la Helms-Burton.

¹⁰² *Ibid.*, p. 52.

En la XCV Reunión Interparlamentaria celebrada en Estambul, Turquía el 16 de abril de 1996, el Senador Fernando Solana presentó un discurso, hasta cierto punto intrascendente, tanto en su contenido como en la divulgación de su propuesta, porque no construye una base teórica sólida para cuestionar la Ley Helms-Burton y se reduce a expresar únicamente "...la gran preocupación que el gobierno y el pueblo de México comparten con otros estados por la política adoptada por el gobierno de Estados Unidos en el sentido de pretender aplicar fuera de su territorio disposiciones sancionadoras de las actividades que desarrollan personas mexicanas o extranjeras dentro del territorio nacional."¹⁰³

Durante la sesión ordinaria del Parlamento Latinoamericano (PARLATINO), celebrada en Sao Paulo, Brasil en junio de 1996, la delegación mexicana integrada por los senadores Humberto Domingo Mayans, Luis González Pintor, Cristóbal Arias Solís, Genovevo Figueroa, Javier Alvarado Ibares, Félix Salgado Macedonio, Angel Guerrero Mier, José Natividad Jiménez Moreno, Marta Lara Alatorre (Vicepresidenta del Parlamento) y Fernando Solana (Presidente Alternativo del Parlamento Latinoamericano), asistió con la finalidad de buscar un pronunciamiento conjunto en contra de la Ley Helms-Burton.

En esta reunión presidida por el diputado uruguayo Juan Adolfo Singer, la Junta Directiva del Parlamento Latinoamericano que agrupa a parlamentos de 22 países del área, resolvió solicitar a los congresos del continente a "elaborar leyes que prohíban explícitamente la aplicación, en sus ámbitos

¹⁰³ Palabras de Fernando Solana Morales en la XCV Reunión de la Unión Interparlamentaria, 16 de abril de 1996, Estambul, Turquía.

jurisdiccionales, de leyes extraterritoriales como la Helms-Burton.”¹⁰⁴ En esta declaración también se proponía promover que la Asamblea General de la ONU pidiera a la Corte Internacional de Justicia, una opinión similar a la solicitada por la OEA al Comité Jurídico Interamericano.

El 25 de junio de 1996, el Senador Fernando Solana en representación del Congreso Mexicano asistió a la Reunión de evaluación del Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo, en la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, celebrada en Estrasburgo, Francia. Aquí pronunció un discurso a propósito de la intención mexicana de participar en la capitalización de este banco.

Después de una revisión superficial de la economía mexicana, analiza la relación con Norteamérica y Europa. El punto de partida de su argumentación es el reconocimiento de que México ha sido responsable en asumir las consecuencias de la globalización abriendo sus fronteras al comercio y a la inversión a fin de mejorar su economía y alcanzar un nivel de competencia internacional que le permita participar de los beneficios de este proceso. Esto, consideró Solana, llevó a México a convertirse en el primer país latinoamericano en integrar una serie de organismos de gran renombre. Empero, expone que en el momento en que se lleva a cabo esta Asamblea, México confronta un gran problema creado por la llamada Ley Helms-Burton.

En esta intervención, el senador formula una serie de calificativos que, sin duda, representan una posición del Gobierno Mexicano y en consecuencia,

¹⁰⁴ Comunicado de Prensa, Parlamento Latinoamericano, *Propone el PARLATINO leyes nacionales contra la Helms-Burton*, 14 de junio de 1996, p. 1.

deben ser objeto de análisis. En primer término, lo considera una violación al Derecho Internacional, argumentando que esta ley pretende establecer normas de carácter supranacional y extraterritorial para quienes realizan negocios con Cuba.

Más adelante, da a conocer los grandes esfuerzos del Congreso Mexicano frente a esta situación señalando que la ley antidoto tiene como propósito contrarrestar y proteger los intereses de las empresas afectadas por la Ley Helms-Burton. Asimismo, hace la acotación de que este proyecto de ley "...está dirigido a preservar los intereses de los mexicanos, pero más que eso, a garantizar que podemos vivir en un mundo civilizado regido por los principios del Derecho Internacional. México ha preservado buenas relaciones con Estados Unidos pero está obligado a proteger los intereses de sus ciudadanos."¹⁰⁵

Este discurso es ya una expresión mucho más firme y enérgica del Gobierno Mexicano y dada la fecha en que se pronunció, permite suponer que México estaba sorprendido por la medida tan monstruosa de la Ley Helms-Burton en un mundo que se describe cada vez más civilizado y emitida por una nación que anda predicando por todo el mundo las bellezas de la libertad, la democracia, el libre comercio y monitoreando la moralidad de todos los demás países.

Hay que recordar que líneas arriba mencionamos que unos días antes, el Senado de la República hace pronunciamientos más enérgicos de carácter

¹⁰⁵ *Statement by Mexican Senator Fernando Solana to the Parliamentary Assembly of the Council of Europe in Strasbourg, France on June 25, 1996.*

político a los que inviste de formalidad legislativa mediante el trámite de Acuerdos Parlamentarios. A ello debe agregarse la atmósfera nacional e internacional que empezaba a dominar la información mundial, obligando a todas las partes involucradas a asumir una definición o posiciones concordantes con sus intereses estratégicos.

