



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

LA LEY HELMS BURTON: DESARROLLO Y CONSECUENCIAS EN LAS
RELACIONES COMERCIALES DE ESTADOS UNIDOS CON MÉXICO Y
CANADÁ (1996-2002)

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES

P R E S E N T A :

LIDIA LÓPEZ MACHUCA

ASESOR: LIC. RAFAEL FLORES BAÑUELOS.

ENERO DEL 2005.

m. 341260



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.



AGRADECIMIENTOS

*En esta obra se consagran los esfuerzos
y sueños de muchas personas:*

*El sueño de mis padres, hermanos, y personas que me estiman
y sobretodo el personal, de convertirme en una profesionista
orgullosa de mi persona y de la institución que me formo como tal.*

Por tal razón, agradezco:

*La oportunidad de formar parte de la
Universidad Nacional Autónoma de México,
me dio el privilegio de tener profesores excelentes
a quienes debo mi formación académica.*

*A mis padres que sembraron en mi las ganas de sobresalir
a pesar de los contratiempos y adversidades
y que con su ejemplo de vida me enseñaron el camino a seguir
para ser una persona de bien.*

*Al Lic. Rafael Flores Bañuelos,
que como asesor, me apoyo incondicionalmente,
brindándome su tiempo y apoyo.
Gracias a sus consejos que me motivaron a seguir adelante.*

A mis amigos, que se comparten conmigo esta dicha.

*A todos ellos, les doy las gracias infinitamente,
su tiempo, consejos, comprensión
y sobre todo el haber formado parte de este sueño.*

***¡Este trabajo es para ellos,
porque sin ellos no habría existido!***

Gracias de todo corazón.

Lidia

ÍNDICE.

Introducción.

I-IV

Capítulo I.

La política comercial estadounidense, su diseño y desarrollo histórico

1.1. Marco teórico conceptual.	
1.1.1. El Realismo Político y el Neorrealismo.....	1
1.1.2. La política comercial internacional.....	4
1.1.2.1. Los instrumentos de la política comercial internacional.....	7
1.1.2.2. Las determinantes de la política comercial internacional.....	8
1.2. La política comercial internacional de los Estados Unidos.	
1.2.1. Los rasgos característicos de la política comercial estadounidense.....	10
1.2.2. El diseño de la política comercial estadounidense.....	12
1.2.3. La evolución de la política comercial estadounidense.	
1.2.3.1. (1607-1934) La formación de los Estados Unidos y el proteccionismo..	16
1.2.3.2. (1934-1969) La crisis económica y la liberación comercial.....	19
1.2.3.3. (1970-1989) La competencia por los mercados y el proteccionismo.....	25
1.2.3.4. La globalización de la economía mundial y la decreciente competitividad económica de los Estados Unidos.....	31

Capítulo II.

El TLCAN y la nueva relación comercial de Estados Unidos con Norteamérica.

2.1. La opción de un Acuerdo de Libre Comercio en Norteamérica.	
2.1.1. La política comercial de Estados Unidos en la década de los noventa.....	38
2.1.2. El proceso de liberalización de la economía mexicana.....	40
2.1.3. El ALC entre Canadá y Estados Unidos.....	42

2.2. La negociación formal y el texto del TLCAN.	
2.2.1. Antecedentes y el proceso formal de negociación.....	43
2.2.2. Estructura, contenido y objetivos del TLCAN.....	47
2.2.3. Relación del tratado con otros acuerdos.....	49
2.3. Las relaciones en Norteamérica antes y después del TLCAN.	
2.3.1. La tensa relación México-Estados Unidos.....	50
2.3.2. El descubrimiento mutuo en la relación México-Canadá.....	56
2.3.3. Los fuertes socios comerciales: Canadá-Estados Unidos.....	62

Capítulo III.

La Ley Helms- Burton y la política exterior estadounidense hacia Cuba.

3.1. La política de Estados Unidos para Cuba.	
3.1.1. El expansionismo estadounidense y Cuba.....	68
3.1.2. La Revolución Cubana y el Proceso Nacionalizador.....	75
3.1.3. El bloqueo económico estadounidense sobre Cuba.....	84
3.1.4. Las leyes del bloqueo.....	88
3.2. Ámbito nacional e internacional en que surge la Ley Helms Burton.	
3.2.1. La reestructuración de la economía cubana.....	95
3.2.2. 1996: Año electoral en Estados Unidos.....	99
3.2.4. La crisis de las avionetas.....	104
3.3. La Ley Helms-Burton y su historia legislativa.	
3.3.1. El proceso legislativo estadounidense.....	110
3.3.2. La historia legislativa de la Ley Helms-Burton.....	115
3.3.3. La Ley Helms-Burton.....	121

Capítulo IV.

La Ley Helms Burton frente al marco del TLCAN.

4.1. Disposiciones controversiales de la Ley Helms-Burton.	
4.1.1. La Ley Helms Burton y el derecho de nacionalización de los Estados...	126
4.1.2. La Ley Helms Burton, la soberanía cubana y los derechos fundamentales de los Estados..	129
4.1.3. Normas internacionales violadas por la Ley Helms Burton.....	133
4.1.4. El carácter extraterritorial de la Ley Helms Burton.....	138
4.2. Contradicciones entre la Ley Helms-Burton y el TLCAN.	
4.2.1. El título III de la Ley Helms-Burton frente al Capítulo XI del TLCAN en materia de inversión.....	140
4.2.2. El título I de la Ley Helms-Burton frente al Capítulo XVI del TLCAN en materia de servicios financieros.....	142
4.2.3. El título IV de la Ley Helms-Burton frente al Capítulo XVI del TLCAN en materia de entrada de personal de negocios.....	143
4.3. Mecanismos del TLCAN contra la Ley Helms Burton.	
4.3.1. El sistema de solución de controversias del TLCAN.....	145
4.3.2. El mecanismo de solución de controversias del TLCAN en materia de inversión.....	149
4.3.3. El mecanismo de solución de controversias del TLCAN en materia de servicios financieros.....	152
4.3.4. El mecanismo de solución de controversias del TLCAN en materia de entrada de personal de negocios.....	154

Capítulo V.

La evolución de la Ley Helms Burton, sus efectos y estatus actual.

5.1. La evolución histórica de la Ley Helms Burton.	
5.1.1. El desarrollo de la Ley Helms Burton durante el Gobierno de William Clinton.....	156
5.1.2. La Ley Helms Burton durante el Gobierno de George W. Bush.....	160
5.1.3. El estatus actual de la Ley Helms Burton.....	162
5.2. La reacción política y jurídica de la comunidad internacional contra la Ley Helms Burton.	
5.2.1. La actuación de los organismos internacionales.....	163
5.2.2. La actuación de la Unión Europea, México y Canadá.....	164
5.2.3. Las leyes antidoto.....	170
5.3. Las relaciones comerciales en América del Norte en la era Helms Burton	
5.3.1. Las empresas afectadas.....	173
5.3.2. La inversión extranjera en Cuba.....	177
5.3.3. El comercio exterior entre Estados Unidos, México y Canadá después de la Ley Helms Burton.....	181
Conclusiones	187
Bibliografía	197
Documentos	204
Hemerografía	206
Información Electrónica	209

INTRODUCCIÓN

Los Estados Unidos, Canadá y México, a finales de la década de los ochenta determinaron caminar juntos hacia la integración de sus economías. Con el TLCAN querían hacer frente al proceso de globalización y a la intensa competencia entre los diversos países por el capital, incrementada por la caída del bloque socialista, a la vez que complementaban las ventajas de su anterior adhesión al GATT y así aprovechar las ventajas competitivas de su integración para sustentar su crecimiento económico.

Con la puesta en marcha del TLCAN en 1994, se dio inicio a una nueva etapa en la política comercial de cada uno de los países signantes. Para cada uno de ellos significó la liberalización de su comercio a través del seguimiento de normas mutuas establecidas en el texto del tratado: la eliminación de barreras al comercio aún existentes y la facilitación de la circulación de bienes y servicios en la región, haciendo factible la creación de un bloque económico-comercial capaz de competir en el mercado mundial con otros bloques comerciales ya existentes.

Sin embargo, el desarrollo del comercio en la zona se ha visto afectado por diversas problemáticas; de entre las cuales destacó la aparición de la controversial Ley Helms Burton, aprobada por el presidente estadounidense William Clinton, el 12 de marzo de 1996. Con ella el gobierno norteamericano pretendió endurecer el embargo económico que Estados Unidos mantiene sobre Cuba desde 1962, y que está dirigida a interrumpir las inversiones extranjeras en la misma y a obligar a Fidel Castro a dejar el poder.

Esta ley presenta entre sus principales lineamientos:

- Autoriza a estadounidenses, incluidos radicados cubanos, a iniciar demandas en las cortes federales contra quienes trafiquen en sus

propiedades confiscadas en Cuba tras el triunfo de la revolución cubana en 1959. (Título III).

- Dispone la suspensión de visas a extranjeros que inviertan en esas propiedades, salvo por razones humanitarias, o porque se autorice la entrada a las personas que quieren defenderse ante los tribunales en juicios en su contra. (Título IV).
- Condiciona el levantamiento del embargo cuando haya una transición democrática en Cuba, según 28 criterios establecidos en la ley. (Título 11).
- Autoriza al presidente a desarrollar un plan para asistir a un gobierno democrático electo, condicionándolo a la compensación a las reclamaciones de estadounidenses expropiados y a la salida de Castro.

Es claro observar que esta ley resulta ilegal frente al derecho internacional, al violar la soberanía cubana, los derechos fundamentales de los Estados, la libertad de financiamiento y de inversión, el reconocimiento al dominio de una propiedad de acuerdo a las leyes del país donde está localizada, entre las más importantes.

Muchos países que para entonces mantenían relaciones comerciales con Cuba vieron que sus inversiones corrían peligro si no se hacía algo por evitar que la Ley Helms Burton tuviese efecto. De entre los más interesados estaban Canadá y México quienes no sólo mantenían relaciones de comercio e inversión con la isla sino que a la vez eran socios comerciales de Estados Unidos a través del TLCAN.

Ejemplo de la importancia real del problema, son los casos concretos de las empresas afectadas como la canadiense Sherrit Internacional, las mexicanas Grupo Domos y Cemex, así como la italiana Stet quienes fueron acusadas por el gobierno estadounidense de traficar con propiedades fueron confiscadas a ciudadanos estadounidenses en Cuba.

Canadá y México desde el primer momento trataron por todos los medios a su disposición frenar los efectos nocivos que la Ley Helms Burton podría significarles. Ante los organismos internacionales llevaron a cabo la discusión del problema. De manera unilateral los países directamente afectados aprobaron leyes antidoto que frenaran los efectos de la Ley Helms Burton en su territorio.

Fue precisamente la controversia generada alrededor de esta ley la razón de la presente investigación. En ésta como su nombre lo indica tiene como objetivo general evaluar la repercusión que la Ley Helms Burton tuvo en el desarrollo de las relaciones comerciales de Estados Unidos con México y Canadá a siete años de su aprobación.

Para realizar el análisis se tomaron en cuenta varias teorías relativas al tema: la Teoría de Política Comercial, Teoría del Imperialismo y la Teoría del Realismo Político y la Teoría del Neorrealismo. De entre ellas, se determinó que el eje del análisis fueran las dos últimas porque la política comercial de Estados Unidos, pasa por consideraciones fundamentalmente de política. A través de estas teorías se analizaron los hechos históricos bajo una perspectiva de política realista para así entender el por qué de los actos políticos, así como las consecuencias de los mismos; y de esta manera explicar el modo de actuar de los gobernantes de los Estados Unidos, hablando en términos de poder, en un escenario de interdependencia compleja.

Para el logro del objetivo se estructuró la investigación en cinco grandes apartados. En el primero se presenta el marco teórico conceptual en que se circunscribe la investigación, se describe la política comercial estadounidense y se presenta una breve reseña de su evolución desde sus orígenes hasta la suscripción del TLCAN, que dada su trascendencia y repercusión en las relaciones comerciales de Estados Unidos, México y Canadá mereció un apartado especial.

En el segundo se presentan los cambios que se gestaron tanto a escala mundial como al interior de las economías estadounidense, mexicana y

canadiense, que se conjugaron para dar origen al TLCAN y su puesta en marcha en 1994. Asimismo, se presentan los aspectos más importantes del mismo y finalmente se muestra el desarrollo de las relaciones bilaterales entre Estados Unidos, México y Canadá, antes y después del tratado para así poder evaluar la repercusión que tuvo el tratado en las relaciones de Estados Unidos, México y Canadá.

En el tercero se aborda la política exterior de Estados para Cuba, desde sus orígenes hasta la aparición de la Ley Helms Burton. Asimismo, y debido a la importancia de esta legislación, se aborda su historia legislativa y contenido de la misma.

En el cuarto se analiza detalladamente el texto de la Ley Helms Burton, presentando las disposiciones controversiales e inconsistencias frente el derecho internacional y de manera particular respecto del TLCAN.

En el quinto se presenta el desarrollo histórico de la Ley Helms Burton desde su aprobación hasta el 2002, la reacción política y jurídica de la comunidad internacional contra la ley, y los efectos reales que la ley tuvo sobre las empresas, la inversión y el comercio de la región.

Todo lo anterior con el fin de comprobar que la Ley Helms Burton fue aprobada por el presidente estadounidense, William Clinton, bajo imperativos de política interna y de política exterior de corta duración, pero por su carácter extraterritorial y el tipo de disposiciones que contiene, estableció una pauta negativa en el desarrollo de las relaciones comerciales y de inversión de los países que mantienen inversiones en Cuba.

Recado a Fidel

*¿A quién se le ocurre hacer herve
en tiempos de mercaderes, Fidel?
El último caudillo de América
se va a morir de soledad
o será aplastado por su pueblo
que ya no aguanta la barriga vacía.*

*A este pronóstico deportivo
apuestan hoy las democracias.
Y tu oyes crujir el techo
de la casa que levantaste
y sientes que tus sueños se desmoronan,
que caen sobre ti a pedazos
la maldita esperanza y el amor al hombre.*

*Quisiera decirte que te salves,
pero no te salves Fidel.
Eres la dignidad.
Y algún día la dignidad
será sacada como un brillante
del corazón profundo de la tierra.*

Jaime Sabines

CAPÍTULO I

LA POLÍTICA COMERCIAL ESTADOUNIDENSE, SU DISEÑO Y DESARROLLO HISTÓRICO.

Debido a la trascendencia que la política comercial de los Estados Unidos tiene sobre el desarrollo del comercio a escala mundial y en especial con Norteamérica resulta necesario iniciar con el marco teórico conceptual en que se circunscribe la investigación para poder entender y analizar la política comercial estadounidense.

1.1. Marco teórico conceptual.

1.1.1. El Realismo Político y el Neorrealismo.

Dentro del marco de las relaciones internacionales existen una serie de teorías que intentan analizar la gran masa de fenómenos políticos en el ámbito internacional. De entre todas ellas, la más adecuada para analizar la política comercial de Estados Unidos es la *Teoría del Realismo Político*¹, debido a que esta política pasa por consideraciones fundamentalmente de política. El Realismo Político nos permite entender y analizar los hechos históricos desde una perspectiva de análisis de los mismos como una lucha de poder, y se manifiesta en la tarea de formular una *Teoría de Política Internacional*, basada en la utilización del concepto de Interés Nacional a ser definido en términos de Poder.

Siendo la política internacional, en opinión del autor "*como toda política...una lucha por el poder*" es legítimo formular el concepto de poder político. "*Cuando nos referimos al poder*" escribe, "*hablamos del dominio del*

¹ Reinhol Nieburh es el padre de la escuela realista, quien en 1932 con su obra "Moral Man and Inmoral Society" emprende la búsqueda de una visión justa y realista de la política. Sin embargo, es Hans- Joachim Morgenthau quien se considera el más genuino y acabado representante de la escuela realista. Y es pues en atención a lo dicho en su obra "Politics Among Nations" la que permite aprender el contenido de la teoría de las relaciones internacionales analizadas desde una perspectiva de política realista. MORGENTHAU, Hans J. *Politics Among Nations*, Alfred A. Knopf Inc., Quinta Edición, USA, 1972, 618 P.

hombre sobre las mentes y las acciones de otros hombres. Por poder político entendemos las relaciones de dominio entre los detentadores de la autoridad pública y entre estos y la gente en general... El poder político es una relación psicológica entre aquellos que lo ejercen y aquellos sobre los cuales es ejercido...".²

En cuanto al Interés Nacional, categoría clave para comprender el poder, contiene un significado residual que es inherente al concepto mismo, este puede recoger toda la gama de significados que sean lógicamente compatibles con él; su contenido está determinado por las tradiciones políticas y el contexto cultural total dentro del cual se formula la Política Exterior.

En virtud de tales conceptos las relaciones entre los Estados según esta teoría pueden ser definidas en tres tipos:

- *Política del mantenimiento del poder o política del status quo.*
- *Política tendiente al aumento del poder o política imperialista.*
- *Política cuyo objeto es demostrar y manifestar el poder o política de prestigio.*

Tomando en consideración la *Teoría del Realismo Político*, el objetivo central y universal de la política internacional es el poder y que las acciones políticas que ejercen las naciones pueden utilizar el poder para obtener más poder. En el caso particular de Estados Unidos, como país triunfador del conflicto bipolar y como parte de su política exterior ha recurrido sistemáticamente al uso de la fuerza y poder a través de diferentes instrumentos y medidas con el propósito de alcanzar sus objetivos de política exterior, e imponer su visión e intereses en otros Estados.

De tal manera que los principios realistas llegaron a ser de los más importantes para la política exterior estadounidense y su impacto se reflejó en el establecimiento de organizaciones como la ONU, donde se dio un lugar decisivo a

² LEU, Hans-Joachim. *Teoría de las Relaciones Internacionales*, Colección Monografías Políticas No. 2, Editorial Jurídico Venezolana, Caracas, Venezuela, 1978, p. 37.

las grandes potencias a través del Consejo de Seguridad; la OTAN, como alianza estratégica militar, el GATT, el FMI, y el Banco Mundial, como alianzas económicas³.

Sin embargo, en la década de los sesenta se comenzaron a gestar varios sucesos políticos y económicos que desafiaron los principios de la *Teoría del Realismo Político*: las instituciones económicas, comerciales y financieras que habían establecido los Estados Unidos llegaron a un momento de crisis y de cambio. El predominio de Estados Unidos comenzó a declinar, el fin del Sistema Monetario establecido por el Tratado de Bretton Woods en 1944 y su derrota en Vietnam, simbolizaron este declive.

En lo académico, Robert Keohane y Joseph Nye señalaron que tales fenómenos en las relaciones internacionales desafiaban el enfoque estatocéntrico del *Realismo Político*, los Estados ya no eran los únicos jugadores dentro del sistema internacional, había que incluir otras dimensiones como la gubernamental, la intergubernamental y la no gubernamental.

Estos autores en su obra "Poder e interdependencia política mundial sin transición" explican de manera económica la reducción de poder de los Estados nación en sus relaciones entre sí para dar paso a la transnacionalización, convirtiéndose en los representantes de una nueva concepción teórica, la *Teoría de la Interdependencia*, que a diferencia del Realismo Político señala que el centro de poder es multipolar y que la agenda internacional es más compleja y desjerarquizada, poniendo especial importancia a los acuerdos de integración económica.

Debido a la dependencia mutua entre las naciones, se presenta una devaluación del poder estatal y la consecuente reducción de la hegemonía del Estado, el poder pasa a manos de muchos actores y la agenda internacional es

³ BORJA, Arturo, Guadalupe González y Brian Stevenson (coordinadores). Regionalismo y Poder en América: los Límites del Neorealismo. Centro de Investigación y Docencia Económicas, Miguel Ángel

más compleja y desjerarquizada.

Kenneth Waltz, en su obra titulada *Teoría de la Política Internacional*, expuso los fundamentos principales de una nueva teoría, la *Teoría del Neorrealismo* que señala que el sistema internacional está compuesto de una estructura y de unidades que interactúan en él. En su segunda obra, *Reflexiones sobre la Teoría de la Política Internacional*, Waltz reconoció que cualquier teoría de política internacional requiere de una política interna, ya que los cambios del sistema se originan en sus partes, de ahí, la imperiosa necesidad de combinar ambos niveles de análisis para lograr una teoría más acorde con la nueva realidad.⁴

Es así como la *Teoría del Neorrealismo*, nos ayuda analizar una situación de poder, en un escenario de dependencia compleja, donde el Estado permanece pero ahora acompañado de otros actores externos e internos a él. De manera tal y tomando en consideración las teorías señaladas podemos analizar la política comercial de Estados Unidos, en un mundo interdependiente.

1.1.2. La Política Comercial Internacional.

Para comprender qué es la Política Comercial Internacional es necesario primero tener claro qué es la política exterior, ya que la política comercial internacional forma parte de esta última.

La Política Exterior consiste en un "conjunto de acciones decididas por diversos sectores del gobierno de un Estado. Dichas actuaciones se llevan a cabo en relación con otros actores de la escena internacional, de entre los más importantes son los demás Estados, pero entre los que también se hallan los grupos internacionales, supranacionales y transnacionales y en ocasiones los individuos".⁵

Porrúa, México, 1996, p. 10.

⁴ *Ibid.*, pp. 12-21.

⁵ REYNOLDS, P. A. *Introducción al estudio de las Relaciones Internacionales*. Colección de Ciencias Sociales, Series de Relaciones Internacionales, Editorial Tecnos S. A.; Madrid, España, 1977, p. 46.

Sin embargo, la palabra “*política*” y el adjetivo “*político*” implica de alguna manera la existencia de adjetivos determinantes de las acciones. Por consiguiente se entiende normalmente que la política exterior no sólo es un conjunto de acciones sino también los principios que orientan a los políticos o los objetivos a los que sirven estos. En lo que se refiere a las acciones internacionales del gobierno de un Estado, los objetivos a que sirven se resumen normalmente en el concepto de Interés Nacional.

En el caso de los Estados Unidos, la política exterior tiene la peculiaridad de mezclar la exaltación de valores y principios políticos y morales, con el impulso de intereses cotidianos básicos y a menudo mercantilistas.⁶ Los Estados Unidos nacieron a la vida independiente bajo un conjunto de valores, que desde un primer momento fueron considerados por los representantes de gobierno estadounidense como preceptos de validez universal. La noción de lo que es bueno para Estados Unidos es bueno para el mundo, forma parte de su filosofía diplomática.

Al analizar la política exterior de los Estados Unidos, debe rechazarse la noción centralista de que el tema se agota en las cuatro paredes del Departamento de Estado, de hecho, casi todas las agencias gubernamentales estadounidenses influyen en el diseño y en la conducción de la política exterior, situación que no se limita a la administración federal. El Congreso, a través de sus distintos comités, así como el sector privado, los medios de comunicación, las agrupaciones empresariales y las organizaciones no gubernamentales, inciden de manera creciente sobre la actuación internacional de ese país.

Por otro lado, en torno al concepto de Política Comercial, encontramos dos acepciones, la primera, relacionada al ámbito empresarial, la define como el “*conjunto de actuaciones de la empresa en su actividad comercial o de*

⁶ FERNÁNDEZ DE CASTRO, Rafael y Claudia Hijuelos (compiladores). *¿Qué son los Estados Unidos?*. Mc Graw Hill, Instituto Tecnológico Autónomo de México, 1996, p. 139.

mercadotecnia, como forma de conseguir los objetivos previstos por la misma. La política comercial para el ejercicio económico se expresa en el programa comercial de la empresa y se cuantifica en el presupuesto comercial".⁷ En este sentido la política comercial estaría integrada por diferentes acciones comerciales a emprender en cada mercado y por cada producto. Estas acciones se desarrollan mediante diferentes instrumentos como son: precio, producto, distribución y comercialización.

La segunda acepción del concepto, se deriva a su vez del concepto Política Económica, mismo del que es parte integrante; basándose en este concepto, la política económica es entendida como "*el conjunto de actuaciones del sector público dirigidas a incentivar y perfeccionar el comercio en el interior del país, tanto en los ámbitos locales, provinciales y regionales como en el nacional y a potenciar y mejorar las relaciones comerciales del país con el resto del mundo*".⁸

Resulta evidente, que de entre estas dos acepciones, la que mejor se adecúa al lineamiento de la investigación es la relacionada al concepto de política económica. A este respecto cabría agregar que la *Política Comercial Internacional* es el "*conjunto de actuaciones del sector público que tratan de mejorar las relaciones comerciales de un país con el resto del mundo, operando con una serie de instrumentos relacionados entre sí e interdependientes, a su vez, con los restantes instrumentos de política económica*".⁹ Para complementar esta definición cabría incorporar otros aspectos considerados en la definición que de Política Comercial Internacional presenta el *Diccionario de Términos Económicos y Contables* de la Editorial Continental, que la define como el "*conjunto de medidas adoptadas por el Estado para influir en el comercio internacional. Entre ellas figuran las medidas tendientes a limitar las importaciones, las que persiguen el fomento de monopolios de comercio exterior, el establecimiento de acuerdos comerciales y de pagos, la participación en organismos de carácter supranacional,*

⁷ Editorial Planeta. *Diccionario Enciclopédico*, Economía, Tomo 7, Barcelona, España, 1980, P. 485.

⁸ *Ibidem*.

⁹ *Ibid.*, p. 486.

creados para mejorar el comercio exterior, etc.¹⁰

Integrando ambos conceptos se puede definir a la Política Comercial Internacional, como una parte de la política económica que comprende al conjunto de actuaciones que el Estado realiza para incentivar, perfeccionar, potenciar y mejorar las relaciones del país con el resto del mundo, a través de diversas medidas como las tendientes a limitar las importaciones, el establecimiento de acuerdos comerciales y de pagos, así como de la participación en organismos de carácter supranacional entre otros.

1.1.2.1. Los instrumentos de la política de comercio internacional.

Debido a la complejidad del sector exterior de la economía, la política comercial internacional orienta su actuación en varios frentes auxiliándose de varios instrumentos como son los aranceles, permisos, acuerdos, barreras no arancelarias, se auxilian de la política cambiaria y la de inversiones para influir en las exportaciones y las importaciones.

La actuación sobre el tipo de cambio depende de la situación económica mundial, de la situación de la economía del país y de su balanza de pagos, principalmente, lo cual determinará, llegado el momento, la conveniencia de revaluar, devaluar o dejar flotante la moneda.

La política comercial se ha vuelto cada vez más sofisticada operando sobre los aranceles, estableciendo contingentes, controles técnicos, administrativos y sanitarios, mismos que consideran el establecimiento de acuerdos bilaterales o multilaterales con otros países.

En cuanto a la política de exportaciones todo país trata de orientarla hacia los sectores con ventajas competitivas para la economía nacional y de apoyarla

¹⁰ Corporación Editora Continental S.A. Diccionario de Términos Económicos y Contables, Lima, Perú, 1980, p. 330.

fundamentalmente a través de un sistema de financiamiento eficaz, mejorando la estructura productiva, expandiendo las redes internacionales de distribución y liberando los controles a la exportación.

Por lo que respecta al control de cambios, se trata de regular la entrada y salida de capitales en el país y controlar el mercado de divisas, permitiendo o no la convertibilidad de la moneda y reglamentando con mayor o menor flexibilidad la contratación de moneda extranjera.

Respecto a los criterios de actuación usados sobre las inversiones extranjeras en el país o del país en el extranjero, estos se guían por el nivel y el tipo de desarrollo del país como por su grado de inserción en la economía mundial.

Finalmente, en cuanto al establecimiento de los acuerdos comerciales entre dos o más países, es decir, la integración económica, se trata de ampliar los mercados. Para permitir una mayor división del trabajo en el seno del espacio integrado, y consecuentemente, una mayor asignación de los recursos que permiten a su vez un mayor ritmo de crecimiento de las economías y una mejora del bienestar general.

1.1.2.2. Las determinantes de la política comercial internacional.

Como se menciona la política comercial internacional todo país procura mejorar sus relaciones comerciales con el resto del mundo con el objetivo fundamental de mejorar su situación económica interna, sin embargo existen, una serie de factores que inciden y determinan algunas veces el tipo de política de comercio exterior a seguir, entre los que se encuentran: la situación de la economía mundial, la situación de la economía nacional, las preferencias de política económica del grupo político en el poder, así como la naturaleza del juego político entre los diversos grupos políticos locales.

❖ La situación de la economía mundial.

Debido a la configuración de la economía mundial y la dependencia mutua entre los países resulta imposible no salir afectado por la situación económica mundial imperante, ya sea de prosperidad o de crisis. Estas últimas se tienen que enfrentar mediante diversos instrumentos tales como la adecuación del tipo de política comercial internacional a seguir para que a través de ésta se logre incorporar los efectos positivos o contrarrestar los efectos negativos según sea el caso. Muestra de esto, fue la adecuación que diversos países realizaron de su política comercial, después de la Primera y Segunda Guerra Mundial, así como de la depresión de 1929, volviéndose muchos al proteccionismo.

❖ La situación de la economía interna.

Otro factor es la situación de la economía nacional, sobretodo si ésta es negativa, deficitaria según su balanza de pagos, entonces el gobierno federal del país en cuestión, puede utilizar la política comercial internacional para contrarrestar los efectos negativos actuando sobre el tipo de cambio, aplicando políticas de protección, o incentivando la exportación, entre otros muchos medios.

❖ El grupo político en el poder

Otro factor es el modelo de política comercial determinado por el grupo en el poder. Como se sabe los partidos políticos constituyen organizaciones cuyo destino primario consiste en la conquista y el control del gobierno, es decir la búsqueda de poder. Una vez alcanzado su objetivo, los partidos políticos establecen entre muchas cosas el tipo de política económica a seguir, incluida obviamente, la política comercial.

En el caso de Estados Unidos, el acceso al Congreso constituye una de las mayores preocupaciones de los partidos republicano y demócrata. El juego

político entre ambos partidos por el acceso al poder, es la lucha constante de la política del país. La influencia relativa de cada uno de ellos sobre el proceso legislativo se mide por el número de ellos y la importancia de puestos que pueden conseguir en la Cámara de Representantes y en el Senado, así como en las diversas oficinas donde se preparan leyes, se elaboran las enmiendas, etc.

Asimismo otros grupos con intereses particulares intentan conocer el programa legislativo, con el objetivo de ahondar en su conocimiento y prepararse para intervenir si lo creen conveniente. Y es de esta manera estos grupos pueden intervenir en algunos casos en la creación de la política comercial que se desarrolla al interior del Congreso.¹¹

1.2. La política comercial internacional de los Estados Unidos.

1.2.1. Los rasgos característicos de la política comercial estadounidense.

Como se ha observado para todo país la política comercial internacional, que para fines prácticos llamaremos en adelante política comercial, es muy importante debido en gran medida al estrecho vínculo que tiene con la política exterior y la política interior.

En el caso particular de los Estados Unidos, la política comercial presenta ciertos rasgos característicos que la hacen especialmente importante dentro del conjunto de países que conforman el sistema económico mundial. El principal es su papel determinante sobre el sistema de relaciones económicas internacionales.

Tras la Primera Guerra Mundial y la Gran Depresión de 1929, la posición hegemónica de Inglaterra se debilitó, pero no fue sino hasta el término de la Segunda Guerra Mundial, que los Estados Unidos la reemplazaron como la potencia económica y financiera más importante del mundo. Mientras que los

¹¹ DION, León. Los grupos y el poder político de los Estados Unidos, Editorial Grijalbo, Segunda Edición, México, 1967, pp. 81-85.

Estados Unidos fueron neutrales, su empleo y renta aumentaron como consecuencia de los enormes pedidos de armamento realizados por los británicos y los franceses en 1939. Posteriormente, a su entrada al conflicto, las transferencias financieras entre los países aliados aumentaron la división internacional del trabajo en el esfuerzo bélico, de ahí que la ayuda financiera de los Estados Unidos permitiera a la Gran Bretaña y demás países del imperio mantener en el ejército una proporción de mano de obra mayor de la que habría sido posible.¹²

Fue así como finalizado el conflicto, toda Europa se volcó hacia los Estados Unidos como el único mercado capaz de suministrar los productos agrícolas, las materias primas y las manufacturas necesarias para hacer frente a las exigencias alimenticias y poner en marcha el proceso de reconstrucción del continente.

Asimismo, al término del conflicto se manifestó un fenómeno ya latente conocido como el Dollar Shortage, que no fue más que la insuficiencia de medios de pago disponibles, dado el nivel de intercambio existente para cubrir el volumen de importaciones, consecuencia del mantenimiento de un nivel de consumo y de inversiones excesiva en relación con el producto nacional.

Ante esta situación, los Estados Unidos decidieron desarrollar una política de buenos acreedores dirigida a sostener el superávit de su balanza comercial, otorgando una transferencia de dólares en una escala sin precedentes a través del Plan Marshall.¹³ De igual manera, los Estados Unidos, se constituyeron en los principales promotores de una acción dirigida a reactualizar a través de la colaboración internacional el sistema de comercio y de pagos basado en principios multilaterales y más liberales que los que caracterizaron el período de

¹² FOREMAN-PECK, James. Historia Económica Mundial, Relaciones Económicas Internacionales desde 1850, Editorial Prentice Hall, Segunda Edición, España, 1995, p. 306.

¹³ El Plan Marshall, fue la solución propuesta por un Alto Comité de Coordinación Estado Marina- Guerra a principios de 1947, ante la escasez de dólares. A través de este plan se trataba de financiar un continuo y elevado nivel de exportaciones norteamericanas. Fue así como entre 1948 y 1952, Europa recibió en virtud del plan alrededor de 13,150 m.d.d. donde los principales beneficiarios fueron el Reino Unido (3.176 m.d.d.),

la posguerra.

Las negociaciones para establecer el nuevo sistema se iniciaron en 1942, cuando los Estados Unidos y el Reino Unido acordaron la forma última del nuevo sistema comercial internacional, pero debido a la magnitud del Dollar Shortage, se tuvieron que realizar posteriores negociaciones en 1943 con expertos de ambos países.¹⁴ Resultado de éstas y sobre todo de la superioridad económica de los Estados Unidos fue posible en el plano comercial y aduanero la firma del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)¹⁵ y en el monetario la creación de dos instituciones internacionales el Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo (BIRD) y el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Dichas instituciones siguen operando, el GATT se convirtió en la OMC, Organización Mundial de Comercio, mientras, el BIRD, en el Banco Mundial y el FMI, se mantiene igual.

1.2.2. El diseño de la política comercial estadounidense.

Como se señaló, la política comercial de los Estados Unidos a partir de la Segunda Guerra Mundial es determinante en el devenir de la economía internacional, pero también, debido a su importancia, dicha política es extremadamente compleja en su diseño, ya que existen una serie de factores que al interactuar afectan al grado de cambiar el tipo de política comercial a desarrollar: la situación de la economía mundial, la situación de la economía nacional, el poder ejecutivo, el poder legislativo y el juego político de los demás grupos de poder.

Francia (2,760 m.d.d.), Italia (1,474 m.d.d.) y Alemania Occidental (1,389 m.d.d.). FOREMAN-PECK, James. Op. Cit., pp. 318-319.

¹⁴ Las negociaciones se basaron en dos planes preparados anteriormente por J. M. Keynes y Harry Dexter White, donde la base común era su oposición a los tipos de cambio fluctuante y a las restricciones del comercio competitivo. *Ibíd.*, p. 311.

¹⁵ El G. A. T. T. fue concebido y realizado como una aplicación preliminar de los principios de lo que después sería la Carta de la Habana, en espera de que ésta fuese ratificada y puesta en vigor. En consecuencia, en la fecha misma de la estipulación del GATT, se firmó también un protocolo, llamado Borrador de

❖ La situación de la economía mundial.

Como cualquier otro país los Estados Unidos también ha tenido que ir moldeando su política comercial de acuerdo a la situación de la economía internacional. Por ejemplo, a finales de la década de los ochenta, ante el fortalecimiento de la entonces Comunidad Económica Europea y la creciente y amenazante competitividad del Japón, aunados a ciertas ineficacias del G. A. T. T., motivaron que el gobierno de los Estados Unidos buscara en Norteamérica la negociación del TLCAN para responder, por un lado, a la conformación de los bloques comerciales europeos y asiático y por el otro, mantener su presencia en el mundo.

❖ La situación de la economía nacional.

La situación de la economía nacional también ha resultado ser un factor determinante en la definición del tipo de política comercial a desarrollar. Así pues, en 1820 las consideraciones domésticas se convirtieron en el mayor determinante del país. Debido a las perturbaciones que las Guerras Napoleónicas y la Guerra de 1812 causaron sobre el comercio, el gobierno estadounidense decidió proteger al sector manufacturero que hasta entonces era la principal partida comercial a través de una política comercial de tipo proteccionista.

❖ Los Poderes Ejecutivo, Legislativo y los grupos de poder.

La tercera gran determinante lo conforman el poder Ejecutivo, el Legislativo y demás grupos con poder que se encuentran muy relacionados en el proceso de creación de las leyes, dentro de las que se circunscribe la política comercial. Cada uno de estos actores, define dependiendo del grado de poder político y económico que éste tenga sobre los otros dos poderes el tipo de política comercial

a desarrollar.

❖ El poder legislativo.

La Constitución le da al Congreso dos fundamentos para involucrarse en la política comercial. El primero le otorga el poder de:

"1.- Establecer y hacer pagar impuestos, aranceles, tarifas y visas; para pagar las deudas públicas y proveer a la defensa común y al bien general de los Estados Unidos; pero los derechos, impuestos y visas deberán ser los mismos en todos los Estados Unidos". (Artículo 1ro. Sección 8)¹⁶

Este artículo resulta estar íntimamente relacionado con el artículo 1ro. Sección 7 que señala que: *"Todas las leyes que establecen impuestos deben nacer en la Cámara de Representantes; pero el Senado puede participar en ellas por medio de enmiendas, como en las de otras leyes".*

La relación entre estos artículos y la política comercial es que en su gran mayoría esta última se relaciona con aranceles, tarifas y demás impuestos relativos al proceso exportación - importación.

Segundo, la Constitución le otorga al Congreso el poder para:

"3.- Reglamentar el comercio con las demás naciones extranjeras, entre los diversos Estados y con las tribus indias." (Artículo 1ro. Sección 8, No. 3)

Es así como el Congreso tiene el poder exclusivo sobre la política comercial.

❖ El Poder Ejecutivo.

Aunque constitucionalmente el Congreso tiene el poder exclusivo sobre el

¹⁶ Constitución Política de los Estados Unidos de América.

comercio exterior al paso del tiempo este ha ido cediendo cierto poder al Ejecutivo. Por ejemplo, con la Reciprocal Trade Agreements Act de 1934 se autorizó al presidente Roosevelt a negociar reducciones tarifarias recíprocas hasta en un 50% con los demás países.

❖ Los grupos de poder.

La influencia que los grupos de presión puedan ejercer sobre la determinación de la política exterior varía según la naturaleza del régimen político, la fuerza o debilidad de la administración, la proximidad o lejanía de las elecciones y la medida en que un grupo insatisfecho puede perjudicar a los gobernantes que se le resisten.

Durante las semanas que anteceden a las sesiones del Congreso estadounidense, los grupos intentan conocer el programa legislativo, con el objeto de ahondar en su conocimiento y prepararse para intervenir, si así lo creen conveniente. Una vez conocido el programa, los dirigentes de algunas asociaciones confían a un servicio especial el trabajo de descubrir las medidas susceptibles de afectar los intereses de la asociación y de hacer su clasificación y análisis. Es por eso que el acceso al Congreso constituye sin lugar a dudas una de las mayores preocupaciones de los grupos de poder en los Estados Unidos. Su influencia en el proceso legislativo se mide por el número y la importancia de los puestos que pueden conseguir en la Cámara de Representantes y en el Senado. Es más, ha llegado a suceder que también pueden participar activamente en su redacción o incluso redactarlos total o parcialmente.¹⁷

Con todo lo anterior, queda claro que el diseño de la política comercial estadounidense es complejo porque existe el manejo político de la cuestión económica implica intereses especiales entre las necesidades internas y los objetivos exteriores, regateos burocráticos, tomas de decisiones presidenciales, y un alto nivel de interacción entre el Congreso y la rama ejecutiva.

¹⁷ DION, León, Op. Cit., p. 81.

1.2.3. La evolución de la política comercial internacional estadounidense.

Cabe ahora presentar la evolución que la política comercial estadounidense ha tenido, desde que emergieron como país.

1.2.3.1. (1607-1934) La formación de los Estados Unidos y el proteccionismo.

Entre 1607 y 1732 se establecieron las trece colonias inglesas en la Costa Atlántica Septentrional de América. Las dos primeras Virginia y Massachussets sentaron los modelos social y económico de los grupos regionales: las colonias del sur y la Nueva Inglaterra.¹⁸

Todas ellas gozaron de alguna forma de autogobierno y de una economía próspera que crecía a un ritmo acelerado, en especial por sus exportaciones de materias primas y su actividad comercial.

Sin embargo, tras la guerra de los Siete Años (1757-1763)¹⁹ entre Inglaterra y Francia, la situación cambió radicalmente. Con el triunfo, Inglaterra se convirtió en un gran imperio, pero también en un país terriblemente endeudado, viéndose obligado a aumentar sus recaudaciones fiscales a través de ciertas medidas como la Ley del Azúcar y la Ley Monetaria de 1764, y la Ley del Papel Sellado de 1765. Fueron estas medidas la causa de la guerra de independencia americana. El 16 de diciembre de 1773 un grupo de colonos arrojó al mar un embarque de té británico, a lo que el Parlamento Británico contestó con una serie de leyes coercitivas. Acto seguido se convocó al Primer Congreso de Filadelfia en 1774 y se formó la Asociación Continental para establecer un embargo total sobre las importaciones inglesas. Finalmente en 1783 se reconoció la independencia de

¹⁸ FERNÁNDEZ DE CASTRO, Rafael y Claudia Hijuelos. Op. Cit., p. 15.

¹⁹ También conocida como la "Guerra contra los Franceses e Indios" debido a la rivalidad entre Francia e Inglaterra se produjeron una serie de guerras entre las colonias de ambas metrópolis donde finalmente Francia

las colonias a través del Tratado de París.

Una vez obtenida la independencia, fue necesario construir un nuevo orden jurídico. De hecho ya en 1776, se había nombrado una comisión de 13 miembros para elaborar el proyecto constitucional. Posteriormente en 1787, la Convención de Filadelfia acordó formalmente su elaboración.

Respecto al problema de la regulación del comercio interno y externo, en ésta se resolvió la prohibición de aranceles a las exportaciones, la importación de esclavos durante veinte años, y la ratificación de los tratados internacionales por un voto de dos tercios en el Senado. El objetivo era satisfacer a los estados del sur, mientras que para los del norte se acordó que la reglamentación comercial fuera aprobada por mayoría simple en cada cámara.

Asimismo, debido a la escasez de recursos para captar ingresos, los Estados Unidos utilizaron a las tarifas como el medio idóneo para hacerlo así como un medio de protección contra la competencia externa. De hecho la Revenue Act de 1789, que fue la primera medida legislativa aprobada por el gobierno, se declaró a favor del proteccionismo, permaneciendo a su vez como la principal fuente de ingresos del gobierno federal. Hasta la Guerra Civil de 1812, la tarifa proveía el 90% de las reservas federales y al final del siglo el 50%.²⁰

Es más, el propio presidente George Washington declaró que las industrias americanas deberían ser promovidas y que el país debería ser independiente de los demás, trayendo como resultado la protección del mercado interno como prioridad de la política comercial en los años subsecuentes.²¹

cedió a Inglaterra todo Canadá, así como el territorio entre los ríos de Ohio y Mississippi. España que se vio implicada como aliada de Francia tuvo que ceder Florida.

²⁰ CRABB, Cecil V. *Invitation to Struggle, Congress, the President and Foreign Policy*. Second Edition, Congressional Quarterly Inc. Press., U. S. A., 1989, p. 194.

²¹ Al ser electo George Washington como presidente de la República, Estados Unidos era un país joven e inseguro, cuyas contradicciones se manifestaban en el agudizamiento del seccionalismo, en los diversos

❖ El seccionalismo.

Poco tiempo después emergió el problema del seccionalismo en torno a la adopción de aranceles proteccionistas que demandaban en el norte y que afectaban seriamente a la economía sureña de tendencia librecambista. Las divergencias entre ambos sectores continuaron hasta desembocar en la Guerra Civil de 1861. El resultado significó el triunfo de la soberanía nacional sobre la estatal, así como del proyecto económico - social del Norte, basado en el desarrollo industrial y el trabajo libre. La política comercial se orientó algunas veces hacia la apertura comercial. Muestra de esto lo es el Tratado de 1854 que estipulaba el libre comercio en productos primarios con Canadá y que tenía como objetivo principal la relajación de la presión para anexarla al territorio de los Estados Unidos.²²

De igual manera, se dio entrada a la promoción de las exportaciones. Las Actas Tarifarias de 1880 y 1890 proveyeron reducciones tarifarias recíprocas con otros países.

❖ La Primera Guerra Mundial y la Crisis de 1929.

Con el arribo de la Primera Guerra Mundial, el sistema experimentó un cambio trascendental. La Gran Bretaña se vio obligada a ceder sus inversiones en el extranjero para poder solventar sus gastos bélicos. Estados Unidos por su parte, dejaron de ser una nación deudora al conseguir rescatar las inversiones británicas y francesas de su territorio y efectuar numerosas inversiones públicas y privadas, convirtiéndose así en un país acreedor.

Pese a esta aparente prosperidad, súbitamente en 1929 surgió en los

intentos de secesión, en la creciente pérdida de consenso social y en su paranoica respuesta a pretendidas amenazas externas. FERNÁNDEZ DE CASTRO, Rafael y Claudia Hijuelos, Op. Cit., p. 27.

²² Un tratado recíproco con Hawai en 1816 permitió al azúcar hawaiano entrar a Estados Unidos libre de impuestos. La estrategia era defender el acceso a las costas occidentales de Estados Unidos a Alaska y para un posible canal que cruzara Centroamérica. SALVATORE, Dominick. National Trade Policies Handbook of Comparative Economic Policies, Volume 2, Greenwood Press, New York, U.S.A., 1997, p. 36.

Estados Unidos, la gran crisis económica que pronto se extendería y afectaría a todo el mundo capitalista. Para entonces, se había producido más de lo que se podía vender y había crecido desproporcionadamente el volumen de inversiones especulativas, lo que sumado a la pobreza, la baja capacidad de consumo de la población se tradujo en una crisis general.

Dicha crisis marcó en materia de política comercial, una tendencia al aislacionismo, a la autosuficiencia económica y a la vuelta al proteccionismo. Estados Unidos que desde 1890 habían seguido una política francamente proteccionista, la agudizaron al aprobar la Tarifa Smoot-Hawley²³ en 1930 con la cual el arancel promedio de importación del país alcanzó un máximo histórico de 59% en 1932, lo que provocó represalias extranjeras mediante duros incrementos arancelarios.

Asimismo, se aprobó la Buy American Act, en marzo de 1933, en la cual se privilegiaban los productos americanos al prohibir a la Administración Federal, la adquisición de materias primas o productos terminados en el extranjero, o de productos nacionales fabricados con materias primas extranjeras, salvo cuando fuera imposible encontrarlos en los Estados Unidos.

1.2.3.2. (1934-1969) La crisis económica y la liberalización comercial

❖ La política de Roosevelt.

Para 1934, la situación económica de todos los países había llegado a un punto tal que se imponía la necesidad de concretos programas de recuperación económica. Todos los países actuaron independientemente y en su exclusivo interés valiéndose del arma a su disposición: el proteccionismo. En Estados Unidos, en cambio, el presidente Franklin D. Roosevelt para asistir la

²³ El Acta Smoot-Hawley, nombrada por el senador Reed Smoot, representante de Uta (1903-1933) y el republicano, Willis C. Hawley, representante de Oregón (1907-1933), fue promulgada en 1930 en plena depresión. Con ella se elevaron las tarifas a su nivel más alto en la historia estadounidense. Congressional Quarterly Inc. *Trade U.S. Policy since 1945*, Limusa/Editores, Washington D.C., U.S.A., 1989, p. 33.

recuperación económica promulgó la Reciprocal Trade Agreements Act de 1934.

❖ La Reciprocal Trade Agreements Act de 1934.

A través de esta ley se autorizaba al Ejecutivo a modificar las tarifas arancelarias, dentro de un margen de variación del 50% en relación a las entonces vigentes, pero subordinándolas a la condición de reciprocidad, o sea, de correspondencia a análogas condiciones por la otra parte contratante de los acuerdos comerciales de los Estados Unidos. En virtud de esta ley se concretaron numerosos acuerdos y la citada facultad del presidente que debía desaparecer en 1937 fue prorrogada en 1937, 1940, 1943 y 1945 para expirar finalmente el 12 de junio de 1948.

❖ La Segunda Guerra Mundial y la reconstrucción del comercio internacional.

Como ya se había señalado, al término de la guerra Estados Unidos desarrolló una política de buenos acreedores dirigida a sostener el superávit de su balanza comercial, a través de la transferencia de dólares en una escala sin precedentes,²⁴ se constituyeron en los promotores de una acción dirigida a reactualizar el sistema de comercio y de pagos internacional, que en el plano comercial condujo a la firma del GATT y en el monetario a la creación del BIRD y del FMI. Estados Unidos fortalecido económicamente actuó a favor de su propio interés, aunque se promulgaba por un lado el liberalismo, al interior del país el proteccionismo se fortaleció.

El GATT aprobado el 30 de octubre de 1947 fue el resultado de una campaña lanzada por los Estados Unidos desde diciembre de 1945²⁵ para reducir

²⁴ La ayuda total de Estados Unidos a otros países entre 1941 y el 30 de junio de 1953, ascendía a un importe neto de unos 80,000 m.d.d. de entre los cuales el 86% era a título de donaciones y el restante 14% a título de préstamo.

²⁵ En diciembre de 1945, Estados Unidos publicó unas propuestas para crear una organización de comercio internacional. FOREMAN-PECK, James, Op. Cit., p. 313.

las barreras al comercio. Se fundamentó en el principio de reciprocidad y ventaja mutua. Se compuso de tres partes: la primera que establece el compromiso de aplicación de la cláusula de la nación más favorecida, la segunda disciplina el tratamiento fiscal de las protecciones nacionales y la tercera que admite la posibilidad de construcción de uniones aduaneras.

Originalmente, se pensó que el GATT formaría parte de la Organización Internacional de Comercio OIC, cuya acta constitutiva se negoció en La Habana en 1948 para regular el comercio mundial. Sin embargo el Senado estadounidense y los gobiernos de otras naciones no ratificaron la OIC, sólo quedó en vigor el GATT.

Al interior de los Estados Unidos, el proteccionismo se había fortalecido desde 1946 cuando tras la elección del Congreso 80, los republicanos tomaron el control del mismo. El 8 de febrero de 1947, los nuevos presidentes de los comités del Senado sobre Relaciones Exteriores y Finanzas, Arthur H. Vanderberg (R-Michigan) y Eugene D. Millikin (R-California) emitieron un documento a través del cual se recomendaba al entonces presidente Truman la postergación de la Conferencia sobre Comercio en Ginebra, así como del Acta de Acuerdos Comerciales Recíprocos de 1934, a la vez que se urgía a tomar los siguientes pasos:

- *Orden de la Comisión de Tarifas para revisar todas las concesiones de tarifas contempladas y recomendando los puntos bajo los cuales los recortes no podrían ser hechos sin afectar la economía doméstica.*
- *Una cláusula de escape en todos los futuros acuerdos comerciales para permitir abandonar las concesiones fundadas para poner en peligro algún interés doméstico.*
- *Una orden de la Comisión de Tarifas para establecer audiencias públicas para determinar si la cláusula de escape debía ser invocada.²⁶*

²⁶ Congressional Quarterly Inc. Cit., pp. 36-37.

Resultado de tales recomendaciones fue la aprobación de una orden ejecutiva, el 25 de febrero del mismo año, para la inclusión de la cláusula de escape en todos los acuerdos y la investigación a través de la Comisión de Tarifas de quejas de daño.

❖ La política comercial de Eisenhower.

Cuando llegó Eisenhower al poder en 1953 existía una gran preocupación sobre las relaciones comerciales de los Estados Unidos con Europa así como del papel de la ayuda externa estadounidense. La nueva administración dio la bienvenida a la idea "comercio, no ayuda" promovida por el canciller británico del tesoro público, R.A. Butler en 1952.

Siguiendo este lineamiento, Eisenhower dio un mensaje el 2 de febrero pidiendo al Congreso 83 la renovación del Acta de Acuerdos Comerciales Recíprocos de 1934 así como la simplificación de los procedimientos aduanales en el país. El Congreso por su parte la extendió un año más y estableció una Comisión sobre política económica exterior para recomendar un programa de largo alcance. El 14 de agosto, se nombró a Clarence B. Randal para encabezarla. Tras cinco meses de trabajo de la misma se presentó el 24 de enero de 1954 un informe donde se promulgaba a favor de una política comercial de tipo liberal.

Sin embargo, no fue sino hasta que los demócratas ganaron el control del Congreso 84 que Eisenhower renovó la solicitud para una extensión de tres años de la Reciprocal Trade Agreements Act, la reducción tarifaria en un 5% anual, así como la aprobación de la membresía del país a la Organización para la Cooperación Comercial (Organization for Trade Cooperation).

La respuesta del Congreso fue negativa, ya que los proteccionistas estaban convencidos que el Congreso ya había cedido demasiado sus poderes para regular las tarifas, y veía a la OTC como un proyecto para ganar de facto la aprobación del GATT, la cual nunca había sido presentada al Congreso.

❖ El desarrollo Económico Internacional.

Acompañando la expansión del comercio estadounidense evolucionó todo un proceso de desarrollo en todo el mundo, mismo que reforzó la liberalización de la economía desde finales de los años cincuenta hasta principios de los sesenta. Entre sus principales elementos tuvieron la integración de Europa Occidental, la recuperación de Japón y la red de comercio en el ámbito mundial.

Empezando por la Comunidad Europea del Carbón y el Acero, que estableció una zona de comercio libre para el carbón y el acero dentro de Europa, ampliándose a otros sectores y a la postre condujo a la creación de la Comunidad Económica Europea en 1957. La comunidad tenía como objetivos la creación de un mercado común, la armonización de sus políticas internas y permitir la libre movilización de la mano de obra y el flujo de capitales. Se acordó que los países miembros suprimirían todos los aranceles sobre los productos de todos los miembros y fijarían un arancel externo común para las demás naciones. El Mercado Común fue explícitamente discriminatorio contra los industriales estadounidenses, al aumentar la desventaja competitiva de estos últimos en Europa.