Esto podría llevarnos al cuestionamiento de que quizá el gobierno de México fue reuniendo no solamente los elementos de juicio para proceder enérgicamente sino la reserva moral que da el no estar sólo. En otras palabras, parece descubrirse una estrategia concertada con otros países y aplicada según un programa que registraba periódicamente la sensibilidad política adecuada para promover la ley antídoto.

Más adelante, el 25 de septiembre de 1996, una delegación mexicana integrada por los senadores del PRI, PAN y PRD participa ante la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa. En ésta, el Senador Solana informa que una semana antes el Senado Mexicano había aprobado una nueva ley que prohibía la aplicación de normas extraterritoriales extranjeras en México.

3.3 La Ley Antídoto

Una ley está normalmente precedida de un arduo proceso legislativo que se inicia de diferentes formas. Como lo señala el art. 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el derecho de iniciar leyes o decretos compete al Presidente de la República, a los diputados y senadores al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados.

La ley antidoto fue objeto de un trabajo previo en comisiones y sin que se diga abiertamente, fue fruto de una consulta muy intensa entre diversas Secretarías de Estado como la de Relaciones Exteriores, Gobernación y Comercio y Fomento Industrial. A estas consultas intersecretariales deben sumarse las que se establecieron entre diversas dependencias del Ejecutivo con las comisiones del Senado de la República. En virtud de que no es objeto de este trabajo abundar en el proceso legislativo previo, sino en realidad analizar los postulados fundamentales de carácter normativo de la ley y sus consecuencias, voy a remitirme brevemente a establecer algunos ejes básicos para que se comprenda cómo se gestó esta ley y se elaboró, se presentó por parte del Ejecutivo a la Cámara de Senadores ---como cámara de origen---, se discutió en comisiones y se hicieron las observaciones procedentes para finalmente ser sometida al pleno para su discusión y aprobada en sus términos.

El 2 de septiembre de 1996, mediante oficio no. 1357, el Lic. Juan Burgos Pinto, Director General de Gobierno de la Secretaría de Gobernación, dependencia que por ley conduce las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, envió por instrucciones del Presidente de la República a los senadores José Antonio Valdivia y Alfredo Ling Altamirano en calidad de Secretarios de la Cámara de Senadores, una iniciativa que se denominó *Ley que Protege el Comercio y la Inversión*.

Esta iniciativa siguió el procedimiento de rigor y fue presentada, como se mencionó con anterioridad, el 5 de septiembre de 1996. Se turnó a las Comisiones Unidas de Relaciones Exteriores; de Comercio; de Fomento Industrial y de Estudios Legislativos, Cuarta Sección, para analizarla y

modificarla en lo conducente. Estas comisiones, con fundamento en los artículos 75, 80, 85 y demás aplicables de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 87, 90, 93 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos se abocaron al análisis de dicha iniciativa.

Después de diversas reuniones en estas comisiones del Senado, de la Cámara de Diputados, así como con funcionarios del Ejecutivo de las áreas jurídicas de la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, se hicieron varias modificaciones al proyecto de ley originalmente presentado por Ejecutivo de la Unión. Con el fin de tener una mayor precisión, al título original "Ley que protege el comercio y la inversión" se le agregó "de normas extranjeras que contravengan el derecho internacional." Además, se modificaron los artículos 2º, 5º, 6º, 7º 8º y 9º con el fin de darle mayor claridad y alcances a la legislación mexicana. En el artículo 9, el cual contiene las sanciones administrativas, fueron incrementados los montos para desalentar y en consecuencia proteger los artículos de la ley.

Tal y como se expresa en la *Exposición de Motivos* de la Ley de Protección al Comercio y la Inversión de Normas Extranjeras que contravengan el Derecho Internacional, era obligación del Congreso Mexicano defender "...la jurisdicción nacional y su soberanía, en el entendido de que la mejor defensa de ésta es ejercerla, es decir, hacer uso de las facultades que disponemos para limitar los alcances y los efectos de leyes que atenten contra nuestra

utodeterminación, que dañan la convivencia, que obstruyen la cordialidad y que ensombrecen el Estado de Derecho.”¹⁰⁶

En la sesión del 19 de septiembre de 1996, esta ley fue discutida por los senadores Rodolfo Becerril Traffon (PRI), Mauricio Fernández Garza (PAN) y Héctor Sánchez López (PRD). En virtud de que en el debate se expresan posiciones partidarias no se consideró necesario incluir las diferencias surgidas al calor de la discusión, ya que en estricto rigor, una vez que se aprueba una iniciativa de ley quedan suprimidas todas las diferencias y las discrepancias interpartidarias en virtud del procedimiento que señala tanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como la Ley Orgánica del Congreso y el Reglamento Interno del Congreso, en donde se establecen el procedimiento y los mecanismos de votación.

Como esta ley era de carácter nuevo se siguió el mecanismo de que se aprobara por mayoría calificada. Sin embargo, en un hecho que debe ser mencionado, se logró la unanimidad plena con ciento dieciocho votos a favor y por lo tanto, puede decirse que esta ley además de su legalidad en el sentido de todos los derechos y obligaciones que genera, es poseedora de una elevada legitimidad porque nadie discrepó en el momento de la votación, por lo tanto, la ley tal y como fue publicada constituye un acto de voluntad de todos los senadores presentes el día de la votación.