Por otro lado, el fortalecimiento de Japón, a través del reforzamiento de la democracia y de sus relaciones políticas y económicas con Occidente, así como sus reducciones tarifarias, lo condujo a convertirse en el mayor cliente de los Estados Unidos.

Sumado a esto, estuvo el problema de las exportaciones estadounidenses, que no obstante que se duplicaron entre 1945 y 1964 no lograron superar la cuadruplicación de las importaciones, dando paso a un déficit en la balanza de pagos estadounidense con los demás países y orillando a los Estados Unidos a posponer su inclusión en la Organización para la Cooperación Económica Europea (Organization for European Economic Cooperation), misma que se logró

hasta que Kennedy presidió el país.

El Acta de Expansión Comercial de 1962.

Al igual que sus predecesores, Kennedy buscó la expansión de las exportaciones y la reducción de las barreras al comercio mundial. Congruente con esto el 25 de enero de 1962 pidió al Congreso autoridad para negociar con el Mercado Común condiciones tarifarias recíprocas, mismo que se logró con el Acta de Expansión Comercial (Trade Expansion Act) aprobada ese mismo año.

Las audiencias que le dieron origen se iniciaron el 12 de abril, a través del Comité de Medios y Arbitrios, conteniendo 4,233 páginas divididas en seis volúmenes, mismas que pasaron casi intactas al Senado el 19 de septiembre del mismo año; entre las autorizaciones que se daban al presidente destacan:

- *Para conducir las negociaciones comerciales.*
- *Para reducir los aranceles en un 50% tomando en cuenta los niveles de 1962.*
- *Para retirar las concesiones a cualquier país que mantuviese restricciones "irracionales" contra las exportaciones estadounidenses.*
- *Para establecer aranceles u otro tipo de restricciones sobre las importaciones de países con cargo sobre las exportaciones agrícolas estadounidenses.*
- *Para restringir las importaciones si se amenazaba la seguridad nacional, así como la suspensión de beneficios a cualquier país bajo el dominio del comunismo.*
- *Para negociar en bloque en lugar de hacerlo partida por partida a lo largo del arancel.*
- *En el comercio de productos agrícolas estaba capacitado para abolir los aranceles sobre productos tropicales.*
- *Para presentar a la Comisión de Tarifas la lista de artículos a negociar; y*
- *Para crear un fondo de ayuda federal llamado Asistencia por Reajuste (Adjustment Assistance) destinado a las empresas y trabajadores que vieran su medio de vida amenazado a causa de las reducciones arancelarias.*

Sin embargo, a solo tres meses de ser anunciada ésta tuvo que ser aplazada debido a los preparativos de la nueva ronda de negociaciones bajo los auspicios del GATT.

❖ La Ronda Kennedy.

Concluida en 1967, la Ronda Kennedy estableció una reducción tarifaria sobre los productos industriales, una ayuda de 4.5 millones de toneladas de trigo, como medio de ayuda a las naciones en desarrollo, y un código internacional para la estandarización de las prácticas anti-dumping. Bajo los auspicios de este acuerdo, 53 naciones que representaban el 80% del comercio mundial acordaron recortes tarifarios en un 35%.

Cabe resaltar que a diferencia de otras rondas del GATT, la Ronda Kennedy se interesó en el comercio, y no solamente en los aranceles. Por primera vez se discutió sobre agricultura, sobre barreras no arancelarias y se adoptó una fórmula de reducciones generales de aranceles

Mientras que al interior de los Estados Unidos comenzaba nuevamente una campaña en el Congreso para contrarrestar la competencia externa, a través de la promulgación de proyectos de ley con carácter proteccionista, que se tradujeron en una serie de fracasos, entre los que destacan la no-autorización de más acuerdos para la expansión comercial, así como la negación del Senado en 1968 para que los Estados Unidos pudieran participar en el Código Internacional Anti-dumping.

1.2.3.3. (1969-1989) La competencia por los mercados y el proteccionismo.

Entre finales de los años sesenta y principios de los ochenta la competencia por los mercados se encontró al alza; el proteccionismo se fortaleció aún más que en los años treinta. En este mismo periodo, como ya se señaló, apareció la Teoría

de la Interdependencia, representada por Joseph Nye y Robert Keohane, quienes explican de manera económica la reducción de poder de los Estados-Nación, donde el poder militar pasa a segundo plano y la interdependencia mutua entre las naciones fortalece las ideas integradoras.

En los Estados Unidos la situación se fue agravando. Por un lado, el aumento en el flujo de importaciones contribuyó a agravar la situación de la industria afectada ya por la inflación. Por otro lado, el volumen y el valor de las exportaciones iban en declive, debido a que la inflación afectó gravemente la competitividad de los productos americanos.

Los Estados Unidos estaban seguros de que tanto las restricciones japonesas sobre las importaciones y la inversión en el exterior como las políticas agrícolas de la Comunidad Económica Europea, así como los acuerdos preferenciales entre esta última con los países del medio Este y África les estaban afectando directamente.

❖ Contradicciones con la Comunidad Económica Europea.

Mientras que los Estados Unidos acusaban a la Comunidad Económica Europea de levantar barreras comerciales contra sus productos y de incitar a otros países a hacer lo mismo, los europeos, por su parte, miraban a los Estados Unidos como la superpotencia que trataba de dominarlos económicamente. Ellos aducían que mientras la comunidad había eliminado 11 cuotas sobre mercancías importadas entre 1963 y 1971, los Estados Unidos habían adicionado 60 cuotas en el mismo periodo.

❖ Los problemas con Japón.

Para 1970 Japón se había convertido en el segundo mayor socio comercial de Estados Unidos después de Canadá y en uno de sus mayores competidores en Asia. Con Japón, el mayor problema eran las cuotas que el país aplicaba a los

productos del exterior, principalmente a los textiles. Estados Unidos incurrió año con año en un progresivo desbalance en el comercio de textiles con Japón alcanzando los 540 millones de dólares en 1969.

Asimismo, hacia 1970 los Estados Unidos se enfrentaron al establecimiento de nuevas cuotas por parte del Parlamento japonés sobre textiles no algodón. Ante lo cual, en el país emergió un proyecto de ley que imponía cuotas a la importación de textiles y extendía cuotas a la importación de calzado.

❖ La administración de Richard Nixon.

Aunque el presidente Richard Nixon (1969-1974) en su informe económico al Congreso de 1969, señaló que su administración se dedicaría a la expansión del comercio exterior y a la remoción de barreras no tarifarias, también llegó a aceptar que la situación de la nueva industria textil merecía un trato especial. Su administración contrariamente a lo esperado, presentó tintes proteccionistas. El propio presidente envió a finales de 1969 una legislación que le permitiría reducir las tarifas e incrementar la asistencia a los negocios estadounidenses dañados por las importaciones. El proyecto presidencial proponía: la restauración de la autoridad presidencial para hacer ajustes menores en las tarifas, eliminar el Sistema Americano de Precio de Venta (American Selling Price System) para calcular los impuestos sobre las importaciones, liberalizar la cláusula de escape del Acta de Expansión Comercial de 1962, y permitir a las firmas y trabajadores recibir préstamos, ayuda técnica y demás ayuda posible.

El Congreso.

En el interior del Congreso también se intensificó el trabajo de lobby, para impulsar cuotas que protegieran a los trabajadores estadounidenses. Ejemplo de ésta es el proyecto de ley del 20 de julio de 1970, que contenía entre otras medidas, cuotas sobre textiles, zapatos y petróleo.

❖ El déficit comercial y la devaluación del dólar.

A principios de los años setenta, era obvio el hecho de que la economía estadounidense no estaba funcionando bien. Después de haber disfrutado una balanza de pagos superavitaria de 1.6 y 2.7 billones de dólares durante 1968 y 1969 respectivamente se enfrentaban a un desbordado déficit de 9.8 billones en 1970 mismo que continuaría elevándose. Para contrarrestar esta situación, hubo que devaluar el dólar debido a que la sobrevaloración del mismo impedía las ventas de las exportaciones estadounidenses en el extranjero, a la vez que se estimulaba la importación y fomentaba la inversión en el extranjero.²⁷

El preludeo de la devaluación se dio el 15 de agosto de 1971, cuando el presidente Nixon, anunció una "*Nueva Política Económica*" diseñada para frenar la inflación, crear nuevos trabajos y proteger al dólar mismo. Acto seguido, se dio la suspensión de la convertibilidad del dólar a oro, la presión a otros países para que se uniesen al cambio del sistema monetario internacional, el anuncio de un temporal sobrecargo del 10% sobre todas las exportaciones en los Estados Unidos, y la presión sobre Alemania Occidental y Japón para la revalorización de sus monedas.

Finalmente, tras una serie de protestas de la Comunidad Económica Europea, el 18 de diciembre se acordó la devaluación del dólar en un 8.57 % (a través de la elevación del valor del oro a 38 dólares la onza). Sin embargo, a tan solo un año de ésta, la situación deficitaria de la Balanza de Pagos de 1972, así como el gran déficit en la Balanza Comercial condujo a otra devaluación el 17 de febrero de 1973 en un 10%.²⁸

²⁷ Congressional Quarterly Inc. Op. Cit. , p 73-74.

²⁸ *Ibidem*. P. 76.

❖ El Acta Comercial de 1974.

Como prelude de la Ronda Tokio y ante la deteriorada posición de los Estados Unidos en el comercio internacional, el presidente Nixon solicitó al Congreso autoridad para entrar en las negociaciones. El objetivo era reducir las barreras comerciales, ayudar a las industrias y trabajadores dañados por las importaciones, contrarrestar las prácticas desleales de otras naciones e imponer sobrecargas temporales a la importación con el objetivo de corregir el desbalance en la Balanza de Pagos.

Después de un año de deliberaciones el Congreso autorizó en diciembre de 1974 la participación de los Estados Unidos en la Ronda Tokio y aprobó el Acta Comercial, misma que extendía la autoridad presidencial para concertar acuerdos comerciales por cinco años, eliminar tarifas sobre las mismas hasta en un 60%, mientras que en defensa del proteccionismo el acta le exigió tomar medidas de ayuda a los productores americanos perjudicados por las exportaciones.

❖ Ronda Tokio.

Después de cinco años y medio de negociaciones (1973-1979) se firmó el paquete comercial de la Ronda Tokio el 12 de abril de 1979. Este incluyó una serie de códigos de barreras no tarifarios, acuerdos agrícolas, un sistema de reformas al GATT y recortes tarifarios del 33% en promedio.

Durante la ronda, los Estados Unidos acordaron cortar sus tarifas sobre mercancías industriales en un 81% en promedio durante un período de ocho años comenzando en 1980. Mientras que para algunos productos tales como los textiles y el acero las reducciones fueron postergadas hasta 1982.

❖ Proyecto comercial de 1979.

Antes de que la Ronda Tokio fuese completada, la administración de James

Carter, quien llegó al poder en 1977 se reunió a puerta cerrada con los Comités de Medios y Arbitrios y de Finanzas para dar forma a una legislación que implementara códigos no tarifarios.

El resultado fue la aprobación del un proyecto comercial en 1979, con el cual se establece:

- *La reparación general de la ley para proteger la industria interna contra subsidios de gobiernos externos sobre mercancías importadas.*
- *Investigaciones e imposiciones de multas.*
- *Un nuevo sistema de valuación aduanera.*
- *Desalentar la discriminación contra los suministros externos.*
- *Agencias federales para usar productos estándar.*
- *Autorización para que el presidente celebrara reducciones tarifarias con los países menos desarrollados, y*
- *La renovación por ocho años de la autoridad presidencial para tomar parte en negociaciones multilaterales y remover barreras tarifarias.²⁹*

❖ *Ley de Comercio y Aranceles de 1984.*

En 1984, se aprobó la Ley de Comercio y Aranceles que establece principalmente la:

- *Autorización al presidente a negociar acuerdos internacionales para la protección de los derechos de propiedad intelectual y a disminuir las barreras al comercio de servicios, productos de alta tecnología e inversiones directas.*
- *Ampliación del Sistema de Preferencias Generalizadas que concedía acceso preferencial a las exportaciones de los países en desarrollo a los Estados Unidos, y*
- *la autoridad para llevar a cabo un acuerdo de libre comercio con Israel.*

²⁹ *Ibidem.*, p. 88.

❖ Ley de Comercio y Competitividad de 1988.

Incluyó una estipulación, la Súper 301 que:

- *Requiere que el representante especial de comercio de los Estados Unidos designe países prioritarios que ejercen numerosas y penetrantes barreras comerciales*
- *Establece un calendario riguroso de negociaciones para eliminar tales barreras e*
- *Indica represalias mediante la contención de importaciones de esos países si las negociaciones no eran exitosas.*³⁰

Según la estipulación Súper 301, Japón, Brasil e India, se enfrentaron a un arancel de 100% sobre exportaciones seleccionadas a los Estados Unidos si no flexibilizaban sus restricciones comerciales.

1.2.3.4. La globalización de la economía mundial y la decreciente competitividad económica de los Estados Unidos.

La década de los ochenta también fue un período muy difícil para la economía estadounidense, especialmente para el comercio exterior. A principios de esta década, una sexta parte de todos los empleos en el sector manufacturero estadounidense dependían de las exportaciones de aquella nación, y más de 35% de su producción agrícola se vendía en el extranjero. Al mismo tiempo, un gran número de los sectores más dinámicos y competitivos de la economía, incluyendo el sector servicios, la banca y las compañías de seguros, se habían vuelto más dependientes de sus actividades internacionales.

³⁰ SALVATORE, Dominick. Economía Internacional. Fordham University, Prentice may. Sexta Edición, México, 199, p. 282.

Esta dependencia explica de alguna manera las severas implicaciones que sobre la economía tuvo la recesión mundial de 1982, que conjugada con otros factores determinaron la caída de las exportaciones muy por debajo de las importaciones.

❖ El déficit comercial.

Después de 1981, el déficit comercial creció con mayor velocidad hasta llegar en 1987, a la suma de aproximadamente 170 000 millones de dólares. Fueron tres los factores que contribuyeron al déficit estadounidense. Primero, la sobrevaluación del dólar generó una desventaja competitiva para la producción del país frente a los productos extranjeros. Segundo, luego de la profunda recesión, la economía estadounidense creció más rápido que el resto de los países industrializados, lo que propició más el aumento de las importaciones y la disminución de las exportaciones del país. Por último, la crisis financiera que a lo largo de la década afectó a numerosos países en vías de desarrollo - en especial los de América Latina- obligándolos a contraer sus importaciones provenientes de los Estados Unidos.³¹

❖ El desempleo.

Se estima que a finales de 1984, el deterioro del comercio durante 1981 y 1984 tuvo un costo aproximado de 2 millones 500 mil empleos en el sector de las exportaciones y en aquellos que competían con las importaciones. Cerca de tres cuartas partes de los mismos pertenecientes a la industria manufacturera.

❖ El declive de las exportaciones agrícolas.

A pesar de que en la década precedente, las exportaciones agrícolas se elevaron significativamente de los 7.3 billones de dólares en 1970 hasta alcanzar

³¹ FERNAQNDEZ DE CASTRO, Rafael. *¿Qué son los Estados Unidos?*, Instituto Tecnológico Autónomo de México, Mc Graw-Hill, México, 1996, pp 221-222.

los 43.3 billones en 1981, al año siguiente, hubo un fuerte decaimiento que las colocó en los 36.6 billones. La causa principal de tal suceso, fue la frágil condición de la economía debido al incremento del valor del dólar sobre casi todas las divisas.

❖ La difícil situación de la industria automotriz y del acero.

Aunado al declive de las exportaciones agrícolas, la economía estadounidense tuvo que encarar la competencia externa, la cual, afectó de singular manera a la industria automotriz y del acero. La industria automotriz continuó perdiendo parte de su mercado doméstico, cuando en 1982 se elevó el valor de las importaciones pasando de los 18.4 billones de dólares de 1981 a los 20.6 billones registrados ese año. Por su parte, la industria del acero, y pese a que en 1982 se había logrado un acuerdo entre la Comunidad Económica Europea y los Estados Unidos para establecer cuotas sobre las importaciones que ingresarán en este último, solamente estaba operando al 40% de su capacidad total, mismo que se traduciría en un índice de desempleo del 50% anual.

❖ La política comercial de Ronald Reagan.

Aunque los Estados Unidos continuaron predicando las virtudes del libre cambio como líder de occidente y como país que se había engrandecido y fortalecido en gran parte gracias al libre comercio, ante la difícil situación de la economía y la fuerte presión ejercida dentro y fuera del Congreso, la política comercial de Ronald Reagan hubo que flexibilizarse.

En el Congreso se observó que un número creciente de grupos industriales sujetos a la competencia exterior se empezaban a quejar de que el Ejecutivo no prestaba atención a sus intereses y que las leyes de remedios fiscales no respondían a sus necesidades. En respuesta, en el curso de esta década el Congreso comenzó a reafirmar su autoridad constitucional sobre la política comercial del país. En lugar de regresar a la antigua técnica de imponer aranceles

y restricciones cuantitativas, el Congreso utiliza cuatro nuevos mecanismos para propiciar que el Ejecutivo se flexibilizara.

1. *La promulgación de leyes que facilitan el acceso de los intereses privados a las leyes de remedios comerciales.*
2. *La promulgación de leyes o disposiciones legislativas especiales en el ámbito sectorial o por producto.*
3. *El apoyo a un empleo más agresivo de la legislación comercial y*
4. *El aumento en las restricciones para que las empresas pudieran participar en las compras gubernamentales.*

Ante esto Ronald Reagan, elevó las tarifas y estableció cuotas sobre algunas importaciones especiales de acero el 5 de julio de 1983, con lo cual se elevó el índice tarifario de un 7% a un 11%.³² Pese a que el 2 de febrero del mismo año había claramente expuesto en su reporte económico ante el Congreso que: "...el proteccionismo en casa podría dañar a los trabajadores, granjeros y empresarios en los Estados Unidos que producían mercancías para exportar, ya que este conduciría inevitablemente a un incremento del proteccionismo de los gobiernos del exterior",³³

En el ámbito internacional, la administración de Reagan llamó al fortalecimiento de las reglas internacionales de comercio.

❖ La capacidad del GATT cuestionada.

No obstante que el GATT tuvo éxito en reducir las cuotas a la importación y las tarifas, las disputas entre los diversos países continuaban a la alza.

³² *Ibidem*, p. 214-215.

³³ *Congressional Quarterly Inc. Op. Cit.*, p. 19

Numerosos conflictos emergieron, particularmente entre los Estados Unidos, Japón, Europa Occidental y Canadá, quienes a la vez estaban inmersos en una feroz competencia por los mercados externos.

Japón el más fuerte de ellos, disfrutaba en 1982 de un superávit de cerca de 30 billones de dólares con los Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea, mismos que lo acusaban de haberlo construido gracias a la desleal exclusión de sus productos del mercado japonés.

Cabe señalar que la economía presentaba también problemas debido al alza del desempleo y a la caída de la industria básica que incluía a la del acero y a la automotriz. De hecho, más del 15% de las exportaciones japonesas cayeron en la segunda mitad de la década.

Por otra parte, mientras que la CEE enfocó sus quejas en las prácticas desleales de Japón, ellos eran objeto de similares quejas por parte de Washington.

Estados Unidos acusó a sus contrapartes europeos de buscar resolver sus problemas aplicando medidas dumping sobre el acero en el mercado estadounidense, a través de la capacitación a los manufactureros, subsidios, que conjugados bajaron el costo de producción.

Estas diferencias claramente mostraban el desarrollo de nuevas barreras al comercio. Ante tales hechos y desafíos un grupo de expertos llama a la reestructuración del GATT.

❖ La Ronda Uruguay.

En diciembre de 1993 concluyó la Ronda Uruguay, la octava y más ambiciosa de las rondas comerciales multilaterales de la historia, en la que participaron 117 países, después de siete años de tortuosas negociaciones.

La Ronda había comenzado en Punta del Este, Uruguay en 1986 y tenía como fecha de terminación diciembre de 1990, pero los desacuerdos entre los Estados Unidos, la Unión Europea y Francia acerca de la reducción de los subsidios agrícolas retrasó tres años su conclusión.

El objetivo de la Ronda Uruguay era establecer reglas para controlar la proliferación del neoproteccionismo y revertir su tendencia, traer a la mesa de negociaciones los servicios, la agricultura y las inversiones extranjeras; negociar reglas internacionales para la protección de los derechos de propiedad intelectual y mejorar el mecanismo de solución de disputas. Entre los aspectos más importantes, está el acuerdo que elimina el requisito de que los inversionistas extranjeros compren partes locales o exporten la misma cantidad que importan. Respecto a la evaluación del GATT, para tratar de impulsar su acción se creó la Organización Mundial de Comercio (OMC), en la que se incluyen todas las normas del primero, con las modificaciones acordadas en la ronda así como todos sus acuerdos y compromisos concluidos bajo sus auspicios.

Sin embargo, a pesar de los grandes beneficios de la Ronda Uruguay, siguieron prevaleciendo muchos problemas comerciales. Uno de los más relevantes es la tendencia del mundo a dividirse en bloques comerciales.

CAPÍTULO II.

EL TLCAN Y LA NUEVA POLÍTICA COMERCIAL DE ESTADOS UNIDOS EN NORTEAMÉRICA.

Conforme los Estados Unidos han ido avanzando, su política comercial también se ha tenido que ir adecuando para responder a las necesidades y vicisitudes que se le presentan. Así pues, a principios de la década de los noventa dada las inquietudes en torno al debilitamiento del GATT y la más generalizada preocupación con respecto al déficit comercial, la pérdida de competitividad de la economía, la política comercial de los Estados Unidos volvió los ojos a la integración económica, a través del TLCAN (Tratado de Libre Comercio de América del Norte).

A este respecto, la *Teoría de la Integración Económica*, que esta íntimamente relacionada con la ya mencionada *Teoría de la Interdependencia*, señala que los países deben recurrir a la integración económica, ya que la formación de una unión aduanera o de una zona de libre comercio significa la posibilidad dentro de un grupo de países de eliminar obstáculos entre ellos y ante terceros mantener cualesquiera obstáculos al comercio que se consideren esenciales.³⁴

Ahora bien, para la realización de un acuerdo comercial de la trascendencia y envergadura del TLCAN fue necesaria la coexistencia de otros factores y razones económicas por las cuales tanto México y Canadá coincidieron en suscribir tal acuerdo.

2.1. La opción de un Acuerdo de Libre Comercio en Norteamérica.

El principio más importante de la *Teoría Convencional* de la política comercial señala que: “*el librecambismo es la política mediante la cual es posible elevar al máximo el ingreso mundial gracias a que permite la asignación óptima de*

³⁴ Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos. *Teoría del Comercio y Política Comercial para el desarrollo*. Gráfica Panamericana S. de R.L., México, 1965, pp. 185-186.

los recursos existentes. De esta manera el libre comercio propicia una condición necesaria para la eficacia dinámica y por consiguiente el libre cambio representaría la política más adecuada para elevar el volumen máximo tanto el ingreso actual como el futuro."³⁵

2.1.1. La política comercial de los Estados Unidos en la década de los noventa.

A principios de la década, se presentaron a los Estados Unidos dos graves problemas: la recesión económica de 1990-1991 al interior y la pérdida continua de su competitividad económica al exterior. Ambos fueron factores clave para que Estados Unidos buscara la integración comercial de Norteamérica.

❖ La recesión económica en los Estados Unidos. (1990-1991)

1991 fue un año contradictorio para los Estados Unidos. Se comenzó con la victoria norteamericana en la Guerra del Golfo Pérsico y con el derrumbe de la Unión Soviética, lo cual significó no solo, el triunfo en la Guerra Fría, sino que además lo colocó en la posición de superpotencia única del mundo. Sin embargo, a finales del mismo año, la recesión económica incrementó el grado de desaliento en la población. Este temor superaba al de la profunda recesión de 1974-1975, e incluso era mayor al pánico desatado por la mayor depresión económica de 1981-1982.

Las deudas entre los consumidores, las compañías y el Estado habían aumentado; el nivel y los logros de la educación habían declinado; el aumento de la productividad se había estancado. La desigualdad había empezado a aumentar lenta pero firmemente, reduciendo a la clase media. Las crecientes importaciones diezmaban industria tras industria. Millones de norteamericanos se quedaron sin asistencia, ni seguros médicos, frustrando en pocas palabras el sueño

³⁵ *Ibid.* p. 111

americano³⁶.

❖ La pérdida de competitividad.

Ante el fortalecimiento de la Comunidad Económica Europea y la creciente y amenazante competitividad de Japón la competitividad de los Estados Unidos se fue diezmando³⁷. Este proceso se hizo evidente desde finales de la década de los sesenta. Estados Unidos había tenido notable éxito en su empeño de reconstruir las economías de sus socios comerciales. Tanto Europa como Japón planeaban un desafío a su predominio industrial. Los sólidos pilares de la industria estadounidense estaban desmoronándose. La embestida extranjera se dejó sentir primero en las industrias de baja tecnología, como la textil y la de calzado. Luego vino la revolución de las radios, televisores, autos, motocicletas, refrigeradores y demás productos manufacturados en los cuales Estados Unidos había mantenido casi un monopolio.

En la década de los setenta, la retirada fue lenta, apenas perceptible. Mientras los empresarios y los trabajadores estadounidenses seguían jactándose de sus logros, los europeos y japoneses investigaban e invertían para resurgir. Con perseverancia, ellos exportaban cada vez más productos a Estados Unidos. Sony, Honda, Mercedes-Benz se convirtieron en marcas familiares para todos. En la siguiente década, el déficit comercial crecía con mayor velocidad, el desempleo se incrementaba debido al deterioro del comercio, las exportaciones agrícolas caían, y las industrias automotriz y del acero atravesaban una de las peores situaciones.

La balanza comercial estadounidense acusaba desde 1975 déficit, mismo que en 1989 llegaría a los 145,000 m.d.d. A su vez el peso del sector externo en la economía estadounidense aumentaba. En 1960, el valor de las exportaciones representaba el 5.8% de PNB, para 1980 este porcentaje llegó al 12.8%, mientras

³⁶ El sueño americano significa "tener casa propia, dinero en el banco, un automóvil, electrodomésticos a granel, todo logrado a merced al ingreso de una persona en el hogar" pero asociado al destino de la nación. BATRA, Ravi. *El Mito del Libre Comercio*, Editorial Vergara, Buenos Aires, Argentina, 1994, pp. 41-42.

³⁷ El motivo de tal pérdida era el lento aumento de la productividad estadounidense. Aunque Estados Unidos estaba a la cabeza en el ámbito de la productividad, el ritmo de la misma era más lento que el de sus rivales.

que las importaciones pasaron del 4.65 al 11.7% respectivamente. Estados Unidos, en 1985, pasó a ser de acreedor a deudor neto en la economía internacional. En 1989, la deuda externa de Estados Unidos era de 600,000 m.d.d., es decir, el 11.5% del PNB.³⁸

En consecuencia, existía una gran necesidad en la economía estadounidense de aumentar sus exportaciones, y por lo tanto, la política comercial, los acuerdos bilaterales y el TLCAN obedecen a la intención de recuperar tanto el equilibrio del sector externo como la hegemonía perdida. Particularmente con el tratado, Estados Unidos pretendía aprovechar la mano de obra barata de México, resolver el problema del envejecimiento de la población al poder contar con mano de obra joven, mejorar el acceso al mercado mexicano, y una mayor seguridad para sus inversionistas. Cabe resaltar el hecho de que con Canadá los Estados Unidos ya disfrutaban las ventajas de haber suscrito un Acuerdo de Libre Comercio (ALC) en 1989.

2.1.2. El proceso de liberalización de la economía mexicana

En el caso de México, la opción de un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos llegó en un momento en que la economía del país transitaba de una política proteccionista de importaciones a una política de liberalización comercial.

Este proceso de liberalización comercial se explica fundamentalmente por razones de eficiencia interna: el agotamiento del modelo de desarrollo por sustitución de importaciones³⁹, la necesidad de enfrentar los compromisos financieros internacionales y la urgencia de recuperar el crecimiento económico.

Por ejemplo, desde 1960 hasta 1990, la productividad creció un 55% en Estados Unidos, un 140% en Alemania y un asombroso 360% en Japón. *Ibid.*, p. 35

³⁸ CABALLERO U., Emilio. *El Tratado de Libre Comercio, Beneficios y Desventajas*. Editorial Diana, México, 1992, p. 58

³⁹ El modelo de sustitución de importaciones adoptado por México, incluso durante la bonanza petrolera, generó tendencias anti-exportadoras, ya que uno de los efectos más graves de la protección es que propicia industrias poco competitivas, muchas veces de estructura oligopólica, con mecanismos de fijación de precios con amplios márgenes por encima de los costos de producción. BLANCO Mendoza, Herminio. *Las*

La paradoja del crecimiento hacia adentro, fincado en la sustitución de importaciones, generó prácticas que causaron problemas fiscales durante el desarrollo compartido y la bonanza petrolera. Entre las distorsiones generadas para fomentar la industrialización se cuentan los subsidios otorgados al transporte urbano, los energéticos, el agua y el crédito, las exenciones fiscales, la depreciación acelerada de activos y salarios nominales bajos sostenidos bajo el control de los precios de bienes de consumo.

La superposición de estos instrumentos de protección provocó que en los últimos tres lustros de la sustitución de importaciones, se creara una fuerte incertidumbre en las inversiones y se redujera la tasa de acumulación necesaria para sostener el crecimiento. Así al final de esta etapa, el país presentaba pocas posibilidades para mantener la estabilidad macroeconómica y generar empleos suficientes.

La política proteccionista, seguida hasta entonces, no había sido congruente con la exigencia de divisas. Los permisos previos, los aranceles y demás medidas proteccionistas elevaban el costo de la transferencia de recursos al exterior, al auspiciar una tendencia antiexportadora⁴⁰ y reducir la eficiencia global de la economía. Esta necesidad de generar divisas para hacer frente a los compromisos en el exterior hizo impostergables los ajustes al déficit fiscal, al comercial, a los precios públicos y privados. Bajo tales circunstancias, se dio inicio a la apertura de la economía mexicana.

La apertura no fue gradual comenzó en 1983 y terminó un primer periodo en 1987, tras la crisis de la balanza de pagos registrada un año antes, con la reducción de los aranceles. La reducción arancelaria llevó a que el valor de las importaciones exentas al arancel aumentara del 21% en 1982 a 42% en 1983.

Negociaciones comerciales de México con el Mundo. Fondo de Cultura Económica, Tercera Edición, México, 1994, p. 35.

⁴⁰ Los aranceles y las barreras no arancelarias alientan una tendencia anti-exportadora porque elevan el precio de los bienes que sustituyen importaciones. Esto fomenta que los recursos que se destinarían a producir bienes para exportarlos se desvíen a la producción para el mercado interno, donde los precios son más altos debido a los aranceles. *Ibid.*, p. 33

Asimismo, las importaciones con arancel superior al 25% disminuyeron del 20% al 7% respectivamente.⁴¹

En 1984, se comenzaron a eliminar los permisos a la importación a la vez que algunos aranceles fueron elevados para ofrecer una protección equivalente al de los permisos.

En 1986, gracias al avance del programa de liberalización comercial, México ingresó al GATT, para gozar de las preferencias arancelarias ofrecidas por los países miembros del organismo. Adicionalmente, México firmó un Acuerdo Marco Bilateral con Estados Unidos con el objetivo de fijar normas para dirimir sus diferencias comerciales.

Sin embargo, y pese al avance alcanzado, la apertura comercial que México realizó no había sido un factor suficiente para modernizar la estructura productiva y el aumento de la competitividad en el mercado mundial. De ahí que el gobierno de México considerara que a través del TLCAN, encontraría un mejor y más seguro acceso de los productos mexicanos a los mercados estadounidense y canadiense, propiciar el fortalecimiento de su industria nacional mediante un sector exportador más sólido y con mejores niveles de competitividad y coadyuvar a la creación e empleos.

2.1.3. El ALC entre Canadá y Estados Unidos.

La experiencia canadiense en torno al TLCAN fue totalmente diferente a la mexicana. Por un lado, las obvias diferencias en los niveles de desarrollo entre México y Canadá se observan claramente en el porcentaje de comercio que cada uno mantiene con Estados Unidos. Las transacciones comerciales entre Canadá y México en 1989 fueron de sólo 2.3 millones de dólares, que representan el 1% del total de la zona (5,900 000 m.d.d.). En contraste, las relaciones comerciales de Canadá con Estados Unidos son cuantitativamente más importantes. Canadá tuvo en 1989 un flujo comercial con Estados Unidos de 171,000 m.d.d., mientras

⁴¹ Ibid., p. 38.

que el de México y Estados Unidos, en el mismo año fue de 52 000 m.d.d.

Por otro lado, el ALC entre Canadá y Estados Unidos significó el establecimiento de reglas bilaterales para conseguir la formalización de una mayor integración económica regional. Este acuerdo era hasta entonces el único en su tipo, su enfoque es amplio ya que procuraba la liberalización de todos los sectores de la economía incluyendo la agricultura. Ningún otro acuerdo había incluido los servicios, la inversión, ni había establecido reglas para el tratamiento de subsidios, el dumping y las medidas no arancelarias que limitan el comercio internacional.

Cabe resaltar el hecho que el acuerdo de referencia ya presentaba signos favorables sobre el comercio y la inversión. Los signos de comportamiento de la economía canadiense durante su primer año son: un importante auge de su planta productiva, la inversión en maquinaria se incrementó para llegar a un récord histórico del 17% del PIB, la inversión en el sector manufacturero aumentó 28% y el empleo creció 1.4%.

De ahí que las razones por las que Canadá decidió participar fuesen más bien defensivas para asegurar los términos de acceso al mercado estadounidense que por nuevas oportunidades de mercado que hipotéticamente se ofrecían.

2.2. La negociación formal y el texto del TLCAN.

Ahora, una vez valoradas las diversas razones por las que cada país buscaba la integración de sus economías, se dio inicio a un largo proceso de negociaciones para la definición del cuerpo del tratado así como de su aprobación por cada uno de los cuerpos legislativos.

2.2.1. Antecedentes y el proceso formal de negociación.

Cabe señalar que la relación comercial entre los países signantes inaugurada con el TLCAN no era nueva ya que sus raíces las encontramos en el

siglo XVIII. De tal forma que la relación económica y comercial de México y Estados Unidos inició en 1830 con las negociaciones de un tratado de comercio pasando por las vicisitudes de ese siglo y el XX; mientras que la relación económica entre Canadá y Estados Unidos tiene como primer antecedente el Tratado de Reciprocidad de 1854, cuando Canadá aún era provincia del Reino Unido⁴².

Posteriormente, en el año de 1942 México suscribió un acuerdo bilateral de comercio con Estados Unidos con motivo de la emergencia de la Segunda Guerra Mundial. En 1977, los gobiernos de ambos países firmaron otro acuerdo que implicaba grandes concesiones arancelarias. Sin embargo, este no fue ratificado por el Senado del gobierno mexicano porque este último consideraba que significaba entrar al GATT.

Por su parte, en 1989 los Estados Unidos y Canadá firmaron su Acuerdo de Libre Comercio (ALC), que es el antecedente inmediato del TLCAN. Dicho ALC consiste en esencia, en un proceso de eliminación gradual de aranceles durante un período de diez años tanto para mercancías como para servicios, incluyendo los financieros y la inversión extranjera.

❖ Proceso formal de negociación del TLCAN.

En 1990, George Bush propuso y lanzó la iniciativa de las Américas, con su visión de una zona de libre comercio hasta la Tierra de Fuego, es decir, que abarcara todo el continente americano. Posteriormente las negociaciones se iniciaron en secreto al parecer en febrero de 1990, después de un viaje poco exitoso en cuestiones económicas que un mes antes había hecho el presidente Salinas de Gortari a Europa.

Cabe resaltar que las negociaciones se llevaron a cabo a pesar de las objeciones expresadas por el anterior presidente de México, Miguel De la Madrid,

⁴² CARRASCO Licea, Rosalia. "Libre Comercio: la experiencia de Canadá", en la revista Economía Informa # 190, UNAM, Enero De 1991, p. 8

como del entonces presidente, Carlos Salinas de Gortari. En 1987, el presidente De la Madrid declaró a *The Economist* que no era posible que existiera una zona de libre comercio entre México y Estados Unidos, porque los mexicanos no estaban preparados para rendir su economía y su sociedad ante la hegemonía estadounidense⁴³.

Carlos Salinas, por su parte, a mediados de 1989, en respuesta a una iniciativa presentada por un dirigente empresarial señaló que México no pertenecía ni deseaba asimilarse a ningún tipo de zona económica o bloque político⁴⁴.

Sin embargo, una vez que se hicieron públicas las negociaciones para el TLCAN, el gobierno mexicano intentó explicar las razones de sus acciones a fin de amortiguar la preocupación interna por la soberanía nacional. El Senado convocó a un foro nacional para discutir las relaciones comerciales de México con el resto del mundo. Es de destacar que en sus recomendaciones el Senado hizo eco de la preocupación acerca del efecto que el tratado podría tener en el concepto de soberanía. Se advirtió que el TLCAN a diferencia de un tratado para crear un mercado común preservaría la soberanía política y económica del país y dejaría a México en libertad de fijar su política comercial con el resto del mundo.

Carlos Salinas de Gortari, tras recoger la recomendación del Senado⁴⁵ mantuvo una entrevista con el presidente de los Estados Unidos George Bush, el 10 de junio de 1990, misma donde se abordó la conveniencia de que ambos países buscaran mecanismos que permitieran ampliar los flujos bilaterales de comercio e inversión para propiciar el crecimiento de las dos economías.

Como resultado de la reunión se emitió un comunicado conjunto, donde se concluyó que un tratado de libre comercio constituiría el mejor medio para lograr

⁴³ DE LA GARZA, Rodolfo O y Jesús Velasco (compiladores). *México y su Interacción con el Sistema Político Estadounidense*. Centro de Investigación y Docencia Económica, México, 2000, p. 82.

⁴⁴ VALDERRAMA, José y Edith Jiménez. "México no pertenece ni quiere asimilarse a bloques: CSG" en el *Excelsior*, 27 de Junio de 1989, p. 1-A.

⁴⁵ Senado de la República. *Recomendación del Foro de Consulta sobre las Relaciones Comerciales de México con el Mundo*, Abril de 1990.

los objetivos mutuos, de tal manera dieron a conocer a sus autoridades de política comercial - Jaime Serra Puche, el Secretario de Comercio y Fomento Industrial de México y Carla Hills, la representante comercial de los Estados Unidos- para que llevaran a cabo los trabajos preparatorios para iniciar las negociaciones del Tratado.

Hacia finales de 1990, el proyecto incluía a Canadá, hecho que en realidad, ayudó a que el gobierno mexicano amortiguara la repercusión política de suscribir un tratado comercial con Estados Unidos; un año después del comunicado, el 12 de junio de 1991 se puso en marcha el proceso de negociación del TLCAN. Se empezaron las negociaciones formales en Toronto, Canadá, para terminar catorce meses después, el 12 de agosto de 1992. En este mismo año, en Estados Unidos, se celebraban las campañas políticas de los diferentes candidatos a la presidencia. William Clinton aparecía vacilante en apoyar activamente al TLCAN por haber sido negociado por la administración saliente; ante tal situación, el gobierno mexicano echó mano de la más cara y más elaborada campaña de propaganda y cabildeo que ningún gobierno extranjero haya llevado a cabo jamás en Estados Unidos⁴⁶.

Finalmente, Clinton anunció su apoyo al TLCAN en octubre. En su discurso en la Universidad de Carolina del Norte, insistió que los problemas en el acuerdo podrían ser solucionados a través de programas de ajuste para los trabajadores desplazados, implementando una muy agresiva interpretación de los remedios comerciales y estableciendo acuerdos paralelos para la solución de disputas ambientales y laborales.

El 7 de octubre del mismo año, los responsables de la política exterior de cada país rubricaron el texto en presencia de los tres mandatarios, quienes firmaron el documento final el 17 de diciembre. En este año y una vez concluidas las negociaciones, el presidente Salinas, comenzó el programa de Difusión del

⁴⁶ Mientras que a mediados de los años ochenta el cabildeo mexicano apenas existía, a principios de los años noventa, la magnitud de éste competía con el de las potencias medianas como Corea del Sur. Medido en términos de dólares, el cabildeo mexicano que en 1985 era apenas un quinceavo del de Canadá y un décimo

Acto seguido, el Senado mexicano, de conformidad con la Constitución mexicana aprobó el tratado el 22 de noviembre de 1993. La Cámara de los Comunes lo hicieron el 27 de mayo y el 23 de junio el Senado canadiense, y la Cámara de Representantes y el Senado estadounidenses el 17 y 20 de noviembre respectivamente. De tal manera que el TLCAN entró en vigor el primero de enero de 1994.

2.2.2. Estructura, contenido y objetivos del TLCAN.

❖ Estructura.

El tratado consta de un preámbulo y veintidós capítulos agrupados en ocho partes. En el preámbulo los tres países confirman su compromiso de promover el empleo y el crecimiento económico en la región, mediante la expansión del comercio y las oportunidades de inversión. Ratifican su convicción de que el tratado permitirá aumentar la competitividad de las empresas mexicanas, canadienses y estadounidenses, sin descuidar la protección al medio ambiente y reiteran el compromiso de promover el desarrollo sostenible y proteger, ampliar y hacer cada día más efectivos los derechos laborales, así como mejorar las condiciones de trabajo en los tres países⁴⁷.

❖ Contenido.

La primera parte del tratado, "Aspectos generales", contiene los objetivos (capítulo I) y las definiciones generales (capítulo II).

La siguiente parte del mismo, se refiere a: Trato nacional y acceso a bienes al mercado (capítulo III), Reglas de origen (capítulo IV), Procedimientos aduanales

del de Corea del Sur, aumentó en 1991 a casi la mitad del cabildeo canadiense y a más de la mitad del de Corea del Sur. DE LA GARZA, Rodolfo O., Op. Cit., pp. 163-164.

⁴⁷ MOREIRA Rodríguez, Héctor. *Entendiendo el TLC*. Centro de Estudios Estratégicos, Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 238.

(capítulo V), Energía y petroquímica básica (capítulo VI), Sector agropecuario y medidas sanitarias y fitosanitarias (capítulo VII), Medidas de emergencia (capítulo VIII), Medidas relativas a la normalización (capítulo IX), Compras del sector público (capítulo X), Inversión (capítulo XI), Comercio transfronterizo (capítulo XII), Telecomunicaciones (capítulo XIII), Servicios financieros (capítulo XIV), Política en materia de competencia, monopolios y empresas del Estado (capítulo XV), Entrada temporal de personas de negocios (capítulo XVI), Propiedad intelectual (capítulo XVII), Publicación, notificación y administración de leyes (capítulo XVIII), Revisión y solución de controversias en materia de antidumping y cuotas compensatorias (capítulo XIX), Disposiciones institucionales y procedimientos para la solución de controversias (capítulo XX), Excepciones (capítulo XXI) y Disposiciones finales (capítulo XXII).

Además de dos acuerdos de cooperación trilateral, paralelos al TLCAN, uno de cooperación en materia de medio ambiente y otro de cooperación en cuestiones laborales.

❖ Objetivos.

Los objetivos del TLCAN están establecidos en el artículo 102 del mismo texto y se apoyan sobre la base de tres principios: la cláusula de la nación más favorecida, la cláusula de trato nacional y principio de transparencia⁴⁸.

El primero de los objetivos alude a la eliminación de barreras al comercio para facilitar la circulación de bienes y servicios entre los Estados parte. Se trata aquí de barreras arancelarias, ya que es la forma de constituir un área de libre comercio.

El segundo es la promoción de las condiciones para la competencia en el área. Lo que significa que en los tres sistemas existen organismos que regulan y supervisan que la competencia y libre concurrencia se desarrollen conforme a las

⁴⁸ PEREZNIETO Castro, Leonel. *El TLC: una introducción*, (Maestría en Derecho Internacional Privado), Universidad de Sonora, Grupo Editorial Monte Alto S.A. de C.V., México, 1994, p. 7

reglas del libre mercado y se eviten situaciones de abuso de prácticas anticompetitivas o monopolios que las afecten.

El tercero se refiere al incremento de las oportunidades de inversión en los territorios de las Partes. Éste se complementa con mecanismos de solución de controversias.

El cuarto estipula que las Partes en el TLCAN se obligan a salvaguardar los derechos de propiedad intelectual e industrial de las demás Partes en el acuerdo.

El quinto se refiere a la creación de procedimientos efectivos para que la aplicación del TLCAN se lleve mediante una administración común.

Finalmente, el sexto objetivo, de naturaleza declarativa, se refiere al establecimiento de un acuerdo marco de tipo trilateral pero con vocación regional y multilateral para extender el libre comercio y sus beneficios.

De tal manera, se establece que el TLCAN deberá ser aplicado conforme a sus objetivos y sobre la base de reglas de derecho internacional, lo que lo define como un tratado de dinámica propia, pero que tiene como telón de fondo al GATT y a los principios de comercio internacionalmente aceptados.

2.2.3. Relación del TLCAN con otros acuerdos.

Según el artículo 103 se establece por una parte, la consistencia del TLCAN con el GATT ahora OMC. Sin embargo, en el párrafo segundo de este mismo se establece una cláusula de preferencia del TLCAN sobre otros acuerdos firmados por las partes en la misma materia.

Esto podría parecer una contradicción con respecto a la OMC, pero la realidad es que si se cumple con las reglas del TLCAN se cumple también con las reglas de la OMC, debido a la similitud de sus objetivos. Salvo en aquellas cuestiones en que podría haber discrepancia por tratarse de un acuerdo regional

tales discrepancias quedan salvadas mediante el régimen de excepción del artículo XXIV de la OMC, especialmente por lo que se refiere al no-otorgamiento de la cláusula de la nación más favorecida y el trato nacional a otros países que no son miembros del TLCAN y sí de la OMC. Sin embargo, el régimen de preferencias en el TLCAN tiene excepciones, ya que hay convenios internacionales cuyas disposiciones son preferentes.

2.3. Las relaciones en Norteamérica antes y después del TLCAN.

Una vez expuesta la manera de cómo se consolidó y aprobó el TLCAN, así como de describir brevemente los detalles del mismo; cabe describir la manera en que éste último influyó y sigue influyendo en las relaciones de los tres países.

2.3.1. La tensa relación México-Estados Unidos.

❖ Antecedentes.

Como en todos aquellos casos en que se da la vecindad de dos países con pronunciadas diferencias en su desarrollo, las relaciones entre México y los Estados Unidos han estado marcadas históricamente por el conflicto.⁴⁹

La Guerra de 1846-1848 entre ambas naciones tuvo su origen en una declaración hecha por el entonces presidente estadounidense, James J. Polk, quien afirmó que: "*México ha pasado los límites de Estados Unidos, ha invadido nuestro territorio y ha derramado sangre estadounidense sobre suelo de los Estados Unidos*".⁵⁰ El tratado Guadalupe Hidalgo que dio término a esta guerra privó a México de los territorios de California y Nuevo México, reduciendo el territorio mexicano a la mitad.⁵¹

⁴⁹ "Relaciones México-Estados Unidos", Boletín Hemerográfico, en el Hemeroscopio de El Universal, México, Junio de 1993, p. 1.

⁵⁰ WEINTRUB S. *¿Libre Comercio entre México y Estados Unidos?*, Editores Asociados Mexicanos S.A., México, 1987, pp. 28-29.

⁵¹ El Tratado de Guadalupe Hidalgo, se firmó el 2 de febrero de 1848, aprobado por el Senado norteamericano el 10 de marzo y por el Congreso mexicano el 24 de mayo. Las consecuencias territoriales fueron el reconocimiento de México del Río Bravo como frontera con Texas y la cesión de Nuevo México y la Alta California a Estados Unidos.

Otro punto de conflicto entre ambas naciones ha sido, la persistente intervención estadounidense en asuntos internos mexicanos. Por ejemplo, el acuerdo bajo el cual se unió Victoriano Huerta a la rebelión en contra de Francisco I. Madero en 1913, se le conoce como el "*Pacto de la Embajada*" porque las negociaciones ocurrieron bajo la dirección de la embajada de los Estados Unidos en México, a cargo de Henry Lane Wilson.

Por su parte, la ocupación del Puerto de Veracruz por marinos estadounidenses en 1914 y la expedición punitiva dentro de México de la fuerza estadounidense son claros ejemplos de la violación a la soberanía mexicana.

Todo ello originó en México una aversión generalizada hacia su vecino del norte. De tal manera, que hechos como la nacionalización de la industria petrolera hecha por el presidente Lázaro Cárdenas en 1938, despertaran el fervor en el país ante el papel predominante la industria en la economía y su posesión extranjera fueron base suficiente para la popularidad de la acción.

Después de 1945, los diplomáticos estadounidenses rápidamente cambiaron sus prioridades, México pasó de ser un valioso aliado a un vecino de menor importancia. Eisenhower admitió que después de haber cortejado frenéticamente a América Latina procedió a olvidarse igual de rápido de estos países.

Henry Kissinger, señaló que "*... la historia nunca se ha creado en el sur. El eje de la historia empieza en Moscú, se dirige a Bonn, pasa por Washington y luego llega a Tokio. Lo que sucede en el sur no tiene importancia...*".⁵² En su obra magna, *Diplomacia*, Kissinger confirma sus suposiciones. México aparece en cinco referencias de entre 912 páginas. La única excepción corresponde a Cuba con 19 referencias.

Esta relativa oscuridad de México dependió en parte del buen comportamiento del gobierno mexicano y en parte del mal comportamiento de

⁵² DE LA GARZA, Rodolfo O., Op. Cit., p. 32.

otros países que atraían la atención de Estados Unidos, lo que hacía que México apareciera inofensivo.

Desde la declaración de *La Doctrina Monroe*, Estados Unidos había intentado detener las incursiones europeas en América. La percepción de una serie de amenazas externas estremecía la susceptibilidad estadounidense en la década de 1820, la Santa Alianza; en la de 1860, el segundo imperio francés; en la de 1890, el imperio británico; en la de 1910 y 1930, las ambiciones alemanas y japonesas; y después de 1945, el expansionismo soviético.

❖ El inicio de una nueva relación.

Desde mediados de la década de los ochenta se empezó a perfilar una nueva relación entre México y Estados Unidos, marcada por el acercamiento en todos los aspectos.

Como ya se señaló, la política económica adoptada por México para hacer frente a los estragos de la crisis de la deuda, contemplaba entre otras medidas la apertura comercial, el fomento a las exportaciones para obtener las divisas externas requeridas. Se generó un cambio en las prioridades estratégicas de México en el ámbito externo. Los intereses del país se ubicaron fundamentalmente dentro de esta lógica de desarrollo, en los países industrializados, ocupando Estados Unidos el lugar número uno.⁵³

El acercamiento resultante se manifestó a través de varios acuerdos. En 1985 se suscribió el Código Antidumping que estableció la prueba de daño como requisito para las medidas comerciales contra prácticas desleales. En 1987 se firmó el primer acuerdo Marco y también se llegó a uno en materia textil. Por otro lado el reciente ingreso de México al GATT, era un elemento importante que ampliaba los márgenes de entendimiento bilateral.

⁵³ DAVILA Pérez, Consuelo y Eliécer Morales Aragón. *La Nueva Relación de México con América del Norte*, Fondo de Cultura Económica, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, Segunda Edición, México, 1994, p.180.

No obstante los avances en materia comercial, aún se presentaban los roces entre los gobiernos de De la Madrid y Reagan en otras áreas como la migración, el narcotráfico, que se tradujeron en agresivas declaraciones del Senado norteamericano y una campaña de desprestigio para México.

Sin embargo, la política mexicana se transformó en el curso de los últimos años, sobre todo a partir de 1988. Una de las características dominantes de esta transformación es la vinculación estrecha entre la política exterior y el proyecto de modernización económica, convirtiéndose, por tanto, en prioridades fundamentales ligadas entre sí: la política económica, la relación con Estados Unidos y la puesta en marcha del TLCAN.

Acorde con esto, en el *Plan Nacional de Desarrollo* de 1989-1994 se le asignó a la política exterior el objetivo de "*apoyar el desarrollo económico, político y social del país*". De tal suerte, se estableció un vínculo muy estrecho entre la política económica y la política exterior.

Asimismo, ante las pocas posibilidades que ofrecía Europa para México se decidió por un mayor acercamiento con los Estados Unidos no obstante que se renovó el acuerdo de México con la Comunidad Europea y se realizaron visitas presidenciales a la región.

❖ El TLCAN y la nueva relación entre México y Estados Unidos.

A partir de 1990 como ya se señaló, la relación entre México y Estados Unidos experimentó cambios profundos, cuando el 10 de junio de ese año los presidentes de ambos países anunciaron su intención de suscribir un tratado de libre comercio para "*forjar una relación económica vigorosa*".⁵⁴ Al poco tiempo, Canadá manifestó su intención de participar en la negociación, agregándose así un nuevo actor a la dinámica regional.

⁵⁴ Editorial Porrúa. "Comunicado conjunto de los presidentes de México y Estados Unidos", *Documentos Básicos del TLCAN*, México, 1994, p. 391

Una vez que el tratado fue firmado por las máximas autoridades de los tres gobiernos y ratificado por las instancias legislativas de cada país, éste entró en vigor el primero de enero de 1994.

Surgiendo así una serie de normas, reglas y prácticas trilaterales que se encargarían de regular no sólo el intercambio comercial, sino también la cooperación ambiental y laboral.

A dos años de la entrada en vigor del TLCAN los resultados fueron positivos para México, en lo que a comercio se refiere. Por un lado, las exportaciones mexicanas destinadas a Estados Unidos crecieron por encima del nivel de las importaciones mexicanas al crecer de los 51,943 m.d.d. en 1994 a los 80,663 m.d.d. en 1996. Mientras que las importaciones mexicanas presentaron una baja en 1995, al pasar de los 57,009 m.d.d. de 1994 a los 53,995 en 1995, para finalizar con un alza que las colocó en los 67,629 m.d.d. en 1996.

El saldo en la balanza comercial cambió su signo, de negativo (-5,063 m.d.d.) a positivo (13,034 m.d.d.) de superávit registrados en 1994 y 1996 respectivamente.

Por su parte, las exportaciones estadounidenses hacia México presentaron altibajos al caer de los 50,840 m.d.d. en 1994 a los 45,401 m.d.d. en 1995 y terminar en 1996 con 56,761 m.d.d. Mientras las importaciones mantuvieron su tendencia al alza creciendo de los 50,356 m.d.d. a los 744,111 m.d.d. en 1994 y 1996 respectivamente.⁵⁵

El saldo de la balanza comercial estadounidense pasó del superávit de 484 m.d.d. de 1994 al déficit de -17,350 m.d.d. en 1996.