Posteriormente fue turnada a la Cámara de Diputados (cámara revisora) la

¹⁰⁶ *Exposición de Motivos a la Ley de Protección al Comercio y la Inversión de Normas Extranjeras que contravengan el Derecho Internacional*, Comisiones Unidas de Relaciones Exteriores; Comercio; Fomento Industrial y Estudios Legislativos, Cuarta Sección, México, 18 de septiembre de 1996, p. 5.

minuta con proyecto de ley enviada por el Senado para su estudio y análisis. Las Comisiones Unidas de la legisladora hicieron algunas modificaciones en los artículos 2º, 6º y 9º y otras que no fueron consideradas. Finalmente, el día 23 de octubre de 1996 apareció en el *Diario Oficial de la Federación*.

3.3.1 Comentarios sobre la “Ley de Protección al Comercio y la Inversión de Normas Extranjeras que contravengan el Derecho Internacional”

Esta ley, como se ha mencionado con anterioridad, tiene como objetivo contrarrestar los efectos de la Ley Helms-Burton y proteger a los inversionistas y empresarios mexicanos que pudieran ser objeto de las sanciones contenidas en la legislación estadounidense.

En primer lugar, debe establecerse que esta ley finalmente fue un acto de soberanía y un gesto político de la mayor relevancia. Sin embargo, y como veremos a continuación, no existen testimonios que acrediten lo que los juristas llaman la positividad o eficacia de la ley. Por lo tanto, se hará una descripción de este conjunto normativo y por el análisis que se hará del mismo, se concluirá que el cuerpo de esta disposición es insuficiente y al mismo tiempo no llega a contemplar la complejidad de la propia Ley Helms-Burton que, dígame lo que se diga, se trata de una ley excesivamente trabajada y sumamente minuciosa para prever toda una serie de hipótesis y supuestos a sancionar.

Simplemente contrastando la Helms-Burton cuya ilegalidad es reconocida, no deja de contener un esfuerzo técnico jurídico mucho más amplio que nuestra ley antídoto.

La Ley de Protección al Comercio y la Inversión de Normas Extranjeras que contravengan el Derecho Internacional contiene nueve artículos y por su brevedad y contenido indica el deseo de los senadores de dejar en claro los principios de independencia y defensa de la soberanía, así como dar respuesta a los reclamos de producir una ley que finalmente ya publicada revela que hubo muy pocos elementos de hecho y de derecho para incluirlos.

A efectos de este apartado, se mencionará cada artículo con sus respectivos comentarios.

ARTICULO 1º. Se prohíbe a las personas físicas o morales, públicas o privadas que se encuentren en el territorio nacional, a aquéllas cuyos actos ocurran o surtan efectos total o parcialmente en dicho territorio, así como a aquéllas que se sometan a las leyes mexicanas, realizar actos que afecten el comercio o la inversión, cuando tales actos sean consecuencia de los efectos extraterritoriales de leyes extranjeras.

Se entenderá que una ley extranjera tiene efectos extraterritoriales que afectan al comercio o la inversión de México, cuando tenga o pueda tener cualesquiera de los siguientes objetivos:

- I Que pretenda imponer un bloqueo económico o incluso limitar la inversión hacia un país para provocar el cambio en su forma de gobierno.
- II Que permita reclamar pagos a particulares con motivo de expropiaciones realizadas en el país al que se aplique el bloqueo.
- III Que prevea restringir la entrada al país que expide la ley como uno de los medios para alcanzar los objetivos antes citados.

La prohibición que aquí se establece tiene una falla muy grande porque no logra sustanciar el procedimiento para sancionar el incumplimiento de la misma. Es muy fácil prohibirles a las personas físicas o morales y las que cita esta ley, que realicen actos que afecten el comercio y la inversión cuando sean consecuencia de efectos extraterritoriales de leyes extranjeras. Sin embargo, la ley no ofrece garantías que no sean las que ya establece de por sí la Constitución Política, de manera que podría ser redundante.

En el párrafo segundo se da una definición de ley extranjera con efectos extraterritoriales, punto que normalmente ninguna ley incluye. En las tres fracciones se señalan los supuestos en los cuales una ley de carácter extraterritorial opera, en especial, al estar persiguiendo algunos objetivos. Me parece que si bien esta ley antidoto tiene un espíritu de protección a sus connacionales y sobre todo el de atajar el efecto de una ley extranjera, no queda muy claro cómo pueda defenderse a un nacional por el simple hecho de definir una ley extraterritorial porque además no hay tal definición si no se señalan hipótesis en las que puede operar. Con la fracción III, nuestra propia ley sin quererlo se vuelve norma con alcances extraterritoriales, sumándose así inconscientemente a una acción análoga a la que los Estados Unidos están produciendo con su ley.

ARTICULO 2º. Queda prohibido a las personas mencionadas en el artículo 1º de esta ley proporcionar cualquier información, por cualquier medio, que le sea requerida por tribunales o autoridades extranjeros, con base en las leyes extranjeras a que se refiere el artículo 1º.