Pese a los logros en el ámbito comercial, en la agenda bilateral el narcotráfico, la migración, los aspectos económicos financieros y la democracia

⁵⁵ International Monetary Fund, Direction of Trade Statistics, *Yearbook 1997*, Washington, U.S.A., 1997, pp. 318 y 452.

son algunos de los temas más importantes y controversiales en virtud de la creciente dependencia multisectorial entre ambas naciones.⁵⁶

En la última década, la migración de mexicanos al vecino país registró un explosivo crecimiento empujado sobre todo por las recurrentes crisis económicas mexicanas, por lo que el tema de los indocumentados ha sido causa de tensión en la relación bilateral.

Por otro lado, después de haber desaparecido el comunismo, los Estados Unidos volcaron sus ojos sobre otro problema para hacerle la guerra: el narcotráfico, que se había convertido para Washington en un asunto de seguridad ya que éste podría poner en jaque la viabilidad de las futuras generaciones de estadounidenses para mantener el liderazgo mundial de Estados Unidos.

Al interior de México, la aparición del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) a principios de 1994, los crímenes políticos y el estallido de la crisis económica financiera al final del mismo son algunos de los muchos aspectos que pusieron a temblar a la inteligencia estadounidense por las severas implicaciones que estas variables pudieran significar para la estabilidad del vecino país.

Asimismo, aún con la puesta en marcha del TLCAN en el ámbito comercial aparecieron grandes conflictos como lo fue el caso del tomate mexicano, donde las exportaciones de este producto se han visto obstaculizadas por demandas de los tomateros estadounidenses para limitar su entrada al país. Se suman a la lista el transporte, el atún, el cerdo y las escobas por mencionar sólo algunos.

En este contexto surgió otro punto de conflicto: la Ley Helms Burton, legislación estadounidense aprobada en 1996 y que afectaba a empresas

⁵⁶ REUTER (Agencia de Noticias). "Estados Unidos Rumbo al 2000, retos y tendencias" en *El Financiero*, Sección Especial, 10 de noviembre de 1996, pp. 68-69.

mexicanas⁵⁷ que tenían inversiones en la isla caribeña. Estas estaban registradas en los reportes del Departamento de Estado norteamericano para ser factibles de ser demandadas en las cortes estadounidenses.

Ante tal situación, el gobierno de México censuró fuertemente en los medios la entrada en vigor de la Ley Helms Burton, obedeciendo sobre todo su carácter extraterritorial, la violación del derecho internacional y las implicaciones negativas para las empresas mexicanas y sobre todo por ser contraria a lo establecido en el TLCAN.

2.3.2. El descubrimiento mutuo en la relación México-Canadá.

❖ Antecedentes.

La historia de las relaciones bilaterales entre Canadá y México se remonta al siglo XVIII, cuando España e Inglaterra poseían las dos flotas navales más grandes del mundo. En este período, el capitán George Vancouver, de la marina real británica y el capitán Quadra de la marina española mantuvieron contacto en la costa de la Columbia Británica, compartiendo mapas e información sobre las aguas de las costas oeste de las Américas.⁵⁸

En los 300 años durante los cuales España gobernó a México, las relaciones entre los territorios de lo que hoy son México y Canadá eran insignificantes, los primeros contactos empezaron en la segunda mitad del siglo XIX, cuando Canadá comenzó a constituirse en su forma actual.

En 1865 representantes de cuatro provincias canadienses se reunieron en Québec para discutir la respuesta a las amenazas americanas para revocar el Tratado de Reciprocidad entre Canadá y Estados Unidos. La recomendación fue que Canadá considerara mercados alternativos, de esta manera en 1866 una

⁵⁷ BATA, Víctor. "México y Canadá reiteran su rechazo a la Ley Helms Burton" en *El Financiero*, Sección Internacional, 20 de diciembre de 1996, p. 19

⁵⁸ VERA Campos, Mónica. *50 años de relaciones México-Canadá: encuentros y coincidencias*, Centro de Investigaciones sobre América del Norte, UNAM, México, , 1996, pp. 15-69.

misión comercial canadiense fue enviada al Caribe, Brasil y México⁵⁹.

Posteriormente, desde 1887, comisarios comerciales itinerantes fueron enviados a México, y en 1905 se nombró al primer comisario permanente, A. W. Donly.

Durante la revolución mexicana, las relaciones bilaterales entre ambos fueron casi nulas, salvo por el enviado mexicano Luis Martínez en Toronto como representante comercial en 1920.

Tras la independencia formal de Canadá del Reino Unido en 1926 y la llegada de la Segunda Guerra Mundial, Canadá al verse aislada físicamente de Europa y comprometido con los occidentales, dio un giro hacia América Latina, por razones comerciales y estratégicas. Así el 29 de enero de 1944 se hizo oficial el establecimiento de relaciones diplomáticas entre Canadá y México. El primer embajador de Canadá en México fue W. F. A. Turgenton y el primer embajador de México en Canadá fue Francisco del Río y Cañedo.⁶⁰

Con la separación del Reino Unido, Canadá se dio desesperadamente a la búsqueda de nuevos mercados para sus mercancías, así como para obtener los dólares necesarios tanto para gastos de guerra como para adquirir los bienes que se necesitaba importar del vencedor financiero del momento, Estados Unidos.

De tal manera, con el estímulo y la necesidad de cambios de dirección de los patrones comerciales, la guerra misma y la búsqueda de nuevos amigos. Ottawa y la Ciudad de México comenzaron a dar pasos para conocerse mutuamente e incrementar sus contactos.

Sin embargo, la relación México-Canadá sufrió los mismos altibajos de los

⁵⁹ WINFIELD, David. "Relaciones Bilaterales Canadá-México" en la Revista Mexicana de Política Exterior, No. 38, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, México, 1992, p.32.

⁶⁰ Las relaciones diplomáticas se establecieron en plena guerra, por las necesidades apremiantes del momento, México envió a Canadá alimentos, petróleo y materias primas industriales, con lo que se estimuló el comercio entre ambos países.

años de la post-guerra. Aunque las misiones comerciales iban y venían, se firmaban acuerdos con México y Latinoamérica, el comercio no experimenta el crecimiento pronosticado durante la guerra. La inversión si bien era importante en determinados sectores, se rezagó en otras áreas. Las embajadas de México en Canadá y viceversa no eran importantes ni constituían prioridades para ambos gobiernos. Por lo que, aunque México y Canadá eran vecinos relativos, carecieron de elementos significantes para construir un puente que les permitiera superar los efectos derivados de la atracción unilateral que les significaba Estados Unidos.

❖ Las inversiones y el comercio, la base de la nueva relación.

En la década de los noventa, la inversión y el comercio fueron los cimientos de la relación bilateral. México había recibido una cantidad muy pequeña de inversión canadiense históricamente concentrada en el sector minero. Hacia 1990, se calculaba en 370 m.d.d., es decir, 1.4% del total de las inversiones extranjeras en México. Contrastando con el 63.9% de la inversión foránea canadiense en Estados Unidos.

Respecto a las relaciones de comercio entre ambos países tenemos que para el periodo 1988-1991 las exportaciones de México crecieron a un ritmo anual de 24.2%, de 1,328 m.d.d. en el primero a 2,874 m.d.d. en el último.

Asimismo, otro de los lazos que se generaron en esta década fue el TLCAN. Aunque en un principio el gobierno canadiense no se mostraba dispuesto para emprender una nueva e incierta fase de negociaciones después de un ALC con Estados Unidos, con un país de poca importancia para sus inversiones y comercio, con un nivel de vida y salarios más bajos competitivamente desventajosos.⁶¹

De igual manera, el gobierno mexicano también se mostraba reticente a

⁶¹ Los lazos canadienses-mexicanos eran el eslabón más débil de la economía continental norteamericana hacia 1989 solo el 5% de las exportaciones mexicanas, con valor de 1,700 m.d.d. se dirigían a Canadá y sólo el 0.4% de las exportaciones canadienses se dirigían a México.

participar en un acuerdo bilateral con Canadá, ya que sólo estaba interesado en un convenio de libre comercio con Estados Unidos.

Finalmente, ambos se convencieron de las ventajas del TLCAN. Canadá decidió participar en las pláticas trilaterales, más por razones defensivas para asegurar los términos de acceso al mercado estadounidense que por nuevas oportunidades de mercado que hipotéticamente se ofrecían. México por su parte acabó convenciéndose de que la participación canadiense en el tratado trilateral era un poderoso impulso para revalorizar la relación con ese país.

El TLCAN entre México y Estados Unidos que incluyera a Canadá se tradujo en una mutua exploración previa de intereses e intenciones entre los gobiernos de México y Ottawa. En junio de 1990 se informó que el ministro de comercio internacional de Canadá, John Crosbie y su contraparte mexicano, Serra Puche hablaron sobre el tema en una reunión en la capital canadiense.

En la reunión posterior con el Comité Permanente de Asuntos Externos y Comercio Internacional, el 9 de octubre de 1990, Crosbie justificó la participación de Canadá en las pláticas de libre comercio norteamericano con las siguientes razones: *1) Las nuevas oportunidades de comercio ofrecidas a las exportaciones canadienses como resultado de las recientes reformas económicas de México y 2) La necesidad de participar desde el principio en esas pláticas dada la importancia del mercado norteamericano para la economía canadiense.*⁶²

De tal manera, la membresía de los dos países, Canadá y México, de menor tamaño económico como lo es Estados Unidos en el TLCAN, destacó las coincidencias de los primeros para hacer frente y valor al peso conjunto, asumiendo darle un contenido equitativo al acuerdo:

“Lo que deberíamos esperar (del TLCAN) es una relación realmente equilateral, en el sentido de un triángulo...La mejor manera de lograr esto es

⁶² Minister for International Trade. Canadian International Relations Chronicle, Statement 90/58, 9 de Octubre de 1990, pp. 17-18.

asegurar que el lado Ottawa-México del triángulo reciba tanta atención como los otros dos. Esto requerirá un esfuerzo a conciencia de los gobiernos de Canadá y México para compensar la fuerza de gravedad que ejercen los Estados Unidos.⁶³

❖ 1994-1996 El TLCAN y la relación bilateral.

A dos años de haber entrado en vigor el TLCAN los resultados para Canadá no han sido tan positivos como los de México.

Desde el punto de vista de la balanza comercial canadiense, las exportaciones desde este país a México crecieron muy por debajo del nivel de las importaciones canadienses. Las primeras crecieron de los 715 m.d.d. a los 855 m.d.d. en 1994 y 1996 respectivamente, mientras que las segundas crecieron de los 3,126 m.d.d. a los 4,281 m.d.d. en los mismos años.⁶⁴

El saldo de la balanza comercial presenta déficit al alza al pasar de los -2411 m.d.d. al -3,426 m.d.d. en 1994 y 1996.

Por su parte, la balanza comercial de México, señala que las exportaciones mexicanas destinadas hacia Canadá presentaron altibajos al crecer de los 1,470 m.d.d. en 1994 a los 1,974 m.d.d. al año siguiente y caer a los 1,181 m.d.d. en 1996. Las exportaciones por su parte cayeron de los 1,600 m.d.d. a los 1,374 m.d.d. en 1994 y 1995 respectivamente, para finalizar con un alza que las colocó en los 1,744 m.d.d. en 1996.

El saldo de la balanza comercial de México presenta altibajos al pasar de un déficit de -130 m.d.d. en 1994 a un superávit de 605 m.d.d. en 1995 para luego caer en déficit en 1996 al registrar -563 m.d.d.

Pese a tales resultados, el TLCAN resultó ser un catalizador de los vínculos bilaterales entre Canadá y México. Como afirmó el secretario de Relaciones

⁶³ Discurso del Viceministro de Asuntos Exteriores, J. R. Morden, con motivo del 50 aniversario de las relaciones Diplomáticas Canadá-México.

⁶⁴ International Monetary Fund. Op. Cit., p. 150

Exteriores, José Ángel Gurría, en la duodécima reunión de la Comisión Ministerial Canadá-México CMMC:

“Hoy día Canadá es el tercer socio comercial de México, después de Estados Unidos y la Unión Europea, mientras que mi país es el tercer socio comercial de Canadá y el primero en Latinoamérica”.⁶⁵

De tal forma, a partir del TLCAN, ambos países iniciaron un proceso de *“redescubrimiento mutuo”* que se fortaleció con la coincidencia en el rechazo de la controvertida ley estadounidense contra Cuba, la Ley Helms Burton.

Aunque cabe aclarar que Canadá expresó su rechazo a esta legislación tiempo antes de haber sido aprobada el 12 de marzo de 1996. El ministro canadiense, Jean Chretien lideró una propuesta internacional en contra de la norma estadounidense, además condenó el derribo de las avionetas del grupo anticastrista y afirmó:

“Tengo suficiente tiempo en la política para saber que en un año electoral es más complicado el trato con los estadounidenses”.⁶⁶

De ahí que a partir de la firma de la Helms Burton, los países México y Canadá se hayan unido en un frente común que ha fortalecido la relación bilateral entre ambos. Aunado a esto esta la coincidencia en otros temas. De manera tal, ambos trabajan juntos en el TLCAN, en la OMC y en la reforma de la ONU.

Estas coincidencias en el ámbito internacional impulsaron una amplia reforma en la ONU, en la necesidad de dar seguridad en la OEA a los acuerdos de la Cumbre de las Américas.

⁶⁵ BATA, Víctor. “México y Canadá reiteran su rechazo a la Ley Helms Burton”, en El Financiero, Sección Internacional, 20 de diciembre de 1996, p. 18.

⁶⁶ REUTER (Agencia de Noticias). “Canadá, la Unión Europea y el Grupo de Río contra la Ley Helms Burton” en La Jornada, Sección El Mundo, 9 de marzo de 1996, p. 64.

2.3.3. Los fuertes socios comerciales: Canadá y Estados Unidos.

❖ Antecedentes.

La relación bilateral entre Estados Unidos y Canadá comenzó con una nota militar, con la invasión americana a Canadá y la constante amenaza de invasión.⁶⁷

En 1775, al estallar la guerra de independencia de Estados Unidos, los revolucionarios exhortaron a las colonias más norteamericanas a plegarse a su causa. Como estos se mantuvieron leales a la colonia, los independentistas invadieron Québec e intentaron tomar la ciudad del mismo nombre. Los Tratados de Versalles de 1783 que pusieron fin a la guerra y establecieron los límites entre Estados Unidos y Canadá (entonces colonias británicas) no eliminaron el temor de estas ante las declaradas intenciones anexionistas de sus vecinos sureños.⁶⁸

Para 1812, el Reino Unido y Estados Unidos se enfrascaron en otra guerra. Para esos tiempos, los Estados Unidos ya tenían 7.5 millones de habitantes y no cesaba en su búsqueda de nuevas tierras para colonizar, mientras que la América del Norte británica apenas alcanzaba el medio millón de pobladores.

En los años treinta surgieron en el Alto y Bajo Canadá movimientos reformistas. En 1837 estallaron rebeliones "patrióticas" en Toronto y Montreal apoyadas desde Estados Unidos, que bien fueron sofocadas con rapidez, dejaron huella de descontento social y renovado el temor a una intervención estadounidense.

Este período de posguerra de 1815-1850 fue la era del "*Destino Manifiesto*" de la expansión americana, donde la amenaza a Canadá no terminó. El miedo canadiense fue reforzado por la compra de Alaska, el rápido arreglo entre Estados

⁶⁷ Kenneth M. Curtis y Jhon E. Carroll. *Canadian-American Relations*. Lexington Books, Washington, U.S.A., 1984, P. 5.

⁶⁸ EMMRICH, Gustavo Ernesto. "El Sistema Político y la Cuestión Constitucional en Canadá", en la revista *Comercio Exterior*, BANCOMEXT, Volumen 43, Mayo de 1993, pp. 121-131.

Unidos y el Reino Unido en los límites, que sumado a la retórica anexionista de las políticas americanas tensó la relación bilateral.

La era moderna de colaboración y amistad comenzó con las necesidades de Norteamérica involucrada en la Primera Guerra Mundial. Para Canadá este fue un gran y costoso conflicto mientras que para Estados Unidos fue más corto y menos costoso.

En la Segunda Guerra Mundial, Canadá aceptó sus responsabilidades. La dinámica de un mundo inestable forzó la colaboración a ambos pueblos la necesidad de un trabajo conjunto. El estallido de esta guerra alteró significativamente la percepción canadiense del mundo: ahora veía a la madre patria luchando por su supervivencia. La posibilidad de una derrota inglesa en manos de los nazis dejó en Canadá un claro sentimiento de vulnerabilidad hasta que el primer ministro Mackenzie King cobijó a la nación bajo la protección de los Estados Unidos.⁶⁹

Asimismo, las relaciones comerciales se alteraron en el mismo sentido ya que Canadá dependía en gran parte de su comercio con el Reino Unido, precisamente para contrarrestar su perenne situación deficitaria respecto a Estados Unidos. La declaración de Hyde Park, así denominada por la casa de campo de los Roosevelt en Canadá, respondió a esta situación mediante el compromiso estadounidense de gastar más dinero en Canadá. Esto sentó las bases de la futura relación especial entre ambas naciones.

Por otro lado la victoria aliada coloca a Canadá como la segunda potencia económica mundial, detrás de los Estados Unidos quienes surgieron como la fuerza económica y militar sin par en el mundo.

Sin embargo, a sólo dos años de terminado el conflicto mundial el país se enfrentó a una seria crisis de divisas, donde las importaciones de Estados Unidos

⁶⁹ La protección se dio mediante la firma del Acuerdo Ogdenburg en agosto de 1940, sentando las bases de un relación estratégicamente permanente.

y los esfuerzos de apoyo en la reconstrucción europea fueron los principales factores.

Ante esta situación, Canadá logró negociar con los Estados Unidos dos concesiones importantes: la primera fue la posibilidad de que los dólares del Plan Marshall pudieran ser empleados por los países europeos para la compra de bienes y productos canadienses y la segunda fue la instauración de una nueva ronda de negociaciones que superaran los acuerdos del GATT en la reducción de tarifas entre ambas naciones.

De tal manera, se estaba forjando una relación bilateral en donde Canadá reconocía la importancia del liderazgo estadounidense en el mundo, y aceptaba que los intereses de esa potencia coincidían en lo fundamental con los intereses canadienses. Estados Unidos partía de la premisa que Canadá se había constituido en un aliado especial.

Los gobiernos liberales de Mackenzie King y su sucesor, Louis St. Laurent, vivieron los mejores años de la relación especial. Aunado a esto, en 1957 el gobierno canadiense coincidía con la visión de los Estados Unidos compartiendo su percepción sobre la magnitud de la amenaza que la URSS encarnaba.

Mientras que con el gobierno conservador de John Diefenbaker, las relaciones entre ambos países se tensionaron al máximo. Por un lado, era más cauto que sus predecesores y por el otro, el episodio de la crisis de los misiles en Cuba en octubre de 1962, ya que Diefenbaker postergó todo apoyo a Estados Unidos durante ella.⁷⁰

Por su parte el gobierno liberal de Lester Pearson buscó restablecer el plano de cordialidad mutua entre los dos gobiernos por lo que se pronunció a favor del despliegue de las armas nucleares en el norte del territorio canadiense. No obstante, tras un llamado en la Universidad de Temple, Filadelfia en 1965 para el

⁷⁰ Diefenbaker sugirió el envío de una misión exploratoria a Cuba que confirmara la existencia de misiles y después se rehusó a dar autorización para poner en alerta el mecanismo de defensa aérea conjunta entre ambos países.

cese de bombardeos masivos contra Vietnam del Norte, vino la represión del gobierno estadounidense bajo el gobierno de Johnson.

Con la elección de Pierre Trudeau en 1968 como primer ministro, hubo un notable cambio en las relaciones con el vecino país del norte, ya que se redujeron las contribuciones canadienses a la OTAN, toda vez que se mejoraron las relaciones con la URSS y se otorgó reconocimiento diplomático a la República Popular China en 1970.

Las fricciones se manifestaron en distintos grados a lo largo de su gobierno la relación bilateral tuvo sus momentos más críticos en 1981 y 1982. Frente al gobierno conservador de Reagan, Trudeau impulsó un Programa Energético Nacional que creaba una compañía estatal y amenazaba nacionalizar gran parte del sector.

❖ Renovación de la relación bilateral.

Con la llegada de Brian Murloney en 1984, se inició una nueva era en la vida política canadiense, particularmente en las relaciones con Estados Unidos. Murloney en su primer año transformó la agencia encargada de supervisar las inversiones extranjeras FIRA en Investment Canada con el propósito de atraer nuevas inversiones y dio los primeros pasos para el desmantelamiento del Programa Energético de Trudeau.⁷¹

Asimismo, declaró que Canadá estaba "*abierto a los negocios*" donde una súper relación con Estados Unidos sería la piedra de toque de la política exterior de su gobierno. De tal forma se iniciaron las reuniones anuales con su contraparte estadounidense, Ronald Reagan. Se le otorgó un fuerte apoyo en su política exterior en relación con la iniciativa de Defensa Energética (SDI) y se iniciaron las negociaciones formales para un Acuerdo de Libre Comercio (ALC) entre ambos países en mayo de 1986.

⁷¹ Centro de Investigaciones para el Desarrollo. Política Exterior para un Mundo Nuevo, Editorial Diana, México, 1993, p. 137

Este ALC entre Canadá y Estados Unidos entró en vigor en enero de 1989, como resultado de un largo proceso orientado a estrechar las relaciones comerciales entre ambas naciones. No obstante, entre 1985 y 1987, el gobierno de Murloney adoptó una serie de medidas que mejoraron las relaciones con los países socialistas, al mismo tiempo que criticaba la ayuda de la administración Reagan a los contras nicaragüenses y apoyaba el proceso Contadora.

❖ El TLCAN y la relación bilateral.

Para la década de los noventa, tras el fin de la guerra fría, en Norteamérica se generó el lazo más fuerte entre Estados Unidos y Canadá, el TLCAN.

Este acuerdo a tres años de su entrada en vigor presentó como resultado un incremento en el flujo comercial entre ambos países. Las exportaciones canadienses a Estados Unidos crecieron de 133,112 m.d.d. a 164,761 m.d.d. en 1994 y 1996 respectivamente. Mientras que las importaciones estadounidenses a Canadá crecieron de 99,484 m.d.d. a 50,135 m.d.d. en los mismos años.⁷²

De tal manera, la balanza comercial canadiense registró superávit a la alza al crecer este de 33,484 m.d.d. a 50,135 m.d.d. en el mismo periodo.

Por su parte, la balanza comercial estadounidense registró crecimiento de las exportaciones a Canadá por debajo del nivel de las importaciones canadienses a Estados Unidos. Las exportaciones crecieron de los 114,255 m.d.d. a los 132,584 m.d.d. en 1994 y 1996 respectivamente.⁷³ El saldo de la balanza comercial estadounidense por tanto presentó déficit a la alza, al crecer este de los -17,701 m.d.d. a los -27,162 m.d.d. en el mismo tiempo.

Estos resultados indican claramente que el si bien el TLCAN ha estimulado el crecimiento en los flujos comerciales, los resultados netos en las cuentas

⁷² International Monetary Fund. Op. Cit., p. 148.

⁷³ Ibid., p. 452.

nacionales de cada país han sido diferentes. Estados Unidos por su parte ha mantenido su situación deficitaria frente a su socio comercial del norte, este último por su parte satisfactoriamente vio incrementado su superávit.

Pese a estos resultados en el ámbito comercial, las relaciones bilaterales entre ambos países se han visto oscurecidas por diferencias respecto a otros varios temas. El caso de la relación entre Canadá y Cuba, es sin lugar a duda una de las de mayor controversia, debido a la complejidad de la relación.

Por un lado tenemos a un Estados Unidos con una política agresiva contra la isla, mientras que del lado contrario encontramos a Canadá que se ha dado a la apertura comercial e ideológica con La Habana, manteniendo acorde a ello relaciones comerciales y de inversión con esta última así como un respeto a su soberanía.

De ahí que, al ser firmada la Ley Helms Burton por el ejecutivo estadounidense en 1996, el ministro canadiense lideró una protesta mundial en su contra, dado que esta legislación afecta de manera significativa el curso de las relaciones comerciales de empresas canadienses con la isla antillana.

CAPÍTULO III

LA LEY HELMS BURTON Y LA POLÍTICA EXTERIOR ESTADOUNIDENSE HACIA CUBA.

3.1. La política de los Estados Unidos para Cuba

Aunque con el establecimiento del TLCAN se establecieron nuevas reglas para llevar a cabo el comercio en Norteamérica, con la llegada de la Ley Helms Burton al escenario internacional en marzo de 1996, los Estados Unidos se movieron en la dirección opuesta.

La Ley Helms Burton no es una pieza aislada de legislación, por el contrario, forma parte del proceso del bloqueo que Estados Unidos le ha impuesto a la isla formalmente desde 1962. La razón de su existencia tiene sus raíces muy profundas. Se inicia en el siglo XVIII con los planes expansionistas⁷⁴ de Estados Unidos, mismos que al paso del tiempo fueron degenerando en toda una política de ahogamiento económico impuesto por los Estados Unidos sobre la isla.

3.1.1. El expansionismo estadounidense y Cuba.

El interés de los Estados Unidos sobre la isla de Cuba tiene raíces muy profundas. De tal manera desde finales del siglo XVIII, el criterio general de los principales representantes del gobierno y de los intereses económicos de los Estados Unidos es que Cuba debía “*formar parte de los planes estratégicos expansionistas*”⁷⁵ de esa nación. Estados Unidos promovió un imperialismo económico que explotó de manera consiente los mercados y las materias primas y el orden lo mantuvo mediante la fuerza, y poder constituirse en un imperio que trataba de lograr el control de los recursos clave, mercados y territorios

⁷⁴ Bajo las ideas de la ilustración reconocían la fortaleza de aquellos Estados europeos que habían logrado consolidar unidades económicas y políticas ampliadas, conocían bien el poderío alcanzado por las provincias unidas de Holanda y ante todo del Reino Unido en la Gran Bretaña. Estos elementos aunados a la vertiginosa presión demográfica fortalecieron las tendencias hacia el expansionismo territorial y económico, así como la noción del federalismo estadounidense. Rafael Fernández de Castro y Claudia Hijuelos. Op. Cit., 159-160.

⁷⁵ TOSTE Ballart, Gilberto. Guantánamo al Desnudo. Editora Política, La Habana, Cuba, 1990, p. 13

estratégicos.

Es así como apenas obtenida la independencia respecto de Inglaterra, John Adams, segundo presidente de los Estados Unidos, en una carta fechada el 23 de junio de 1783 y dirigida a Robert R. Livingston, uno de los redactores de la Declaración de Independencia norteamericana señaló que *“las islas constituyen apéndices naturales del continente americano que casi es imposible resistir la convicción de que la anexión de Cuba a la república federal es indispensable para la continuación de la Unión”*.⁷⁶

Tomás Jefferson, tercer presidente de los Estados Unidos, en 1800 tuvo mayor empeño en hacer posible *“una eventual expansión de su país más allá del río Mississippi...y pensó en la posibilidad de adquirir las Floridas y la isla de Cuba, por compra o conquista de sus dueños españoles”*.⁷⁷ Es más, en 1805 Jefferson expresó que tarde o temprano debía tratarse de obtener el control sobre la isla de Cuba. Con lo que el gran afán expansionista y hegemónico con respecto a Cuba se convirtió en factor constante de la política exterior de los Estados Unidos.