El dispositivo de prohibición que incluye es una norma restrictiva pero no se establece qué podría pasar o cómo podría defender el país a un nacional que negara la información frente a tribunales extranjeros, quedando expuesto a que se siguiera un juicio en rebeldía al no contestar la demanda y sin protección real ante los tribunales.

ARTICULO 3º. Las personas afectadas deberán informar a la Secretaría de Relaciones Exteriores y a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial de aquellos casos en que
I Pudieren verse perjudicadas en sus actividades o inversión, por los efectos de las leyes extranjeras a que se refiere el artículo 1º y
II Reciban requerimientos o notificaciones, emitidos con base en las leyes extranjeras a que se refiere el artículo 1º.

Este artículo es jurídicamente inadecuado porque impone ---sin justificación --- a las personas afectadas la obligación de informar a la SRE y SECOFI sin que esto le brinde garantías o protección alguna. Por otra parte, la SRE, al contar con un registro de las inversiones de nacionales mexicanos en el extranjero, podría informar y asesorar a los inversionistas sobre los efectos de esta ley, en lugar de obligar a los particulares a proporcionar la información. Además, el afectado no tiene la obligación de pedir ayuda sino el gobierno de proporcionarla.

ARTICULO 4°. Los tribunales nacionales denegarán el reconocimiento y ejecución de sentencias, requerimientos judiciales o laudos arbitrales, emitidos con base en las leyes extranjeras a que se refiere el artículo 1°.

Este artículo se encuentra establecido en el artículo 517 del Código Federal de Procedimientos Civiles, el cual señala que no podrán ser ejecutadas aquellas resoluciones que hayan sido dictadas como consecuencia de una acción real o en las que el órgano jurisdiccional no tenga competencia para conocer y juzgar el asunto de acuerdos con las reglas reconocidas en la esfera internacional.

ARTICULO 5°. Quienes hubieren sido condenados al pago de una indemnización mediante sentencia o laudo emitido con base en las leyes extranjeras a que se refiere el artículo 1°, tendrán derecho de demandar ante tribunales federales, el pago por parte del demandante del juicio en país extranjero.

I En concepto de daño y como suerte principal, la cantidad establecida en la sentencia o laudo extranjero, y

II Los perjuicios ocasionados, así como los gastos y las costas judiciales respectivos.

Este artículo establece una competencia jurisdiccional ilícita en perjuicio del derecho internacional. Además se observa una incompetencia por la falta de capacidad legal para actuar. Cuesta mucho trabajo creer que por el hecho de ser condenado a una indemnización con base a sentencia o laudo, una ley

mexicana puede dar el derecho de demandar ante tribunales federales, el pago por parte del demandante del juicio en país extranjero. Aunque se explican los conceptos de daños y perjuicios, no se establece el procedimiento reivindicatorio para lograr que fueran efectivamente acreditados derechos y liquidadas las indemnizaciones exigidas.

ARTICULO 6°. Los tribunales nacionales de conformidad con la legislación aplicable, podrán homologar y ejecutar en su caso, las sentencias o laudos emitidos en el extranjero, que condenen a indemnización, pago de daños y perjuicios así como gastos y costos, a una persona que a su vez hubiere obtenido un beneficio económico derivado de una sentencia o laudo emitidos con base en las leyes extranjeras a que se refiere el artículo 1°.

Como se puede ver en este artículo, la ley pretende neutralizar la extraterritorialidad homologando, es decir, haciendo equivalentes las sanciones de una ley con carácter extraterritorial mediante la aplicación de sentencias y laudos a aquellas personas que hubieran obtenido un beneficio económico reconociendo las leyes extranjeras a que se refiere el artículo 1°.

ARTICULO 7°. La Secretaría de Relaciones Exteriores y la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial asesorarán a las personas que se vean afectadas por la aplicación de las leyes a que se refiere el artículo 1°.

Este artículo es una medida de carácter político porque el hecho de que dos secretarías brinden asesoría no concede garantía alguna de recuperación ni de daño.

ARTICULO 8°. La Secretaría de Relaciones Exteriores y la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, en sus respectivas competencias, quedan facultadas para emitir criterios generales de interpretación de esta ley.

Esta es una acción inconstitucional porque la interpretación de cualquier ley corresponde al Poder Judicial. La ley está desconociendo la capacidad de

interpretación del Poder Judicial. Además, no existe norma constitucional que establezca criterios de interpretación a los órganos de Administración Pública.

ARTICULO 9°. Sin perjuicio de las responsabilidades de carácter civil, penal o de otra índole que puedan generarse por la violación de los artículos 1°, 2° y 3°, la Secretaría de Relaciones Exteriores podrá imponer, al infractor, las sanciones administrativas siguientes:
I Por violación al primer párrafo del artículo 1°. Multa hasta por 100,000 días de salario mínimo diario general, vigente en el Distrito Federal.

II Por violación al artículo 2°, multa hasta por 50,000 días de salario mínimo diario general, vigente en el Distrito Federal.

III Por violación al artículo 3°, con amonestación. Si se trata de la segunda infracción, multa hasta por 1,000 días de salario mínimo diario general, vigente en el Distrito Federal.

En caso de reincidencia, se aplicará multa hasta por el doble del límite máximo de la sanción que corresponda.