De tal manera y siguiendo la línea del pensamiento de Jefferson, el Congreso de los Estados Unidos adoptó en 1811 la Resolución de Transferencia en la que se declara la enfática oposición a cualquier entrega de las Floridas, Cuba y México a otra potencia distinta de España. El objetivo era excluir de las Américas toda influencia europea y satisfacer las ambiciones territoriales inmediatas de Estados Unidos

Congruente con esto, en 1808 los Estados Unidos mandaron a un enviado a la isla para explicar al capitán general español residente en Cuba que los Estados Unidos veían con buenos ojos que Cuba siguiera en manos españolas, en lugar que el dominio recayera en Inglaterra o Francia, pero que estaba dispuesto a comprársela a España en caso que esta no pudiese mantenerse allí.

⁷⁶ *Ibidem*.

⁷⁷ BOERSNER, Demetrio. *Relaciones Internacionales de América Latina*. Editorial Nueva Sociedad, Tercera Edición, Caracas, Venezuela, 1990, p. 82.

Durante este mismo período se llevó a cabo el proceso de anexión de las Floridas a Norteamérica. La compra de Lousiana no satisfacía por sí sola los deseos de los comerciantes sureños estadounidenses. Las ricas tierras de las Floridas eran la continuación de la Lousiana hacia al este. Por lo demás el que estas estuviesen bajo el dominio de una potencia extranjera le impedía a Estados Unidos controlar el Golfo de México.

En 1818 John Q. Adams como secretario de Estado propuso a España la compra de las Floridas. Esta se declaró de acuerdo, bajo la condición de que los Estados Unidos renunciaran a toda posible reclamación sobre Texas y se comprometiera a no reconocer la independencia de los países hispanoamericanos. Estados Unidos se negó a aceptar tales exigencias y procedió a la invasión de la Florida española por una fuerza expedicionaria al mando de Andrew Jackson, quien acabó ocupando la totalidad de la Florida y apresando al gobierno español del territorio, por lo que España, para garantizar la integridad de México, incluida Texas, hubo que ceder la Florida a Estados Unidos y firmó el Tratado Adams-Onís,⁷⁸ el 22 de febrero de 1819.

Para esas fechas, en las colonias españolas se fue gestando por motivos de explotación económica colonial, discriminación política, opresión social e infiltración de ideas liberales, la lucha independentista. Mientras que Cuba y Puerto Rico se mantuvieron bajo la dominación española.

En Cuba, la gran prosperidad azucarera estimulada por el conflicto napoleónico y luego por el debilitamiento de algunos competidores tales como Haití, hizo que en ésta se sintieran satisfechos con el status quo colonial. No obstante, en 1824 cuando ya Sudamérica estaba libre, Bolívar y sus compañeros pensaron armar una expedición para liberar Cuba, los Estados Unidos impidieron mediante amenazas el desembarco de grancolombianos y mexicanos

⁷⁸ También conocido como Tratado Transcontinental, cuyas cláusulas son:

- a) La cesión de la Florida entera a Estados Unidos
- b) La demarcación de los límites occidentales de Lousiana con California, con la renuncia de España a Todo derecho sobre Oregón.
- c) El reconocimiento por parte de Estados Unidos de la soberanía española sobre Texas, y
- d) La cancelación de las deudas españolas cuyo monto era de 5 m.d.d.

en Cuba. La isla debía quedar en manos de la débil España hasta que Estados Unidos estuviese listo para anexarla.

No había duda que Cuba era parte de la herencia de España en América a la cual Estados Unidos aspiraba a ser heredero, según lo demuestra la tesis conocida como la política de la fruta madura anunciada por John Q. Adams como secretario del presidente James Monroe, en una nota fechada el 28 de abril de 1823 a Hugh Nelson, ministro estadounidense en Madrid.

En esta se expresan los propósitos estratégicos de la anexión de Cuba:

(Cuba)"casi a la vista de nuestros litorales...se ha convertido en objeto de importancia trascendental para los intereses comerciales y políticos de nuestra unión. Su ventajosa situación...el carácter de sus habitantes... la muy amplia y segura bahía de La Habana...la naturaleza de sus productos y de sus necesidades le dan tal importancia dentro del conjunto de nuestros intereses nacionales que ningún otro territorio extranjero se puede comparar con ella; apenas es inferior al que une a los diferentes miembros de esta unión...no se puede resistir la idea de que la anexión de Cuba a nuestra República Federal será indispensable para la mismísima existencia e integridad de la Unión...Hay leyes de gravitación política, así como las hay de gravitación física; si una manzana separada del árbol por la tempestad no puede más que caer a tierra, así Cuba separada por la fuerza de su conexión no natural con España e incapaz de valerse por sí misma, tendrá que caer hacia la Unión norteamericana, la que por la misma ley natural no la podrá arrojar de su regazo".⁷⁹

En ese mismo año, ante la amenaza de intervención de la Santa Alianza en América Latina y el expansionismo ruso, el entonces presidente norteamericano, James Monroe, emitió lo que con el tiempo sería la *Doctrina Monroe*⁸⁰, en dos

⁷⁹ W. GANLENBEIN, James. *The Evolution of our Latin-American Policy*, Documentary Record. Columbia University Press, New York, U.S.A., 1950, pp. 425-426.

⁸⁰ Anteriormente, en 1782, el Departamento de Estado a cargo de Monroe, confeccionó un mapa de Estados Unidos donde se incluyen los territorios de Texas, Nueva Santander, Coahuila, Nuevo México, parte de Nueva Vizcaya, Sonora y Cuba como parte natural de la república.

pasajes separados del mensaje presidencial del 2 de diciembre. En el primero señala que:

“se ha considerado que la ocasión es propicia para dejar constancia, como un principio en el cual va de por medio los derechos e intereses de los Estados Unidos, que los continentes americanos...no serán hoy en adelante considerados materia de colonización futura de ninguna potencia europea”. Y en el segundo declara que:

“Consideramos todo intento de su parte por extender su sistema a cualquier porción del hemisferio como peligroso a nuestra paz y seguridad”.⁸¹

Es así como a través de esta doctrina, los Estados Unidos pretendían ser los únicos con la facultad de intervenir en los países del continente americano a la vez que excluían a las potencias europeas que eran las únicas que de algún modo podían competir con los Estados Unidos en cuanto a expandir sus dominios y coloniaje en América

Posteriormente, en 1840, los Estados Unidos empezaron a aplicar y a extender la doctrina como punto central de su política latinoamericana. Fue en este mismo periodo cuando el concepto *“Destino Manifiesto”*⁸² se popularizó para justificar las ambiciones estadounidenses de gran afinidad con la doctrina.

Los razonamientos esgrimidos para justificar la política de despojo con relación a los indios también podía emplearse para justificar una política agresiva hacia otros pueblos por lo que no pasaría mucho tiempo para que México y el Caribe se convirtieran en tierras propicias para la aplicación de las ideas del Destino Manifiesto.

⁸¹ CONNELL-SMITH, Gordon. Estados Unidos y América Latina, Fondo de Cultura Económica, México, 1976, pp. 84-85

⁸² El Destino Manifiesto presenta entre sus principales elementos:

- a) El ansia de expansión territorial y
- b) La creencia de un derecho inherente a ella. Este derecho contenía varios elementos susceptibles de desarrollo y extensión de acuerdo con las circunstancias. Entre ellos estaba la superioridad del hombre blanco sobre los indios, el mejor aprovechamiento que este hacía de sus tierras y la superioridad de las instituciones.

En este decenio y a resultas de la guerra con México y de la cosecha que se produjo en los Estados Unidos, creció la exigencia de hacerse de Cuba. Se persuadió al presidente Polk de que en secreto se intentara comprar Cuba a España; por una suma mucho mayor que la que se ofreció a México por California. Sin embargo, España se negó a vender. Franklin Pierce que ascendió a la presidencia en 1853 también trató de comprar Cuba.

Para 1854 se publicó el "*Manifiesto de Ostende*" documento redactado por los ministros estadounidenses ante España, Francia e Inglaterra en que se declaraba que si Cuba llegara a ser una amenaza por su africanización y si España se negaba a venderla a Estados Unidos entonces se la arrebatarían a España.⁸³

Sorpresivamente, el 10 de octubre de 1868 estalló la guerra revolucionaria cubana de los diez años. La actitud norteamericana en el transcurso de esta fue de franca hostilidad y boicoteo a la lucha independentista como lo demuestra la venta cañoneras en Nueva York a los colonialistas españoles.

Nuevamente el 24 de febrero de 1895 se inició en Cuba la lucha independentista, esta vez dirigida por José Martí. Estados Unidos nuevamente ofreció su ayuda a España para lograr la inmediata pacificación conforme a un plan que dejaba a España sus derechos de soberanía. Para 1896 y 1897, el presidente Cleveland se declara neutral en el conflicto hispano cubano. A la vez que se realiza inútilmente la última proposición para la compra de Cuba.

No obstante, la insurrección martiniana se extendió con éxito en la isla mientras que España se desgastaba día a día. Después de tres años de guerra la victoria por la independencia parecía cercana. Es entonces cuando Estados Unidos buscó pretextos para intervenir en el conflicto. El anexionismo buscó una excusa moral y la encontró en la condena al colonialismo español y la aparente

⁸³ En dicho año, Estados Unidos ofreció a España la suma de 130 m.d.d., sin embargo, España se mostró firme y se negó a vender. Mientras que en Estados Unidos, los hacendados y comerciantes de Dixie difundieron el rumor que Gran Bretaña abrigaba un plan para adquirir Cuba y establecer una república africanizada.

simpatía con el pueblo cubano. William Randolph Hearst, rey de la prensa norteamericana fue formando la opinión pública para provocar y sostener una guerra contra España. En este momento, apareció el detonante final, el incidente del Maine, un barco de guerra estadounidense que sufrió una explosión en la bahía de La Habana en febrero de 1898.

Aunque el presidente Mackinley, sucesor de Cleveland desde 1897, trató de serenar los ánimos, presionado por el Congreso y la opinión pública, presentó un ultimátum a España el 11 de abril de 1898 en el que solicitaba autorización para intervenir en el conflicto. El objetivo era la eliminación de España de las Antillas y las Filipinas.⁸¹

España rechazó la resolución, se suspendieron las relaciones entre ambas naciones y el 25 de abril se declaró la guerra entre ambas. Finalmente, la derrota española se sucedió con la firma del Tratado de París,⁸⁵ el 10 de diciembre de 1898, a través del cual se reconoció la independencia de Cuba y se cedió a Puerto Rico, Guam y las islas Filipinas a Estados Unidos.

No obstante que Cuba recibió su independencia formal, esta fue incompleta y mediatizada. Estados Unidos retiró sus fuerzas hasta 1903 a cambio de un tratado que le concedía el derecho de intervenir en los asuntos internos de la isla antillana cada vez que unilateralmente lo estimase necesario.

Finalmente, el 1ro. de enero de 1899, terminó la soberanía de España en la isla antillana y empezó oficialmente la de los Estados Unidos. La isla se convirtió en territorio especial de ocupación militar donde el máximo representante del poder era el gobernador militar. Pero como el Congreso de Estados Unidos no podía promulgar leyes para Cuba, para legislar se crearon las órdenes militares

⁸¹ Las fuerzas norteamericanas desembarcaron en Cuba y en las Filipinas y de Guam, en el Océano Pacífico. Estados Unidos estaba interesado en dominar el Caribe y las rutas del Pacífico entre California y China de gran importancia económica y naval. BOERNER, Demetrio. Op. Cit., p. 191.

⁸⁵ En este tratado se establece en su artículo 1 que "*España renuncia a todo derecho de soberanía y propiedad sobre Cuba. En atención de que dicha isla cuando sea evacuada por España, va a ser ocupada por Estados Unidos, mientras que dure su ocupación tomarán sobre sí y cambiarán las obligaciones que por derecho de ocuparla les impone el derecho internacional para la protección de vidas y haciendas*". TOSTE, Ballart, Gilberto. Op. Cit., p. 43.

del Gobernador, quien era designado por el presidente de los Estados Unidos.

El principio de derecho a la intervención estaba contenido en la *Enmienda Platt*, presentada por el senador de Connecticut, Orville H. Platt, el 25 de febrero de 1901, como adición al proyecto de ley (H R. 14017) de créditos para mantener el ejército durante el año fiscal que debía terminarse en junio de 1902 (Ley de Gastos del Ejército).⁸⁶

Mientras que en Cuba se celebraba la Convención Constituyente, el gobierno de los Estados Unidos decidió apoyar la *Enmienda Platt* que legitimaba la intervención norteamericana (cláusula III), cercenar el territorio al dejar la situación de la Isla de Pinos para un futuro tratado de fijación de su pertenencia (cláusula VI), limitaba a Cuba la concertación de tratados (cláusula I), establecía el carácter de los planes sanitarios (cláusula V), convalidaba todos los actos de ocupación militar (cláusula IV) y obligaba a Cuba a vender o arrendar estaciones navales en ciertos puntos (cláusula VII).

Para el 2 de marzo, el gobernador Wood elevó a la Convención Cubana el texto de la enmienda, para su consideración. No obstante la oposición a la inclusión de ésta en el texto de la Constitución, finalmente el 12 de junio de 1901 la Asamblea Constituyente accedió a la inclusión.

De tal manera, Cuba pasó a ser una neocolonia de Estados Unidos, al asegurar su derecho legal de intervenir en Cuba cada vez que lo estimasen conveniente, a la vez se aseguraron derechos especiales para la construcción de carboneras y la base naval de la bahía de Guantánamo.

3.1.2. La Revolución Cubana y el Proceso Nacionalizador.

Con el inicio del siglo XX, se abrió la etapa del imperialismo⁸⁷ plenamente

⁸⁶ Ibid., pp. 449-450.

⁸⁷ El imperialismo económico de Estados Unidos es un ejemplo de un imperialismo moderno que trata de lograr el control de los recursos clave, los mercados, los territorios estratégicos. Es una nación que quiere ganar una posición predominante más allá de las dimensiones continentales.

desarrollado basado en el monopolio, la hegemonía del sector financiero y la rivalidad acentuada en la captación de mercados de capital y materias primas. En esta etapa los nuevos centros de poder, tales como Alemania, Estados Unidos, Japón e Italia se colocaron al lado de los imperios capitalistas tradicionales - Inglaterra y Francia- compitiendo con ellos por el control de los mercados y recursos de América Latina.

De tal manera, desde 1880 el capitalismo financiero norteamericano buscó campos de inversión en el exterior, en regiones subdesarrolladas y carentes de recursos financieros propios al tiempo que se inclinaba por una política imperialista. Para Cuba siempre codiciada por su posición estratégica significó una independencia incompleta que la redujo a la situación de protectorado de los Estados Unidos.

Sin embargo, con la Crisis Económica de 1929, que se extendió y afectó al mundo capitalista entero, el proceso de expansión económica que los Estados Unidos habían experimentado desde la Primera Guerra Mundial, se frenó.

Para Franklin D. Roosevelt a la cabeza del gobierno estadounidense, se colocaron las decisiones de tipo democrático por encima de los intereses imperialistas. En relación con América Latina a esa nueva política se le denominó la "*Política del Buen Vecino*". Esto explica la actuación de Roosevelt en Cuba, para con el derrocamiento del dictador Gerardo Machado por revolucionarios cubanos considerados "*comunistas*". No obstante, que portavoces del capitalismo estadounidenses pidieron la aplicación de la Enmienda Platt y la intervención en la isla, se optó por el establecimiento de relaciones con el gobierno provisional cubano. Más aún en 1934 se acordó eliminar la Enmienda Platt.

Posteriormente, con la llegada de la Segunda Guerra Mundial, la situación imperante degeneró primero en un conflicto mundial y luego con el término de ésta en el inicio de la Guerra Fría, entre Estados Unidos y la Unión Soviética. Estados Unidos procuró incluir a América Latina en su sistema estratégico para la luchar contra el comunismo impulsado por Moscú. Con tales objetivos, el

gobierno norteamericano se inclinó nuevamente hacia una línea represiva hacia América Latina valiéndose de dos instrumentos adoptados por la comunidad interamericana en 1947 y 1948: el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) y la Organización de Estados Americanos (OEA).

De tal manera, el auge de la Guerra Fría llevó al gobierno norteamericano a colocar la seguridad militar por encima de cualquier consideración, aunado a la política de apoyo a dictadores reaccionarios y opresivos en la América Latina.

Sin embargo, a partir de 1956 se inició la caída de los dictadores derechistas auspiciados por los Estados Unidos, en el nombre de una lucha contra el comunismo, cuando el general Manuel Odría se retiró voluntariamente ante las protestas de la población peruana; en 1957 cayó el dictador Gustavo Rojas Pinilla en Colombia, en enero de 1958 en Venezuela ocurrió el derrocamiento del dictador Marco Pérez Jiménez.

❖ La Revolución Cubana

En Cuba, la situación de la dictadura de Fulgencio Batista empeoró en forma constante. La violencia y crueldad del régimen causó un creciente sentimiento de repudio en todas las clases de la sociedad cubana donde hasta los grupos privilegiados, que inicialmente el gobierno había protegido contra reivindicaciones obreras, decidieron romper sus vínculos con el gobierno batistiano. Sumado a esto, el gobierno estadounidense resolvió también quitar su apoyo a la dictadura.⁸⁸

En ese contexto surgió la figura de Fidel Castro, quien con el tiempo representaría el mayor reto al que se han enfrentado los Estados Unidos. Castro encabezaba a los diversos grupos en lucha contra Batista - Movimiento 26 de julio, el Directorio Revolucionario, el Segundo Frente de Escambray entre otros- a la vez que estableció vínculos con los comunistas del partido Socialista Popular

⁸⁸ LOWRY, Nelson. Las Dimensiones de una Revolución. The Measure of a Revolution. University of Minnesota, U.S.A., Ediciones Libera, Segunda Edición, Buenos Aires, Argentina, 9172, pp. 15-30.

de Venezuela y Costa Rica.

Castro tras ser acusado de insurrección contra el Estado en 1953 y liberado en 1955 gracias a una amnistía para prisioneros políticos que Batista mismo decretó, partió a México donde procedió a reunir un grupo para invadir Cuba y derrotar a Batista. El plan de Castro era realizar un levantamiento en Cuba, saliendo del Puerto de Veracruz a bordo del barco Granma. Sin embargo su plan se frustró porque el barco tardó en llegar a la isla. Su llegada al ser avistada desde el aire fue fácilmente dispersada. No obstante, Castro y otros once hombres lograron llegar a la Sierra Maestra dándose inicio a una guerra entre los rebeldes y el ejército batistiano.

Pese a no contar con suficientes hombres, ni con armas, ni dinero, ocurrió un suceso afortunado, el 24 de febrero de 1957, cuando el New York Times publicó una entrevista realizada por Herbert Matews a Castro, con esta publicación aumentó el apoyo en armas, dinero y hombres, no sólo en Cuba sino también de los cubanos exiliados en Estados Unidos. A partir de entonces, la lucha se aceleró y el 12 de mayo se dio la primera victoria de los rebeldes, al aplastar la guarnición de Uvero. Para finales de 1958 el ejército del dictador estaba dividido y desmoralizado, hasta los altos oficiales conspiraban contra el régimen.

Finalmente, la guerra terminó el 1ro de enero de 1959 con la salida de Batista del país y la llegada de Castro a La Habana. Poco después se anunció la llegada de Manuel Urrutia como presidente provisional de la República. Su gobierno fue reconocido por el gobierno estadounidense el 7 de enero de 1959.

Tras aprobarse la Ley Fundamental de 1959, que remplazaría a la constitución de 1940, Fidel Castro fue elegido Primer Ministro sucediendo a Miro Cardona, mientras que Osvaldo Dórticos sucedió a Urrutia como presidente de la República de Cuba.

El Proceso de Nacionalización Cubano.

❖ La Reforma Agraria.

El proceso de nacionalizaciones cubanas se inició en 1959 con la primera Ley de Reforma Agraria del 17 de mayo. Ante una economía cubana que presentaba entre sus principales rasgos:

“1.- Una completa dependencia del imperialismo norteamericano que controlaba la industria exportadora fundamental, 1 200 000 hectáreas de tierra, la energía eléctrica, parte de la industria lechera, el abastecimiento de combustible y en medida importante el crédito bancario.

2.- Una estructura económica fundamentalmente agrícola; pues la más importante industria, el azúcar, era una producción primaria de base agrícola y el resto de la industria representaba un volumen poco significativo.

3.- Una economía extensiva latifundaria tanto en propiedades de las compañías extranjeras, como en las de una minoría opulenta cubana con 114 grandes propietarios con el control del 20% de tierras.

4.- Un desempleo y subempleo permanentes y masivos en proporción muy superior al de otros países de América Latina, llegando al 25% de la fuerza de trabajo, con más de 600 000 desempleados en el período de tiempo muerto y de 300 000 desocupados permanentes.

5.- Una economía totalmente abierta, en que cada peso de producción bruta correspondía entre 25 y 28 centavos de importaciones inevitables y suponía un porcentaje igual de exportaciones. Una monoexportación azucarera que alcanzaba el 50% y una concentración geográfica de las exportaciones e importaciones dependiendo el 60% de las primeras y del 75% al 80% de las segundas del

mercado de Estados Unidos.⁸⁹

Ante tal situación, con la Reforma Agraria se esperaba terminar con la situación de monocultivo azucarero única producción económica importante, suministrar las materias primas necesarias para la industria y ampliar los fondos exportables de productos agropecuarios.

Con esta ley se dio un golpe demoledor al latifundio al convertir a 250 000 familias en propietarias y se adquirieron casi la mitad de las tierras en fincas, además de las tomadas de los partidarios de Batista, las haciendas de ganado, las 1 250 000 hectáreas de los trapiches de azúcar de propiedad norteamericana y las 910 000 hectáreas de trapiches cubanos.

Esta transformación en la estructura agrícola de Cuba, originó el endurecimiento de las posiciones del gobierno de Estados Unidos respecto a la revolución. Los inversionistas norteamericanos declararon inaceptable el pago de indemnizaciones en bonos. El gobierno estadounidense insistió en que se mejoraran las condiciones de indemnización, cosa que el gobierno de Castro se negó a hacer.

❖ Otras leyes nacionalizadoras.

Más aún, después de la ley de Reforma Agraria, el gobierno cubano dictó otras leyes nacionalizadoras que completaron el proceso nacionalizador, en virtud del precepto constitucional que permitía la expropiación forzosa para dedicar las propiedades nacionalizadas a los fines públicos. Estas son las siguientes:

1.- Ley No. 851, del 6 de junio de 1960, por medio de la cual se facultó al Presidente de la República y al Primer Ministro para disponer mediante resoluciones conjuntas las nacionalizaciones en Cuba. Esta ley complementaba el proceso legal dispuesto por el artículo 24 de la Ley Fundamental de la República

⁸⁹ RODRIGUEZ García, José Luis. *Desarrollo Económico en Cuba 1959-1988*, Editorial Nuestro Tiempo, Segunda Edición, México, 1990, pp. 27-28.

que disponia la expropiación forzosa, remitiendo a la ley la regularización del procedimiento y los medios de forma de pago.

2.- Ley No. 890, del 13 de octubre de 1960, la cual dispuso la nacionalización de empresas azucareras, destilerías, fábricas de bebidas, de jabones y perfumes, de derivados lácteos, de envases, químicos marítimos de construcción, de ferrocarriles, de comercio minoristas. Tostaderos de caja, droguerías, etc., independientemente de la nacionalidad de sus dueños.

3.- Ley No. 891, del 13 de octubre de 1960, la cual declaraba pública la función bancaria y dispuso en el artículo 5, el derecho de indemnización de los socios o accionistas de las entidades bancarias disueltas y extinguidas, cuestión que se haría efectiva mediante pagos posteriores al cierre de operaciones del Banco Nacional de Cuba, el 31 de diciembre del mismo año. Esta ley nacionalizó la banca nacional y estableció un procedimiento compensatorio mediante bonos pagaderos a 15 años, y a la vez, excluyó de esta medida a las entidades bancarias canadienses establecidas en Cuba, de las cuales se llevó a cabo un procedimiento de compra de sus activos.

4.- La ley de Reforma Urbana, el 14 de octubre de 1960, que entregó las casas a sus inquilinos y pagó la compensación a los antiguos propietarios ya fuese nacionales o extranjeros, incluso con pensiones vitalicias después de haber cobrado el valor del inmueble afectado.

5.- La ley No. 1076, del 3 de diciembre de 1962, que nacionalizó cierto tipo de comercios minoristas o pequeños, también independientemente de la nacionalidad de sus propietarios.

Cabe señalar que la ley No. 851 fue dictada bajo el precepto constitucional de expropiación forzosa contenida en los procedimientos de pagos de los bienes expropiados. El procedimiento legislado para el pago de tales bienes, expresaba que se haría mediante bonos de la República, los cuales se emitirían a ese efecto por el Estado Cubano, y para cuya amortización se formaría un fondo que se

nutriría con el 25% de las divisas extranjeras correspondientes al exceso de compra de azúcar de cada año calendario que los Estados Unidos comprara a Cuba sobre tres millones de toneladas largas españolas, a un precio no menor de 5.75 centavos de dólar la libra inglesa.

A este efecto, el Banco Nacional de Cuba abriría una cuenta especial en dólares denominada "*Fondo para el pago de las expropiaciones de Bancos y Empresas Nacionales de los Estados Unidos de Norteamérica*" y los bonos devengarían un interés no menor del 2% anual, pagado exclusivamente contra tales fondos, estos serían amortizados en un plazo no menor de 30 años, contados a partir de la fecha de expropiación del bien.

Posteriormente, el 6 de agosto de 1960 se dictó la resolución No. 1 del Ejecutivo de la República de Cuba, entre ellas la Compañía de Electricidad, la Compañía de Teléfonos, las refinerías de petróleo y las centrales azucareras.

El 17 de septiembre se dictó la resolución No. 2, por la cual se nacionalizaron tres bancos norteamericanos que operaban en Cuba: el First National City Bank of New York, the First National Bank of Boston y el Chase Manhattan Bank.

El 24 de octubre del mismo año, se dictó la resolución No. 3 que dispuso la nacionalización de todos los bienes en Cuba de empresas nacionales o jurídicas de nacionalidad estadounidense. Fueron algo más de 160 empresas de diferentes ramas que por medio de esta resolución fueron puestas al servicio de la economía nacional cubana.

De tal manera, el proceso nacionalizador que se gestó en Cuba afectó directamente a los inversionistas norteamericanos y las relaciones entre el gobierno cubano y el estadounidense.

❖ Los Acuerdos de Indemnización Firmados por Cuba.

El gobierno de Cuba, consecuente con sus obligaciones de indemnización de la propiedad extranjera afectada por las leyes de nacionalización negoció acuerdos de compensación en tratados globales tipo Lump Sum Agreements, convenios a los cuales se llega mediante negociaciones diplomáticas entre los gobiernos de las naciones involucradas, donde se fija una suma alzada o global del monto de la compensación, la cual satisfecha en varios años y distribuida a los interesados por el gobierno que representa.