La Secretaría de Relaciones Exteriores fijará el monto de la sanción, considerando las circunstancias pertinentes del infractor y el grado en que resulten afectados el comercio o la inversión, según la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

El procedimiento de imposición de las sanciones administrativas se regirá por la Ley Federal del Procedimiento Administrativo.

Las sanciones y normas contenidas en este artículo, dejan constancia de que la Secretaría de Relaciones Exteriores puede contrarrestar la ley Helms-Burton pero de forma mínima. Aunque las multas establecidas en este artículo pueden llegar a considerarse como excesivas, los montos que puede imponer la Ley Helms-Burton serán mucho mayores, por lo que el afectado hará todo lo posible para evitar la acción de esta última.

3.3.2 Implicaciones en la relación bilateral con Estados Unidos

La promulgación de la ley antidoto era una acción obligada por parte del Congreso Mexicano y una defensa no sólo a los empresarios y nacionales mexicanos sino a los principios de política exterior que se han venido sosteniendo a lo largo de nuestra historia como país soberano.

Se puede llegar a cuestionar por qué se tardó tanto tiempo en ser promulgada ---tuvieron que pasar seis meses desde la entrada en vigor de la Ley Helms-Burton (15 de abril de 1996) y de la propia ley antidoto (24 de octubre de 1996)--- cuando se tenía el consenso de los partidos políticos representados en el Senado de la República y la misma posición del Gobierno Mexicano había sido una de pleno rechazo a la flagrante violación del derecho internacional que hacía esta ley y a la agresión a la soberanía de los Estados. México estaba obligado a combatirla con algo más que rechazos verbales. No bastaba con la condena en diversos foros y organismos internacionales.

México y Estados Unidos tienen y han tenido una relación que ha transitado por diversas etapas que van desde el conflicto, la dependencia, hasta una "aparente" amistad que hoy en día se basa en acuerdos económicos y políticos de muy diversa índole.

Al suscribir el Tratado de Libre Comercio se creyó que se estaba entrando a una nueva etapa de relación con Estados Unidos. Los más optimistas consideraban que era una oportunidad para crecer económicamente y afianzar las relaciones de reciprocidad con el país que por largas décadas ha constituido nuestro primer socio comercial.

Con la promulgación de la Ley Helms-Burton se puso en evidencia que Estados Unidos no tiene ni el mínimo respeto hacia los compromisos contraídos en el Tratado de Libre Comercio, ni a los contenidos en la Carta de la ONU, OEA, el Congreso de Viena, el GATT y otros ordenamientos jurídicos. Por lo anterior, si se dejaba pasar por alto a la Helms-Burton, se podía sentar un peligroso precedente que podría afectarnos seriamente.

Para defenderse contra la Helms-Burton, México contaba con dos instrumentos básicos: una buena diplomacia y la facultad de actuar estrictamente dentro de los marcos del derecho nacional e internacional. Era urgente la formulación de una ley antídoto, muy a pesar de que pudiera significarnos problemas con el vecino del norte. No había opciones, sólo decisiones y acciones específicas. Sin embargo, el apoyo del gobierno de William Clinton al paquete financiero de marzo de 1995 y las fricciones bilaterales generadas por el narcotráfico y la migración ilegal, constituyeron una especie de freno que logró prolongarse hasta la promulgación de la ley antídoto.

Aunque Estados Unidos presionó por todos los medios a la comunidad internacional con el fin de conseguir su apoyo para terminar con el gobierno de Castro, estaba plenamente consciente que sus aliados y socios comerciales tendrían que disentir de sus medidas extraterritoriales.

El gobierno de México prefirió actuar primero en el plano internacional y después en el nacional. Es decir, buscó y consiguió el apoyo de la comunidad internacional y esperó el mejor momento para ponerla en práctica. Así llegó la ley antídoto que si bien no gustó al gobierno estadounidense, no causó un detrimento en nuestra relación bilateral. Estados Unidos aceptó esta legislación, así como el rechazo de la mayoría de las naciones del mundo y la aceptó porque la Ley Helms-Burton era principalmente de corte político, cuyos aspectos electorales fueron muy bien aprovechados en las elecciones presidenciales de noviembre de 1996. A primera vista, cumplió con los objetivos estadounidenses en materia interna, aunque en materia de política exterior probó ser otro más de sus fracasos respecto a Cuba. Si sus propósitos

eran intimidar a los hombres de negocios de todo el mundo para evitar su participación en la apertura a la inversión cubana, puede decirse que también falló. Por las dificultades de implementación existe la duda de que los títulos III y IV lleguen a tener alguna vez efecto.

Por el momento, Estados Unidos y México mantienen sus relaciones bilaterales dentro del mismo plano que antes de la firma de la ley antídoto. No cabe duda que persisten y persistirán los mismos problemas sobre el narcotráfico y la migración ilegal principalmente en un futuro. Mientras tanto, hoy se cuenta con una legislación que muy a pesar de sus deficiencias jurídicas, constituye un acto de soberanía y dignidad por parte de los mexicanos.

CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO

- Es en el Senado de la República ---quien conforme a las facultades que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en lo que se refiere al análisis de la política exterior desarrollada por el Ejecutivo--- donde se despliegan una serie de cuestionamientos y debates respecto a la ilegalidad de la Helms-Burton. Con el consenso de todos los partidos políticos se emiten varios pronunciamientos condenando la legislación estadounidense.
- El Senado actúa en diversos planos. En el plano nacional, durante la Comisión Permanente del Congreso de Unión define su posición y comienza a preparar una ley antídoto o “espejo” para contrarrestar estos efectos. Ley que, vale la pena decirlo, estuvo sujeta a los tiempos marcados por el Ejecutivo. En el plano internacional, acude a los foros y organizaciones internacionales para manifestar su condena a la actitud por parte de los Estados Unidos.
- La Ley de Protección al Comercio y la Inversión de Normas Extranjeras que Contravengan el Derecho Internacional, es la respuesta a la legislación estadounidense intervencionista y de su análisis se desprende que el Gobierno Mexicano no tuvo los suficientes elementos de juicio para poder emprender acciones de mayor eficacia destinadas a contrarrestar los efectos de la Ley Helms-Burton.

- La gestación de esta ley ocurre durante un proceso político del mayor interés, porque participan diversas fuerzas políticas que se manifiestan y despliegan una acción de combate a las leyes de carácter extraterritorial, logrando construir un consenso para llegar a configurar la ley mexicana antídoto que aquí se comenta.
- El Senado de la República, como podrá observarse en este capítulo, actuó tardíamente hasta en tanto no encontró los lineamientos políticos del Ejecutivo e identificó la postura oficial del Gobierno Mexicano para legislar en consonancia y producir una ley que lograra satisfacer los reclamos del momento.
- Dentro del proceso legislativo podrá observarse como se van induciendo las pautas normativas a partir de las necesidades marcadas por la SRE y SECOFI y la manera en que el Senado aborda esta norma tanto en comisiones como en el debate, hasta definir la letra, el espíritu y los alcances de dicha ley.

CONCLUSIONES GENERALES

- En las últimas cuatro décadas, las relaciones de Estados Unidos con Cuba estuvieron marcadas por los intentos infructuosos del primero por terminar con el gobierno encabezado por Fidel Castro a través de diversos medios de presión y acciones de hostilidad permanentes, tales como el embargo económico que ubicaba el conflicto en un plano bilateral hasta convertirlo en una cruzada multilateral. Estados Unidos buscaba el aislamiento total de Cuba por sus lazos ideológicos con el socialismo soviético y la amenaza que representaba en América Latina.
- Ante la ineficacia del bloqueo económico y finalizada la Guerra Fría que sirvió como justificación para la política exterior empleada hacia Cuba, Estados Unidos centró sus esfuerzos en crear un discurso más agresivo basado principalmente en la defensa de la democracia y los derechos humanos, hasta llegar incluso a legislar extraterritorialmente apoyado en su fuerza, afectando no sólo a Cuba sino también a la comunidad internacional.
- Cuba, tema recurrente en las elecciones estadounidenses en los últimos años, se había ido convirtiendo en un elemento de interés doméstico más que de política exterior. Con la Ley Helms-Burton, el Presidente William Clinton aprovechó la oportunidad de demostrar que podía implementar una política más agresiva hacia la isla para así lograr un beneficio electoral.

- Violatoria del Derecho Internacional, atentatoria de la convivencia pacífica entre las naciones y del intercambio comercial en la llamada era de la globalización, la Ley Helms-Burton vino a significar un intento desesperado por terminar con el régimen de Fidel Castro y satisfacer a una comunidad cubano-americana que a lo largo de los años había venido cobrando una gran importancia no sólo político-electoral sino también económica en ciertos estados de la Unión Americana.
- La Ley Helms-Burton es a todas luces un acto de agresión para el Derecho Internacional porque es contrario a toda lógica jurídica y política. Se trata de un ordenamiento con pretensiones de alcance supranacional que sanciona a las personas, a las empresas y a los países que realizan actividades de carácter comercial y mercantil en Cuba bajo el supuesto de que pudieran constituir delitos por tratarse de bienes expropiados por el gobierno de Cuba a ciudadanos estadounidenses.
- Para México, socio comercial de Estados Unidos, esta ley significó un atentado frontal a su soberanía y a la libre autodeterminación, valores esenciales para preservar su independencia y seguridad. Además, demostró la falta de respeto a los acuerdos establecidos en el Tratado de Libre Comercio y un intento de actuar contra las libertades fundamentales de los ciudadanos mexicanos y su capacidad de comerciar con otras naciones.
- Al ser considerada como un acto de poder y un peligroso precedente para el futuro de las relaciones internacionales, México tuvo que actuar en la defensa de sus connacionales y su soberanía, condenando y denunciando la

extraterritorialidad de la Ley Helms-Burton y evitando que la fuerza suplantara a la razón y a la ley.

- Si bien el Senado de la República ---encargado de analizar la política exterior del Ejecutivo y uno de los principales actores en este conflicto---, emitió diversos pronunciamientos en el plano nacional y acudió a diversos foros internacionales para manifestar su repudio, hasta cierto punto moderado, a la actitud y legislación estadounidense, su respuesta y capacidad de decisión se vio sujeta a los tiempos del Ejecutivo mexicano quien, después de medir las reacciones internacionales y analizar el clima político mundial, decidió definir su posición promoviendo tardíamente una legislación antídoto que lograra satisfacer los reclamos y las demandas de sus nacionales, cuando Estados Unidos habían ya conseguido los beneficios electorales que buscaban.
- Su actuación tardía se debió, principalmente, al hecho de que el Ejecutivo debía en primer lugar cuidar de no dañar la relación bilateral y al mismo tiempo, demostrar una actitud independiente que pasara de los simples pronunciamientos a una acción específica como lo fue la Ley de Protección al Comercio y la Inversión de Normas Extranjeras que contravengan el Derecho Internacional. Esta legislación antídoto concebida y diseñada por varias dependencias del Gobierno Mexicano y el Senado, demostró también que el Gobierno Mexicano no contó con los suficientes elementos de juicio para poder emprender acciones de mayor eficacia destinadas a contrarrestar los efectos de la Ley Helms-Burton.

- El análisis de la actuación del Senado de la República frente a la Ley Helms-Burton pone en evidencia la necesidad de lograr un Poder Legislativo más autónomo en sus decisiones y acciones y la urgencia de actualizar y ampliar las facultades del Senado en materia de política exterior, con el fin de cumplir cabalmente con la división de poderes establecida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y evitar que se vuelva a poner en entredicho la capacidad de reacción y defensa del Gobierno Mexicano ante un conflicto de carácter internacional.
- Independientemente de que la no aplicación total de la Ley Helms-Burton se debe en gran parte a sus fallas jurídicas, así como al repudio mundial engendrado por este desafío al orden jurídico internacional, su verdadera inconsistencia se debió a su perfil coyuntural y oportunista.

BIBLIOGRAFÍA

CAMPA, Homero y PÉREZ, Orlando, *Cuba: los años duros*, México, 1997, Plaza & Janés.

CARRANZA Valdés, Luis, *Cuba: La reestructuración de la economía: Una propuesta para el debate*, La Habana, Cuba, 1995, Editorial de las Ciencias Sociales.

CUADERNOS DE ESTUDIO DE LA HABANA, *Operación Mongoose, una guerra interminable*, La Habana, Cuba, 1994.

DAVIS, Harold Eugene, *Latin American Diplomatic History*, Estados Unidos de América, 1990, Louisiana State University Press.

DILLA, Haroldo (comp), *La democracia en Cuba y el diferendo con los Estados Unidos*, La Habana, Cuba, 1995, Centro de Estudios sobre América.

GARCÍA REYES, Miguel y LOPEZ DE LLERGO, Ma. Guadalupe, *Cuba después de la guerra fría*, México, 1997, El Colegio de México.

GUNN, Gillian, *Cuba in transition*, New York, Estados Unidos de América, 1993, *The Twentieth Century Fund*.

HARNECKER, Martha, *Cuba ¿dictadura o democracia?*, México, 1975, Siglo XXI.

HAYDON, Peter, *The 1962 Cuban Missile Crisis: Canadian involvement reconsidered*, Canadá, 1993, *The Canadian Institute of Strategic Studies*.

HERNÁNDEZ-VELA, Edmundo, *Diccionario de Política Internacional*, México.

JOHNSON, Paul, *Tiempos modernos*, Buenos Aires, Argentina, 1988, Javier Vergara Editor S.A.

JORDAN, David, *Revolutionary Cuba and the end of the cold war*, Estados Unidos de América, 1993, *University Press of America*.

KISSINGER, Henry, *La Diplomacia*, México, 1995, Fondo de Cultura Económica.

LÓPEZ SEGRERA, Francisco, *et.al., De Eisenhower a Reagan, La política de los Estados Unidos contra la Revolución Cubana*, La Habana, Cuba, 1987, Editorial de Ciencias de La Habana.

PELLICER, Olga, *México y la Revolución Cubana*, México, 1972, El Colegio de México.

PIERRE-CHARLES, Gérard, *Génesis de la Revolución Cubana*, México, 1980, Siglo XXI.

RICH KAPLOWITZ, Donna, *Cuba's ties to a Changing World*, Estados Unidos de América, 1993, Lynne Rienner Publisher's Inc.

SEARA VÁZQUEZ, Modesto, *Derecho Internacional Público*, México, 1990, Porrúa.

SEPÚLVEDA, César, *Curso de Derecho Internacional Público*, México, 1974, Porrúa.

TELLO, Manuel, *México: una posición internacional*, México, 1972, Joaquín Mortiz.

HEMEROGRAFÍA

BARREDO MEDINA, Lázaro, El litigio más extenso de la época contemporánea en Cuba, Oficinas Auxiliares de la Asamblea Nacional del Poder Popular, La Habana, Cuba, julio de 1996.

CLINE, Ray S., Commentary: the cuban missile crisis en *Foreign Affairs*, vol. 68, no. 4, fall 1989, Estados Unidos de América, pp. 190- 196.

Comunicado de Prensa, Parlamento Latinoamericano, *Propone el PARLATINO leyes nacionales contra la Helms-Burton*, 14 de junio de 1996.

COPPPAL, La ley Helms-Burton, junio de 1996.

Diario de los debates, Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Senadores, Núm. 13, México, 24 de octubre de 1995.