Fue Francia el primer país que decidió reclamar, y con quien por ende Cuba sostuvo las primeras conversaciones en tal sentido, aunque por problemas de trámite no fue el primer acuerdo firmado. Por eso al enlistar a continuación los acuerdos sobre indemnizaciones firmados por Cuba, aparece éste sin guardar el orden cronológico con el resto:

- Convenio entre el Gobierno Revolucionario de la República de Cuba y el Gobierno de la República Francesa, concerniente a la indemnización de los bienes, derechos e intereses franceses afectados por las leyes y medidas dictadas por el Gobierno Revolucionario de Cuba a partir del 1ro de enero de 1959, firmado el 16 de marzo de 1967.
- Acuerdo entre el Gobierno Revolucionario de la República de Cuba y el Gobierno de la Confederación Suiza, concerniente a la indemnización de los bienes, derechos e intereses suizos afectados por las leyes y medidas dictadas por el Gobierno Revolucionario de Cuba a partir del 1ro de enero de 1959, firmado el 2 de marzo de 1967.
- Canje de Notas de fecha 18 de octubre de 1978 entre el Gobierno de la República de Cuba y el Reino de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte, sobre compensación a nacionales británicos como resultado de la aplicación de nacionalizaciones, expropiaciones y demás leyes similares y medidas dictadas por el Gobierno Revolucionario de la República de Cuba desde el 1ro de enero de 1959.
- Convenio entre el Gobierno de la República de Cuba y el Gobierno de

Canadá, relativo a la liquidación de reclamaciones canadienses, firmado el 7 de Noviembre de 1980.

- Convenio entre la República de Cuba y el Reino de España, sobre la indemnización por los bienes españoles afectados por las leyes, disposiciones y medidas dictadas por el Gobierno de la República de Cuba a partir del 1ro de enero de 1959, firmado de 26 de enero de 1988.⁹⁰

Los cuatro primeros tratados ya citados fueron completamente ejecutados y pagados por el Gobierno de Cuba. El Convenio con España que tiene vigencia de 20 años y está en proceso de ejecución.

Con Estados Unidos, mediante la ley 851 del 6 de julio de 1960 como se señaló, el Gobierno de Cuba le propuso al de Estados Unidos un acuerdo de compensación basado estrictamente en la práctica y los principios del derecho internacional en la materia. Esta legislación establecía los procedimientos de pago para las propiedades nacionalizadas, sobre la base de unas relaciones comerciales estables entre Cuba y Estados Unidos. Sin embargo, el gobierno de los Estados Unidos nunca aceptó negociar y el proceso de indemnización se paralizó.

3.1.3. El bloqueo económico estadounidense sobre Cuba

Avanzando otro poco hacia la ruptura entre Estados Unidos y Cuba y el inicio del bloqueo económico estadounidense sobre la isla, se produjo paralelamente el acercamiento entre Cuba y la U.R.S.S.

Apenas tres semanas del triunfo revolucionario, el 22 de enero de 1959, apareció por primera vez el tema de un posible bloqueo económico del gobierno de Estados Unidos a Cuba. Empezó a insinuarse la posibilidad de que una parte de la cuota azucarera que La Habana vendía tradicionalmente a Washington fuese bloqueada. En el Journal of Commerce de Nueva York se comentó en forma

⁹⁰ MIRANDA Bravo, Olga. Cuba/USA, Nacionalizaciones y Bloqueo, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, Cuba, 1996, pp. 67-70.

adversa la reforma arancelaria que anunció el Ministro cubano de Hacienda, a la vez que se advirtió que otros productores latinoamericanos desearían una cuota azucarera más alta del mercado estadounidense.

Tras la promulgación de la Reforma Agraria, el 2 de junio de 1959, el gobierno de Estados Unidos envió una nota diplomática firmada por el Secretario de Estado, Christian A. Herter a La Habana en la que objetaba la promulgación de la misma:

“El texto de la ley Agraria de Cuba causa grave preocupación al gobierno de los Estados Unidos con respecto a la suficiencia de las estipulaciones sobre compensación a sus ciudadanos cuya propiedad pueda ser objeto de expropiación. En virtud de las numerosas ocasiones en el pasado en que la consulta de problemas que afectaban a ambos países ha resultado mutuamente beneficiosa, lamento que hasta hoy el Gobierno de Cuba no haya encontrado la oportunidad de oír el criterio de esos inversionistas norteamericanos en Cuba cuyos intereses parecerían adversamente afectados”.⁹¹

El gobierno cubano contestó que *“...En caso concreto de la ley de Reforma Agraria, si oye, con genuino espíritu democrático todas las sugerencias y observaciones que se le formulen, se arrojan la facultad de decidir lo que estime más acorde con los intereses vitales del pueblo cubano, y no admira, ninguna indicación o propuesta que tienda a menoscabar, en lo más mínimo, la soberanía y dignidad nacionales”*.

Dos meses después se da el primer paso del proceso gradual de bloqueo a Cuba, el 26 de agosto, la American Foreign Power Company, subsidiaria de la Electric Bond and Share y casa matriz de la Compañía Cubana de Electricidad canceló un financiamiento de 15,000,000 dólares destinados para el mejoramiento y ampliación del servicio eléctrico en Cuba. La medida fue adoptada como consecuencia de la reducción en un 30% de las tarifas eléctricas,

⁹¹ COTAYO Nicanor, León. Sitiada la Esperanza: Bloqueo de E.E.U.U. a Cuba, Editorial de Ciencias Sociales, Segunda Edición, La Habana, Cuba, 1992, pp. 18-19.

decretadas por el gobierno cubano.

El 17 de octubre, la Casa Blanca se opuso de forma oficial a una transacción de carácter militar, acordada entre el gobierno de Gran Bretaña y Cuba. En diciembre surtió efecto la desaprobación de Washington, y las autoridades inglesas invalidaron el suministro de aeronaves prometido. Asimismo, se verificó el sabotaje del vapor "*La Coubre*" que traía un cargamento de armas de procedencia belga para la defensa cubana, y que explotó en muelle habanero el 4 de marzo de 1960.

Castro, por su parte, abrió el intercambio con la Unión Soviética, y al mismo tiempo se acercó amistosa y políticamente; en febrero de 1960, el Ministro de Economía de la U.R.S.S., Anastas Mikoyan visitó La Habana y el día 13 del mismo mes, se firmó un acuerdo comercial entre ambos países y en las semanas siguientes se suscribieron acuerdos similares con la República Democrática Alemana y con Polonia.

Mientras que en forma secreta el gobierno estadounidense adoptó en abril del mismo año, el promover el derrocamiento del gobierno castrista, para lo cual la CIA., como órgano coordinador y ejecutor de esta decisión, comenzó la colaboración con el Pentágono para adiestrar a refugiados contrarrevolucionarios cubanos para invadir la isla.

Durante la segunda quincena de marzo, la administración estadounidense suspendió la venta de helicópteros a La Habana. Mientras que para mayo se dio la disminución significativa del número de barcos que llegaban a dicho puerto para transportar mercancías hacia Estados Unidos.

En junio del mismo año el petróleo entró en escena; las principales empresas petroleras anunciaron su interés de no enviar un sólo barril de combustible a territorio cubano y prohibieron la utilización de sus refinerías para procesar los crudos enviados desde la URSS. El gobierno cubano exigió que las empresas ESSO, TEXACO y SHELL lo procesaran, pero ante la negativa de éstas

terminó expropiándolas. A lo cual, el gobierno de Eisenhower protestó mediante la proclama No. 3355 del 6 de julio, reduciendo la cuota azucarera asignada a Cuba en el mercado norteamericano para 1960 y el primer trimestre de 1961, de 3,119,655 toneladas cortas de azúcar a 39,752. Con la proclama No. 3383, del 16 de diciembre, el presidente determinó que la cuota para el primer trimestre de 1961 sería cero; más tarde por la proclama No. 3401, del 31 de marzo de 1961 se determinó que ésta seguiría siendo cero y así sucesivamente, hasta que en 1962 la cuota fue distribuida entre otros países de América Latina.

Para el 20 de octubre de 1960, el Departamento de Comercio de los Estados Unidos impidió las exportaciones a Cuba, con excepción de los alimentos no subsidiados, las medicinas y ciertos suministros médicos. Paralelamente, por decisión de la Casa Blanca quedó ilegalizado el traspaso, la transferencia o contratación de cualquier barco estadounidense al gobierno cubano o a los ciudadanos de la isla.

El 3 de enero de 1961, finalmente se rompieron las relaciones diplomáticas y consulares entre Estados Unidos y Cuba.

Tres meses después, John F. Kennedy efectuó el plan de desembarco en Playa Girón (Bahía de Cochinos) urdido por la CIA tiempo atrás, mismo que terminó con una desastrosa derrota para los Estados Unidos a la vez que fortaleció el sentimiento patriótico y antiyanqui del pueblo cubano unificado en torno a Fidel Castro. Este acontecimiento también tuvo el efecto de dar a Castro el impulso para que Cuba ingresara definitivamente al campo soviético. Fue después de este incidente que Castro se declaró marxista-leninista y se procedió a socializar rápidamente la economía del país, estrechando sus vínculos con la URSS.

Es así como, el 3 de febrero de 1962, la administración estadounidense declaró el embargo total de comercio contra Cuba,⁹² con *“la prohibición de la*

⁹² Embargo, es una medida de tipo antiguo, que consiste en que un Estado impide la salida de varios navíos extranjeros que se encuentran en sus puertos o aguas territoriales, bien en previsión del estallido de la guerra (embargo preventivo), bien como represalia, bien como una medida de seguridad para impedir que divulguen

importación a los Estados Unidos de todos los productos de origen cubano, además de todos los productos desde o través de Cuba".⁹³ Declaración que entraría en vigor 4 días después.

Acto seguido, a la ruptura entre Estados Unidos y Cuba, Venezuela también rompió relaciones diplomáticas con La Habana en 1961, hasta que en 1962 en Punta del Este, los cancilleres americanos, a petición de Colombia examinaron la cuestión de la alianza de Cuba con el comunismo y en consecuencia, se resolvió excluir a Cuba del sistema interamericano.

A finales del mismo año, se presentó la Crisis de los Misiles. En esa época Estados Unidos gozaba de una superioridad de 5 a 1 sobre la URSS en materia balística, lo cual resultaba preocupante para la Unión Soviética. Existía asimismo, un cinturón de estaciones lanza cohetes norteamericanos en Europa y Asia, de tal manera que con la instalación de bases de proyectiles balísticos en Cuba serviría para compensar la desigualdad balística y defendería a la isla de alguna otra posible invasión estadounidense.

Finalmente, el aislamiento de Cuba se complementó el 14 de mayo de 1964 cuando la Casa Blanca anunció la suspensión de toda venta de medicinas y alimentos a la isla.

3.1.4. Las leyes del bloqueo.

Dentro del proceso gradual del bloqueo⁹⁴ establecido por Estados Unidos a Cuba, el Congreso estadounidense ha jugado un papel importante al emitir una

por ese conducto noticias que desean mantener secretas o confidenciales. También se usa el término para designar la prohibición de exportar ciertas mercancías de guerra como armas municiones hacia Estados en guerra, o hacia países que puedan convertirse en agresores.

⁹³ LÓPEZ Segre, Francisco. *El Conflicto Cuba-Estados Unidos y la Crisis Centroamericana 1959-1984*, editorial Nuestro Tiempo, México, 1985, pp. 20-21.

⁹⁴ Bloqueo, es una medida bélica que consiste en impedir, por medio de unidades navales, el acceso a la costa o puertos del enemigo, al interceptar todos los barcos que se dirigen o que provienen de esa costa. También existe el bloqueo en tiempos de paz como medida compulsiva para ajustar una diferencia internacional. Sin embargo, como medida represiva se encuentra proscrito por la Carta de Naciones Unidas pues viola el artículo 2, fracciones 3 y 4 de ese documento. Solo es admisible cuando es un instrumento de acción colectiva para hacer efectivas las obligaciones y principios de la Carta (Artículos 41 y 42)

serie de leyes que buscaron regular las relaciones comerciales para con la isla.

La primera de ellas, llamada el Acta para el Control de las Exportaciones de 1949, seguida del Acta de Asistencia Exterior de 1961, el Acta de la Democracia Cubana de 1992, mejor conocida como la Ley Torricelli y la controversial Acta de Libertad Cubana y Solidaridad Democrática, conocida como la Ley Helms Burton.

❖ El Acta para el Control de las Exportaciones.

El Acta para el Control de las Exportaciones fue aprobada el 26 de febrero de 1949, por el 81 Congreso en su primera sesión.

En esta se declaró como política de los Estados Unidos, el control de las exportaciones, con el objeto de *“proteger la economía doméstica del excesivo desajuste de materiales escasos y la introducción del impacto inflacionario de una anormal demanda del exterior...”* (Sección 2 (a)).

Se le autorizó al presidente de los Estados Unidos a *“prohibir o cortar la exportaciones de los Estados Unidos, sus territorios y posesiones, de algún artículo, material o suministro, incluyendo información técnica...pudiendo aplicarse al financiamiento, transporte y otros servicios de exportación y la participación de cualquier persona”* (Sección 3 (b)).

Se señaló como castigo *“una multa de no más de \$10 000 dólares, o encarcelamiento, o ambas”* (Sección 5) a quien viole alguna prohibición del Acta, o alguna regulación, orden o licencia emitida.

Otorgó a la autoridad competente (algún departamento o agencia que ejerza funciones al respecto) la facultad de *“hacer investigaciones y obtener tal información, requerir tales reportes o la conservación de tales registros, hacer inspección de los libros, registros y otros registros, premisas, de apropiación y tomar el testimonio de algunas personas”* (Sección 6 (a)).

Prohibió la publicación o divulgación de “la información obtenida la cual es confidencial...” (Sección 6 (c)).

Asimismo, esta Acta suplantó al Acta del 15 de febrero de 1936 (49 Stat. 1140) relacionada con las licencias de exportación de estaño dorado (Sección 10). Tomando efecto, el día 28 de febrero de 1949 sobre la expiración de la sección 6 del Acta del 2 de julio de 1940 (54 Stat. 714) como enmiendas (Sección 11). Suponiendo como terminación de la misma el 30 de junio de 1951, o la fecha en que el Congreso o el presidente designen. (Sección 12).⁹⁵

Si bien resulta evidente, que aunque el Acta para el Control de las Exportaciones de 1949, no se menciona en ningún momento a Cuba, esta jugó un papel importante en el proceso de bloqueo económico estadounidense sobre la isla.

A través de esta Acta se le otorgó legalmente la facultad al presidente para prohibir o cortar las exportaciones de los Estados Unidos a Cuba. Es así como la American Foreign Power Company amparándose bajo el acta canceló el financiamiento de 15 000 000 dólares a Cuba en agosto de 1959. Se suspendió la venta de helicópteros a La Habana en marzo de 1960. En junio del mismo año, se suspendió el envío de petróleo estadounidense a la isla. En octubre, el Departamento de Comercio impidió toda exportación a Cuba, con excepción de los alimentos, mismos que finalmente serían suspendidos para su exportación en mayo de 1964.

❖ El Acta de Asistencia Exterior de 1961.

Si bien con el Acta para el control de las exportaciones de 1949, la economía cubana sufrió grandes estragos ante la suspensión de las exportaciones estadounidenses a la isla, dado el carácter de dependencia que se tenía con este país. La autoridad para un total embargo comercial sobre Cuba está contenida en

⁹⁵ United Printing Office. “Export Control Act of 1949” en United Statues at Large, Volume 63, Part 1, Washington, D.C., U.S.A., 1950, pp. 7-9.

la sección 620 (a) del Acta de Asistencia Exterior de 1961.⁹⁶

En su sección 620 titulada “*Suspensiones para Suministrar Asistencia*” se estableció que “*la asistencia no debe ser suministrada bajo esta acta al presente gobierno de Cuba. Como un adicional significado de implementación... el Presidente está autorizado para establecer y mantener un embargo sobre todo el comercio entre Estados Unidos y Cuba*”.(sección 620(a)(1)).

Eximió a Cuba del derecho a “*recibir alguna cuota autorizando la importación de azúcar cubana en los Estados Unidos o recibir algún otro beneficio bajo alguna otra ley de los Estados Unidos hasta que el presidente determine que tal gobierno ha tomado los pasos apropiados de acuerdo a las normas del derecho internacional para regresar a los ciudadanos estadounidenses y a las entidades no menos del 30% del beneficio ganado por los ciudadanos estadounidenses, o proveer la compensación de tales ciudadanos y entidades para bienes tomados de tales ciudadanos en y a partir del 1ro.de enero de 1959, por el gobierno de Cuba*”.(sección 620(2)).⁹⁷

El presidente John F. Kennedy proclamó el embargo y ordenó a las Secretarías del Tesoro (para las importaciones) y de Comercio (para las exportaciones) implementarlo.

❖ El Acta de la Democracia Cubana de 1992.

En plena campaña electoral para las elecciones presidenciales, el 23 de octubre de 1992, el entonces presidente George Bush aprobó la Cuban Democracy Act, el proyecto de ley presentado en abril del mismo año por el diputado de Nueva Jersey, Robert Torricelli, avalado por el entonces candidato presidencial William Clinton.

Incluida en el Acta Nacional de la Autorización de Defensa para el año fiscal

⁹⁶ Acta de Asistencia Exterior. Proclamación 6447, 27, Reg. 1085, 7 de febrero de 1962.

⁹⁷ Committee on Ways and Means, U.S.A. House of Representatives. Overview and Compilation of U.S. Trade Statues U.S., Government Printing Office, Washington, U.S.A., 1995, p. 171.

de 1993, se encuentra inserta el Acta de la Democracia Cubana mejor conocida como la Ley Torricelli⁹⁸ en el título XVII; presenta 12 secciones.

Esta ley se basó en que *"El gobierno de Fidel Castro...ha rehusado a admitir en Cuba la representatividad de la Comisión de Naciones Unidas sobre Derechos Humanos designada para investigar las violaciones a los derechos humanos en la isla"*(sección 1702(1)); *que el pueblo cubano...ha incrementado su oposición al gobierno de Castro al arriesgar sus vidas en la organización independiente, actividades democráticas en la isla y por la difícil empresa de huir por la libertad de los Estados Unidos y otros países"*.(sección 1702(2)).

En este mismo fallo afirma que:

"El gobierno de Castro mantiene una economía militar dominada que ha decrecido el bienestar del pueblo cubano" (Sección 1702(3)).

"No hay signo de que el régimen de Castro esté preparado para hacer algunas concesiones significativas para la democracia..." (Sección 1702(4)).

Y que *"la caída del comunismo de la antigua Unión Soviética y Europa del Este, el nuevo reconocimiento de Latinoamérica y el Caribe que Cuba provee un gobierno fracasado de gobierno y desarrollo, y la evidente inhabilidad de la economía cubana para sobrevivir a las actuales tendencias provee a los Estados Unidos y a la comunidad democrática internacional una imprecendente oportunidad para promover una transición pacífica a la democracia en Cuba"* (Sección 1702(6)).

En esta misma Acta se declaró como política de los Estados Unidos:

"Buscar una transición política a la democracia a través de la cuidadosa aplicación de sanciones dirigidas al gobierno de Cuba..." (Sección 1703(1)).

⁹⁸ U.S. Code Congressional and Administrative News, Volume 2, 102 Congress, Second Section Laws, 106 Stat., pp. 2315-2581.

-*“Buscar la cooperación de otros países democráticos en esta política”* (sección 1703(2)).

-*“Buscar rápidamente la determinación de alguna asistencia militar o técnica restante, subsidios u otras formas de asistencia al gobierno de Cuba de algunos de los Estados independientes de la antigua Unión Soviética”* (Sección 1703(4)); u otro país (Sección 1703(9)).

-*“Mantener sanciones sobre el régimen de Castro mientras éste continúe rehusando moverse hacia la democracia...”* (Sección 1703(6)); e *“iniciar inmediatamente el desarrollo de una comprensiva política de Estados Unidos hacia Cuba en una post-era Castro”*(Sección 1703(10)).

En el ámbito internacional, se buscó la cooperación internacional de los socios comerciales de Cuba para *“restringir su comercio y relaciones de crédito en Cuba...”* (Sección 1704(a)). Estableció sanciones contra los países que asistan a Cuba (Sección 1704(b)) como el *“no ser elegible para la asistencia bajo el Acta de Asistencia Externa de 1961 o asistencia o ventas bajo el Acta de Control de Armas de Exportación”* (sección 1704(A)); así como tampoco ser elegible *“bajo ningún programa para perdonar o reducir una deuda con el gobierno de los Estados Unidos”*. (Sección 1704(B)).

Estableció como apoyo al pueblo cubano: provisiones de la ley (Sección 1705(a)); donaciones de comida a *“organizaciones no gubernamentales e individuales en Cuba”* (Sección 1705(b)); exportaciones de medicinas y suministros médicos (Sección 1705(c)).

Permite algunas exportaciones *“solo si el presidente determina que el gobierno de los Estados Unidos es capaz de verificar...que las exportaciones en este punto es usado para los propósitos en los cuales éste fue hecho y sólo para ser usado y beneficia al pueblo cubano”*(Sección 1705(d)(1)).

Permite los servicios de telecomunicaciones entre los Estados Unidos y

Cuba (Sección 1706(a)) y sobre embarcaciones (Sección 1706(b)) empleadas en el comercio *“comenzando el 61 día después de la fecha de promulgación de esta Acta, una embarcación la cual entra en puerto o lugar de Cuba, para ser empleada en el comercio de mercancías o servicios no puede dentro de los 180 días después de la salida de tal puerto o lugar de Cuba, cargar o descargar ningún flete en algún lugar de los Estados Unidos, excepto (si consigue) una licencia emitida por la Secretaría del Tesoro”* (Sección 1706(b)(1)).

Establece una política hacia un gobierno transitorio cubano (Sección 1707) y hacia un gobierno democrático cubano (Sección 1708) para renunciar a las restricciones de la Sección (1706) si el presidente determina y reporta al Congreso que el Gobierno de Cuba *“ha sostenido elecciones libres y limpias conducidas bajo observadores reconocidos internacionalmente”* (Sección 1708(1)). Establece una serie de políticas posteriores respecto al nuevo gobierno democrático como *“alentar la admisión o reingreso de tal gobierno a las organizaciones internacionales e instituciones financieras internacionales”* (Sección 1708(b)(1)), *“proveer ayuda de emergencia durante la transición de Cuba a un viable sistema económico* (Sección 1708(b)(2)) *y tomar los pasos para finalizar el embargo comercial de Estados Unidos a Cuba”* (Sección 1708 (b)(3)).

Establece como autoridad ejecutiva del Acta a la Secretaría del Tesoro (Sección 1710), tomando efecto el día de la promulgación de la misma (Sección 1712).

De tal manera, con esta ley se estableció lo que más tarde sería el principal punto de controversia entre Estados Unidos con el resto del mundo con respecto a la Ley Helms Burton: la aplicación extraterritorial de las leyes estadounidenses.

Con la Ley Torricelli se extendió el embargo económico más allá de la frontera de los Estados Unidos al afectar también las sucursales de empresas estadounidenses en terceros países.

Sin embargo, ante las protestas unánimes contra Estados Unidos, este

último, resolvió renunciar a la ejecución de la prohibición de comercio para las filiales de Estados Unidos en el exterior y la meta final de inducir la democracia en Cuba, en el sentido estadounidense no tuvo éxito.

3.2. Ámbito nacional e internacional en que surge la Ley Helms Burton.

Ante el fracaso de la Ley Torricelli, y tras la victoria republicana en las elecciones legislativas en noviembre de 1994, el Senador Jesse Helms se convirtió en presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara Alta estadounidense, y anunció que el espíritu de la Ley Torricelli sería endurecido y se transformaría en la Ley de la Libertad y Solidaridad con Cuba, mejor conocida como la Ley Helms Burton.

Sin embargo, para que la Ley Helms Burton se aprobara como tal, se conjugaron varias situaciones entre ellas que la economía cubana mostraba signos de recuperación, que Estados Unidos quería frenar, y finalmente el derribo de dos avionetas estadounidenses por MIG's cubanos el 24 de febrero de 1996 en un año electoral en Estados Unidos, ya que como señala la Teoría del Realismo Político, el tipo de interés que determina la acción política en un periodo concreto histórico depende del contexto político en cuyo seno se formula la política exterior.

3.2.1. La reestructuración de la economía cubana.

A comienzos de la década de los ochenta, el panorama político mostraba a un mundo dividido en dos campos separados y hostiles: el bloque socialista, dirigido por la Unión Soviética, quien dominaba la Europa Oriental, y el bloque capitalista dirigido por los Estados Unidos y sus aliados europeos occidentales.

Sin embargo, esta situación se revirtió a finales de la misma década, cuando se suscitaron una serie de acontecimientos que determinaron el fin de una época. La URSS comenzó a perder impulso: *“los fracasos económicos se volvieron más frecuentes y se multiplicaron los problemas por resolver. Al analizar*

la situación se descubrió una desaceleración del crecimiento económico. En los últimos quince años, la tasa de crecimiento de la Renta Nacional declinó a menos de la mitad y para comienzos de los ochenta había caído a un nivel cercano al estancamiento económico.⁹⁹

El gobierno soviético dio como respuesta una elevación continua del gasto gubernamental, a través de la construcción de industrias de combustible y energía así como un aumento en el uso de los recursos naturales en la producción. La inercia del desarrollo económico y extensivo condujo a la paralización económica y al estancamiento. La situación se agravó, afectando seriamente la esfera social, comenzando a retraerse en términos de desarrollo tecnológico, personal y en la calidad del trabajo.

Pero por el contrario a lo que se esperaba, las décadas enteras de planeación burocrática de la producción, la pesada carga de un Estado macrocefálico, el uso de una gran cantidad de recursos destinados a la defensa militar y el considerable estancamiento del desarrollo tecnológico con relación a occidente hicieron estallar en mil pedazos la versión stalinista del socialismo, ya que al dejar de sostener económica, política y militarmente a numerosos gobiernos comunistas en el Este europeo provocó el derrumbe, uno tras uno, de dichos regímenes.

Otros sucesos importantes fueron: la caída del Muro de Berlín, que comenzó con su derribo el 10 de noviembre de 1989 y que culminó con la reunificación de ambas Alemanias el 3 de octubre de 1990, el desmantelamiento del Pacto de Varsovia, el 31 de marzo de 1991, después de 35 años en que se hizo frente a la OTAN, como alianza militar encabezada por la Unión Soviética; y finalmente, el Golpe de Estado perpetrado el 18 de agosto de 1991, en el cual Gorbachev fue hecho prisionero en la isla de Crimea.

Este último acontecimiento, precipitó el fin del gobierno comunista en la Unión Soviética ya que posteriormente, Gorbachev renunció a su cargo en el

⁹⁹ GORVACHEV, Mijail. Perestroika, Editorial Diana, México, 1991, p. 17.

partido y ordenó la disolución del Comité Central y la nacionalización de las propiedades del partido, debido a que numerosos dirigentes y publicaciones de éste habían apoyado el golpe del cual fue víctima. Toda esta ola de sucesos, acabó por desintegrar el bloque socialista, desaparecer el sistema comunista, dejando claro que los Estados Unidos eran la única superpotencia.

❖ La reestructuración y la apertura económica de Cuba.

Para Cuba la caída de la URSS significó una aguda crisis económica debido al carácter de “*subsidio*” que existía principalmente de la Unión Soviética- que había permitido el avance sostenido de la economía cubana durante las décadas de los setentas y de los ochentas.¹⁰⁰

Económicamente, Cuba se vio seriamente deteriorada. En la segunda mitad de la década de los ochenta, la relación comercial que Cuba mantenía con Europa del Este, había alcanzado el 85% del intercambio total de la isla. Aunado a esto, las posibilidades de intercambio con los países occidentales no sólo estaban afectadas por el bloqueo norteamericano, sino que además, desde 1986 se produjo un cierre de créditos internacionales a Cuba como consecuencia de la imposibilidad de renegociar su deuda con los acreedores del Club de Paris.