_____, Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Senadores, Núm. 5, México, 29 de mayo de 1996.

_____, Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Senadores, Núm. 6, México, 5 de junio de 1996.

_____, Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Senadores, Núm. 8, México, 19 de junio de 1996.

_____, Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Senadores, Núm. 11, México, 10 de junio de 1996.

_____, Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Senadores, Núm. 12, México, 17 de julio de 1996.

_____, Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Senadores, Núm. 17, México, 21 de agosto de 1996.

_____, Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Senadores, Núm. 2, México, 5 de septiembre de 1996.

Diario Oficial de la Federación, México, 23 de octubre de 1996.

DOMÍNGUEZ, Jorge I., Ley Helms-Burton: primera evaluación, en *Este país*, no. 61, abril de 1996, México, pp.54-60.

DOMÍNGUEZ, Jorge I. The secrets of Castro's staying power, en *Foreign Affairs*, vol. 72, no.2, spring 1993, Estados Unidos de América, pp. 97-107.

FALK, Pamela S. Eyes on Cuba, en *Foreign Affairs*, vol. 75, no. 2, Estados Unidos de América, pp. 14-18.

FAZIO, Carlos, EUA y Cuba: dos nacionalismos, en *Crónica Legislativa*, Año V, Nueva Epoca, no. 7, febrero-marzo de 1996, México, pp. 165-175.

GONZÁLEZ, Mónica, El mito del nuevo orden mundial, en *Relaciones Internacionales*, No. 68, Oct-Dic. 1995, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.

KAUFMAN, Susan, Cuba's cloudy future, en *Foreign Affairs*, vol. 69, no. 3, summer 1990, Estados Unidos de América, pp. 113-130.

KAUFMAN, Susan, Collapsing Cuba, en *Foreign Affairs*, vol. 67, no.1, 1991/1992, Estados Unidos de América, pp. 130- 145.

KIRKPATRICK, Jeane, Beyond the cold war, en *Foreign Affairs*, vol. 69, no. 1, 1989/1990, Estados Unidos de América, pp. 1-16.

LIPMAN, Larry, Showdown Brewing Over Cuban Policy, Estados Unidos de América, febrero de 1996.

MACHUCA DE IRLES, Lilia, La Ley Helms-Burton, extraterritorialidad y atentado a la soberanía de otros estados, en *Revista del Senado de la República*, vol. 2, no. 4, julio-septiembre de 1996, México, pp. 209-223.

RIEFF, David, Cuba refrozen en *Foreign Affairs*, vol. 75, no.4, julio/agosto 1996, Estados Unidos de América, pp. 62-77.

SIGAL, Leon V., The last cold war election, en *Foreign Affairs*, vol. 72, no. 5, winter 92/93, Estados Unidos de América, pp. 1-15.

SMITH, Wayne S., Cuba's long reform, en *Foreign Affairs*, vol. 75, no.2, marzo/abril 1996, Estados Unidos de América, pp. 99-108.

TALBOTT, Strobe, Democracy and the National Interest, en *Foreign Affairs*, vol. 75, no.6, noviembre/diciembre de 1996, Estados Unidos de América, pp. 47-63.

YANKELOVICH, Daniel, Foreign policy after the election, en *Foreign Affairs*, vol. 71, no. 4, fall 1992, Estados Unidos de América, pp. 1-11.

ZBIGNIEW, Brzezinski, The cold war and its aftermath en *Foreign Affairs*, vol. 71, no. 4, fall 1992, Estados Unidos de América, pp. 31-49.

Notas periodísticas de los periódicos *La Jornada*, *Reforma* y *El Financiero*, de marzo a octubre de 1996.

DOCUMENTOS

Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, Estrasburgo, Francia, 25 de junio de 1996.

Comunicado Urgente, Secretaría de Relaciones Exteriores, 29 de mayo de 1996.

CUBAN DEMOCRACY ACT, *text of act*, 11 de octubre de 1992, Congreso de los Estados Unidos de América.

Declaración Conjunta de la I Reunión Interparlamentaria México-Cuba, 10-11 de agosto de 1996, La Habana, Cuba.

Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado, *Ley Helms-Burton: antecedentes e información relevante*, Senado de la República, noviembre de 1996.

Ley de Protección al Comercio y la Inversión de Normas Extranjeras que contravengan el Derecho Internacional, *Exposición de Motivos*, Comisiones

Unidas de Relaciones Exteriores, Comercio, Fomento Industrial y Estudios Legislativos, Cuarta Sección, 18 de septiembre de 1996.

LEY DE SOLIDARIDAD DEMOCRÁTICA Y LIBERTAD CUBANA (Libertad), *text of act*, 1 de marzo de 1996, Congreso de los Estados Unidos de América.

Memoria de la X Reunión Interparlamentaria Canadá-México, Ottawa, Ontario, mayo de 1996, Senado de la República.

Opinión del Comité Jurídico Interamericano de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, 23 de agosto de 1996.

Partido Revolucionario Institucional, *La Ley Helms-Burton a la luz del derecho*, México D.F., a 17 de julio de 1996, 50 pp.

XCV Reunión de la Unión Interparlamentaria, Estambul, Turquía, 16 de abril de 1996.