La combinación de este conjunto de factores condujo al desarrollo de una crisis económica en la isla. De 1989 a 1993 la caída acumulada del producto fue superior al 45% de las importaciones. Los efectos sobre la economía y la sociedad cubana fueron diversos y profundos.

De tal manera, que en estos años el gobierno cubano tuvo que dar respuesta principalmente a tres problemas íntimamente ligados: ajustar el país a una disposición de creciente de recursos, modificar abruptamente las relaciones internacionales en el ámbito económico primordialmente y avanzar cambios fundamentales en la organización de la economía interna. Esto dio como

¹⁰⁰ HERNÁNDEZ, Rafael. *Cuba en las Américas*, Ediciones Centro de Estudios sobre América, La Habana, Cuba, 1995, pp. 15-17.

consecuencia la implementación imperiosa de reestructurar la economía interna y abrirse aún más a la economía de mercados.

Este proceso de reestructuración y apertura fue muy complejo y contradictorio, cambiando notablemente la dinámica económica y social del país: se diversificó la propiedad económica en lo fundamental, por la presencia de empresas extranjeras, la generación de cooperativas en la agricultura y ampliación del trabajo por cuenta propia; se modificó la relación Estado-economía. El primero era ahora más regulador y menos empresario, aunque retenía una posición dominante como propietario de los medios de producción. Se liberalizó la tenencia y circulación de divisas, lo que ha dado lugar a una fractura del mercado interno, se abrieron nuevos espacios del mercado para los productores agropecuarios, ciertos servicios y producciones menores.

En el ámbito internacional, Cuba modificó sus relaciones de comercio e inversión a través de un proceso de reinserción de la economía cubana en América Latina principalmente.

❖ La inversión extranjera.

El proceso que se gestó en Cuba para abrirse a la inversión extranjera se enmarca en un proceso que se inició con la primera legislación en este sentido, el Decreto de Ley No. 50 del 15 de febrero de 1982 "*Sobre Asociaciones Económicas entre Entidades Cubanas y Extranjeras*" conforme al cual se han venido estableciendo las inversiones privadas extranjeras en Cuba.

A este, le siguió el Código Civil aprobado en 1987, cuyo artículo 160, estableció una nueva forma de propiedad: las empresas mixtas. En 1992, se reformó la constitución del 24 de febrero de 1976, que al efecto de la inversión extranjera en sus artículos 15,18 y 23 reconoce la posibilidad de transmitir total o parcialmente los bienes de la propiedad de todo el pueblo (entre los que se encuentran las nacionalizadas y expropiadas) cuando sea necesario para algún objetivo económico destinado a los fines del desarrollo del país.

El 5 de septiembre de 1995, la Asamblea Nacional del Poder Popular de la República de Cuba aprobó por unanimidad la ley No. 77. Ley de la Inversión Extranjera,¹⁰¹ que sustituyó al Decreto Ley No. 50 y cuyo objeto expreso es el de promover e incentivar la inversión extranjera en Cuba, brindar una mayor seguridad y garantía al inversionista y obtener en función del desarrollo sostenible del país y de la recuperación de la economía nacional, recursos financieros, tecnología y nuevos mercados.

Con esto, la inversión en Cuba creció y se diversificó en la mayoría de los sectores de la economía. Asociaciones con capital extranjero crecieron de 20 en 1990 a más de 140 en 1994. El país tuvo un considerable éxito en la competencia por los capitales extranjeros. La inversión ha servido para el desarrollo de operaciones de cambio de deuda por inversión (SWAPS) que ha permitido abrir el comercio.

En el hemisferio occidental, América latina y Canadá pasaron a ser para Cuba, en sólo cuatro años, de una región comercial marginal a un proveedor importante de bienes y servicios, como fuente principal de turistas e inversiones.

3.2.2. 1996: año electoral en Estados Unidos

En los Estados Unidos, el escenario en que surge materialmente y se eleva a rango de ley el proyecto de Ley Helms Burton, era un momento coyuntural donde confluyeron: por un lado, la finalización del primer período presidencial de William Clinton (1992-1996) y el inicio de un nuevo proceso de campaña por la presidencia y la contienda entre demócratas y republicanos principalmente.

❖ La administración de William Clinton (1992-1996).

Cuando William Clinton asumió la presidencia de los Estados Unidos el 20

¹⁰¹ Ley No. 77, "Ley de Inversión Extranjera" en la Gaceta Oficial de la República de Cuba, Edición Extraordinaria, La Habana, Cuba, 6 de septiembre de 1995.

de enero de 1993, marcó el regreso de los demócratas a la presidencia después de doce años en manos de presidentes republicanos.

Durante los primeros meses de su administración y de acuerdo con encuestas de opinión se consideraba que Clinton era el presidente con más baja popularidad al inicio de su período gubernamental, por lo que se estimaba que debería actuar con más decisión para recuperar su imagen reformista. Su controvertido plan económico para reorientar la economía al principio de su gestión fue aprobado con tan sólo seis votos de diferencia en una Cámara de Representantes con mayoría demócrata; demostrando su difícil relación con el poder legislativo.

A esto se le sumó el hecho de que en 1994, los republicanos ganaron el control de las dos Cámaras del Congreso. En este Congreso 104, los republicanos controlaban el Senado por una mayoría de 53 votos de 100 y la Cámara de Representantes por una mayoría de 231 de los 435 votos en total. Por lo que desde la inauguración de este Congreso a principios de enero de 1995, la atención se centró hacia las actividades de los republicanos en el Congreso.

Asimismo, Clinton heredó una serie de problemas relevantes como: la necesidad de revivir al Partido Demócrata, en la política socioeconómica, la responsabilidad de formular el presupuesto para llevar a cabo cambios sociales en la salud, seguro social, pensiones y jubilaciones; en la política económica, los retos a vencer eran los causados por el deterioro económico tales como el enorme déficit presupuestal, los excesivos gastos gubernamentales, los altos impuestos y el desempleo; en materia de política comercial la conclusión de las negociaciones de la Ronda Uruguay, del todavía GATT y las del TLCAN.; y en política exterior, el enfrentamiento a una nueva era en las relaciones internacionales definidas por el fin de la Guerra Fría y la reformación del nuevo orden mundial.¹⁰²

Respecto a sus relaciones con Cuba, esta no representaba una crisis

¹⁰² DRISCOLL, Bárbara A. *La Administración Clinton*, Centro de Investigaciones sobre América del Norte, UNAM, México, 1995, pp. 91-102.

importante al comienzo de su administración ya que la existencia de grandes problemas internacionales como Haití, Bosnia, Angola, Irak y Somalia, la relegaron a un lugar secundario en la lista de prioridades.

Sumado a esto, el colapso de la Unión Soviética que dejó a Cuba inmersa en una crisis estructural, también hacía que a la vista de los Estados Unidos ya no significara una amenaza para su seguridad. Pese a esto, Estados Unidos dio un viraje a las razones para incrementar el bloqueo, ahora eran las violaciones a los Derechos Humanos y la falta de democracia. Estos argumentos resultaban incongruentes ante todo por las relaciones que Estados Unidos sostenía con China e incluso con la Unión Soviética, que nunca estuvieron sujetas a un embargo comercial. Tan es así, que en 1991 tanto América Latina como Europa argumentaron que ya era tiempo de cambiar una política considerada como insostenible e ineficaz.

Es así, como en octubre de 1992 se aprobó como ley el Acta Torricelli, justamente antes de las elecciones presidenciales. Esta última, extendió el alcance del embargo económico haciéndolo más estricto, al prohibir que las subsidiarias extranjeras de compañías estadounidenses comerciaran con Cuba. Violando a la vez, la obligación de Estados Unidos ante el GATT al prohibir que cualquier barco extranjero atracara en puerto estadounidense si este traía o llevaba productos de Cuba.

Otro factor que obligó a voltear la mirada de Clinton hacia Cuba fue la actividad de la poderosa Fundación Nacional Cubano Estadounidense (CANAF) dirigida por el exiliado cubano Jorge Mas Canosa, que desde 1980 fue aumentando su influencia hasta tal punto que en la práctica ninguna legislación relacionada con Cuba podía llegar al Congreso sin su aprobación. Esta fundación recibió ayuda y apoyo de las administraciones estadounidenses de Reagan y Bush, obteniendo fondos directos e indirectos de Washington, regresando el favor a través de generosas contribuciones para las campañas electorales del Congreso

Dada su importancia política, esta fundación a través de sus aliados:

Lincoln Díaz Balart, representante, y de la senadora, Canni Mark, ambos representantes del Estado de Florida, presentaron ante el Congreso una solicitud de la CANAF para que se entregara una solicitud a la ONU para internacionalizar el embargo contra Cuba.

❖ Las elecciones presidenciales de los Estados Unidos.

Ante el poco éxito obtenido con la Ley Torricelli, el Congreso estadounidense, bajo la batuta de los republicanos, emitieron el proyecto de Ley Helms Burton en 1995, mismo que atravesó con diversas trabas. La principal fue el rechazo presidencial. Sin embargo, en 1996 se conjugaron como el elemento detonador de su aprobación el derribo de dos avionetas CESSNA del grupo anticastrista Hermanos al Rescate, que tenían como objetivo volar de Miami a La Habana por MIG'S cubanos en un momento en que llevaba a cabo la contienda política por la presidencia de Estados Unidos.

Los estadounidenses deberían elegir el martes 5 de noviembre de ese mismo año, el presidente y vicepresidente de los Estados Unidos, 34 senadores, 435 representantes y 11 gobernadores.

La contienda para la elección del candidato republicano se concentró entre tres prospectos: Bob Dole, Pat Buchanan y Steve Forbes, mientras que el candidato del partido demócrata desde un principio se supo que recaería en William Clinton.

Es así como el martes 12 de marzo, mejor llamado súper martes electoral estadounidense, Clinton logró obtener los 747 delegados en juego, con lo que completó los 2 142 delegados necesarios para ser designado candidato del partido demócrata de un total de 4 238 votos totales de la Convención Demócrata.

Cabe resaltar que ese mismo martes se celebraron las primarias electorales en Florida, estado donde reside la mayoría de los exiliados cubanos y ese mismo día, William Clinton firmó el proyecto de Ley Helms Burton, no obstante que el

mismo ya la había rechazado. El cambio de opinión, sería justificado dos semanas antes cuando el 24 de febrero acaeció el derribo de dos avionetas del grupo anticastrista Hermanos al Rescate, al grado de afirmar que: "*al firmar esta ley (Helms Burton) lo hago en nombre de los cuatro hombres que fueron asesinados cuando sus avionetas fueron derribadas*".¹⁰³ Como bien señala la Teoría del Realismo Político, hay que ponernos en lugar del estadista que tiene que colocar cierto problema de política exterior, bajo ciertas circunstancias.

Mientras que la contienda seguía y del lado republicano, el precandidato Robert Dole con el apoyo de siete Estados, es decir dos tercios de los comicios, eliminó de la contienda a sus contrincantes Steve Forbes y Pat Buchanan. El primero de estos últimos presenta su renuncia a pocos días otorgando su apoyo a Dole, con lo que Buchanan fue arrojado automáticamente de la contienda. A la contienda para elegir a los candidatos a la presidencia se le anexaría el candidato por el partido de la Reforma, el multimillonario texano, Ross Perot, quien representaba el deseo latente de la existencia de un tercer partido nacional dentro de un sistema esencialmente bipartidista.

No obstante quedaba claro, que la contienda se centraría entre los candidatos de los partidos Demócrata y Republicano, Bill Clinton y Bob Dole. Cada uno con características propias. Bill Clinton, llegó como favorito para la reelección en los comicios, ya que tuvo la suerte de presidir un auge económico en el país que coronó con la reducción del déficit presupuestario, el primero en doce años. Bob Dole, por su parte, era un héroe de guerra y contaba con mayor elocuencia y del gran aparato propagandístico del que goza un presidente.

Ambos candidatos, se enfrentarían y lucharían antes que nada por los 10 estados determinantes, según el número de electores con que cuentan: California (54), Nueva York (33), Texas (32), Florida (25), Pennsylvania (23), Illinois (22), Ohio (21), Michigan (18), Nueva Jersey (15), y Virginia (15), donde según el sistema y los cálculos, el triunfo en tales Estados es suficiente para obtener la

¹⁰³ CASON, Jim y David Brook. "Firma Clinton la Helms Burton; grave error", en *La Jornada*, Sección El Mundo, 13 de marzo de 1996, pp. 52 y 60.

mínima de 270 electores para hacer oficial el triunfo.¹⁰⁴

Es relevante señalar que el 8 de septiembre de 1996, Clinton afirmó que aplicaría la Ley Helms Burton, pese a la oposición de México y Canadá y la Unión Europea y admitió que esta ley le ayudaría a conquistar votos en las elecciones de noviembre de 1996 en el decisivo estado de Florida. Como señala la Teoría del Realismo Político, debemos suponer que los estadistas piensan y actúan movidos por un interés que se traduce en poder.

Clinton admitió que la *“aplicación de la ley lo hará más popular entre la comunidad cubana acostumbrada desde los tiempos de John F. Kennedy a votar por candidatos republicanos por sus posturas más extremas contra el gobierno de Castro”*.¹⁰⁵ Aquí cabría hacer una distinción entre el deber oficial, que consiste en pensar y actuar en función del interés nacional, y su deseo personal. Clinton justificó la aprobación de la Ley Helms Burton como una salvaguarda del interés nacional de la nación.

Finalmente, el 5 de noviembre se anunció el triunfo de Clinton por una mayoría en 31 estados y en el distrito de Columbia, mientras Dole ganó en quince. Clinton logró vencer a Dole en los importantes estados de la faja industrial del medio-oeste y arrebató Florida a los republicanos, donde ningún candidato presidencial demócrata había logrado ganar en 20 años.

3.2.3. La crisis de las avionetas.

Como se señaló, el 24 de febrero de 1996, fueron derribadas dos avionetas del grupo anticastrista Hermanos al rescate, por la Fuerza Aérea Cubana, mismo donde perecieron los miembros de la tripulación: Pablo Morales, Carlos Costa, Mario de la Peña y Armando Alejandro.

¹⁰⁴ BATTA, Víctor. “La elección presidencial, un sistema indirecto” en El Financiero, Sección Internacional, 3 de noviembre de 1996, p. 37.

¹⁰⁵ APP, ANSA, EFE. “Aplicar la H. B. me dará más votos: Clinton” en La Jornada, Sección El Mundo, 9 de septiembre de 1996, p. 54.

Este acontecimiento, produjo la protesta del presidente estadounidense, quien a través de una nota diplomática le hacía saber a Cuba que los Estados Unidos no tolerarían la pérdida de vidas estadounidenses, ya que según el punto de vista del gobierno estadounidense “...los *MIGs cubanos recibieron permiso y procedieron a derribar a un aeroplano de Hermanos al Rescate a más de 6 millas al norte de la zona exclusiva cubana, o 18 millas de la costa cubana*”. El segundo aeroplano fue derribado a “*18.5 millas al norte de la zona exclusiva cubana, o 30.5 millas al norte de la costa cubana*”.¹⁰⁶ Por su parte, desde el punto de vista del gobierno cubano las avionetas penetraron el espacio cubano, por lo que se les pidió identificarse, pero como no hubo respuesta se les ordenó a los cazas interrumpir el vuelo, cuando las avionetas “*se encontraban a 8 o 13 kilómetros de la costa cubana*”.

Ambos argumentos contradictorios uno del otro, señalan según el lado estadounidense que el derribo del primer avión ocurrió a más de 9,656.00 m al norte de la zona exclusiva cubana o 28,968.12 m de la costa cubana y el segundo avión a 29,717.29 m y 49,084.87 m respectivamente. Mientras que según el lado cubano el derribo de los aviones ocurrió entre 8,000.00 m y 13,000.00 m de la costa cubana.

La diferencia entre las distancias resulta abismal, ya que tomando en consideración las distancias mayores: 49,084.84 y 13,000.00 m la diferencia entre estas es de más de 30,000.00 m. Los Estados Unidos, afirman por su parte que los aviones no violaron la soberanía territorial de las 12 millas¹⁰⁷ o 19,312.08 m, mientras que según el gobierno cubano sí hubo tal violación.

Ante tal situación, el Consejo de la Organización de Aviación Civil, OACI, adoptó una resolución respecto al derribo de las dos aeronaves de civiles estadounidenses por una avioneta militar cubana el 24 de febrero de 1996

¹⁰⁶ REUTER. “Cronología y evidencias sobre la crisis de las avionetas” en *La Jornada*, Sección El Mundo, 4 de marzo de 1996, p. 57.

¹⁰⁷ Desde la Conferencia de Naciones Unidas sobre Derecho de Mar, celebrada en Ginebra de 1958, se presentó una propuesta conjunta entre México y la India para que se señalase como límite máximo de las aguas territoriales de distancia de doce millas. En la II Conferencia se propuso la fórmula para filiar las doce millas y finalmente en la III Conferencia de 1982, se reconoce la extensión territorial de doce millas.

basándose en una solicitud del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas del 27 de febrero del mismo año para investigar el accidente en su totalidad.¹⁰⁸

❖ Historia de los vuelos

Según la investigación realizada por la OACI, 6 aviones del Grupo Hermanos al Rescate salieron del hangar del Aeropuerto de Opa Locka, la mañana del 24 de febrero de 1996. Estos eran el CESSNA T337H N2506, CESSNA 337C N2456S, CESSNA 337B N5485S, CESSNA 337G N168LS, CESSNA 337B N2395 y el CESSNA 3101 N312MX. Su ruta cubría volar tanto en Miami como en La Habana. En cada avión irían 2 personas, a una velocidad de 120 kt y una altitud de 500 ft y un estimado de tiempo de 5 horas.

De acuerdo con las autoridades cubanas a las 10:12hrs el radar de defensa aérea detectó 3 aeronaves no identificadas al sur del paralelo 24, con una altitud de 500 a 1,500 m y una velocidad de 200 a 300 km/h.

Entre las 10:16 Y 10:50 el radar de defensa aéreo cubano mostraba a un avión dentro de las 12 millas territoriales de la isla entre La Habana y Varadero. A las 10:34 un avión interceptor de Defensa Cubano salió a persuadir al intruso. El intruso se retira a las 11:17 hrs.

A las 13:01 el CESSNA N2506, N2456S Y EL N5485S salen del aeropuerto de Opa Locka.

A las 14:39 el radar de defensa aéreo cubano detectó un aeroplano al norte del paralelo 24 N.

A las 15:00 el radar cubano reportaba un avión a las 12 NM al sur del paralelo 24 N. El radar mostraba al CESSNA N2456S en el 23/18N/082/02W y al CESSNA N2506 en el 082 24W.

¹⁰⁸ Resolution Concerning the Shooting Down from the Council of ICAO on March, 1996, Security Council S/1996/509, 1ro. de julio de 1996, p. 1 .

Los tres aviones llamaron a la ACC de La Habana antes de cruzar el paralelo 24N. El CESSNA N5485S llamó a las 14:56 diciendo: “ *Noviembre 5485. Buenos días estamos cruzando el paralelo 24...en este momento y permaneceremos en el área por aproximadamente 5 hrs*”.¹⁰⁹

Después a las 14:57 llamaron el CESSNA N2456S y el CESSNA N2506 y dijeron: “ *Buenas tardes Centro de La Habana, saludos del Noviembre 2506. Por favor estaremos cruzando en paralelo 24 en 5 minutos y permaneceremos en su área entre 3 ó 4 hrs.*”

Después el CESSNA N2506 agregó: “ *...Hermanos al Rescate y mi mismo, presidente de la organización, José Basulto, envía calurosos saludos*”.

La ACC de La Habana contestó:
“ *Sr. Roger, le informamos que el área norte de La Habana esta activada, ustedes están tomando el riesgo de volar al sur del 24*”.

El CESSNA N2406 respondió a las 14:58:

“ *Nosotros sabemos que estamos en peligro cada vez que volamos al sur del 24, pero estamos listos para hacerlo como cubanos libres*”.

A las 15:00 el tráfico marítimo en el área norte de La Habana era: un crucero “ *Majestad de los Mares*”, que se dirigía al puerto de Miami, el bote de pesca de atún “ *Tres líneas*” y un bote de vela.

Según los radares el CESSNA N5485S alcanzó la posición 2325.1n082 29.7 w a las 15:17 hrs. El radar cubano mostraba que el CESSNA N 5485S entró a espacio territorial cubano a las 15:18 en la posición 23.21N.082 25W

¹⁰⁹ *Ibid.*, p. 4.

A las 15:21 el CEESNA N2506 notó la presencia de un MIG cubano en el área, el Cessna no puso atención y continuó hacia la Habana. El MIG 29 se acercó por detrás, y el control terrestre autoriza su destrucción.

El radar cubano señala que el CESSNA N 2456S fue destruido a las 15:21 hrs. En la posición 23 094 N 082 32.6W.¹¹⁰

Después de esta destrucción el MIG 29 permaneció en el área hasta que a las 15:24 se reportó que otro avión estaba en el área. Por tres minutos el MIG 29 siguió al CESSNA N5485S y le hizo la misma advertencia. El Cessna no puso atención y continuó. A las 15:25 se autorizó la destrucción del segundo Cessna.

El MIG 29 regresó a la base a las 15:36 hrs.

Ambos aviones explotaron en el aire, y sus restos cayeron al mar, estos mismos fueron encontrados hasta el 31 de mayo de 1996 a una profundidad de 1,200 y 2000 m del área del derribo.¹¹¹

Los cuerpos de los cuatro ocupantes se encontraron el mismo día.

❖ Conclusión de la investigación.

La Organización de Aviación Civil Internacional, OACI, aclaró que Cuba no violó el artículo 3 bis del Protocolo de 1984, donde se establece que los aviones civiles no pueden ser derribados por naves militares. La razón era que este no se encontraba aún en vigor debido a que sólo fue ratificado por 82 de las 102 naciones signantes, dentro las cuales están los propios Estados Unidos además de siete naciones que integran el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Acto seguido, el jefe de la diplomacia cubana, Roberto Robaina, respaldando el punto de vista del gobierno cubano respecto a la violación del

¹¹⁰ Ibid., p. 10.

¹¹¹ Ibid., p. 22.

espacio aéreo cubano, presentó en la sede de las Naciones Unidas, una denuncia.¹¹²En esta se detalla que en los últimos veinte meses antes del derribo, 27 naves procedentes de los Estados Unidos habían efectuado 20 violaciones al espacio aéreo cubano. Estas incursiones en el espacio aéreo cubano también fueron asentadas en el reporte de la OACI.

❖ Violaciones del espacio aéreo cubano.

La primera de esta serie de violaciones se produjo el 15 de mayo de 1994. Ese día 5 aeronaves procedentes de Estados Unidos sobrevolaron la región occidental entre la localidad de Cárdenas, en la Provincia de Matanzas y Mariel, en La Habana, ocasión en que recorrieron entre 24 y 29 kilómetros a una distancia de las costas cubanas de 2.55 y 9 kilómetros.

Dos días después dos aviones Cessna 337 efectuaron un vuelo similar. Más adelante, los días 25 y 29 del mismo mes, cinco aeronaves procedentes de Florida, realizaron la misma ruta. La siguiente fue una aeronave detectada el 10 de julio de 1994, 20 kilómetros al norte de la playa de Guanabo, a tres kilómetros de profundidad del espacio aéreo cubano. Posteriormente, el 10 de noviembre otros dos aviones Cessna 337 despegaron de la base naval de Guantánamo, en territorio cubano lanzando 200 proclamas antigubernamentales. El 4 de abril de 1995 una avioneta Cessna 337 entró a una distancia de 3 a 18 kilómetros de las costas cubanas y recorrió 8 kilómetros entre las playas de Santa Fe y Guanabo.

El 13 de julio del mismo año, otras cuatro aeronaves penetraron aguas jurisdiccionales cubanas al norte de la capital. Las aeronaves se introdujeron en zona prohibida MU-PI y sobrevolaron La Habana, y el 9 y 13 de enero de 1996, dos aviones ligeros sobrevolaron la provincia de La Habana, lanzando panfletos que incitaban a la población a rebelarse en contra del gobierno de Fidel Castro.

¹¹² REUTER. "Cuba usará medios de defensa si violan de Nuevo su soberanía" en La Jomada, Sección El Mundo, 1ro de marzo de 1996, p. 58.

❖ Respuesta del Gobierno cubano

A través de la nota diplomática No. 908 (del 21 de Julio de 1994), la nota diplomática No. 1443 (del 18 de noviembre de 1994), la nota diplomática No. 694 (25 de mayo de 1995) el Ministerio de Relaciones Exteriores de Cuba informó a los Estados Unidos que aviones operando fuera de los aeropuertos de Florida habían violado el espacio aéreo cubano en numerosas ocasiones.¹¹³

Ante lo cual el gobierno de los Estados Unidos no dio ninguna respuesta.

3.3. La Ley Helms Burton y su historia legislativa.

Aunque la aprobación de la Ley Helms Burton se realizó casi inmediatamente de los sucesos del 24 de febrero, esta legislación ya había recorrido todo el proceso legislativo estadounidense antes de ser llevada nuevamente ante Clinton para su aprobación como ley. Anteriormente, Clinton ya la había rechazado, motivo por el cual ésta había quedado archivada como un proyecto de ley el cual tendría que ser modificado para su posterior aprobación.

3.3.1. El proceso legislativo estadounidense.

Antes de ser elevada al rango de ley, el entonces proyecto de ley Helms Burton tuvo que recorrer todo el proceso legislativo pertinente.

El artículo 1 de la Constitución estadounidense deposita "*los poderes legislativos señalados en este documento*" en un Congreso integrado por dos cámaras - el Senado y la Cámara de Representantes. Prescribe que ambas siguen un procedimiento idéntico para la aprobación de las iniciativas de ley, las cuales para entrar en vigor deben contar con la aprobación del Presidente, mediante su firma.¹¹⁴

¹¹³ Resolution Concerning the Shooting Down from the Council of ICAO on March, 1996, Security Council S/1996/509, 1ro de julio de 1996, p. 38.

¹¹⁴ WILLET, Edward F. How our Laws are made, U.S. Government Printing Office, Washington, U.S.A., 1990, p. 2.

Para ejercer la función legislativa, el Congreso¹¹⁵ reúne a 100 senadores y a 435 representantes de los 50 Estados, además de cuatro delegados: del Distrito de Columbia, Guam, las islas Virgenes y la Samoa norteamericana, así como a un comisionado residente de Puerto Rico.

La estructura de la institución está descentralizada gracias al sistema de comités. Los comités permanentes son 17 en el Senado y 23 en la Cámara de Representantes. Estos son el sostén del proceso legislativo, dado que el sistema de comités brinda una división expedita del trabajo y posibilita que los miembros se vuelvan expertos en campos legislativos complejos, y además, crea una base de poder independiente para los presidentes de comités y de subcomités y para otros miembros veteranos.

Los comités tienen un poder virtual de vida o muerte sobre la legislación, pues las pueden aprobar, alterar, desechar o pasar por alto toda medida que se les turne. Cuando una medida llega a debate, son los líderes de los comités quienes deben dirigir todo el proceso hasta su aprobación, y cuando llega a una conferencia bicamaral, se elige a los miembros más antiguos para que se reúnan con los de la otra Cámara y decidan la redacción final. En cada fase el comité tiene un papel determinante.

Los bloques de votación en el Congreso representan coaliciones cambiantes y de intereses divergentes que con frecuencia cruzan los límites de los partidos.¹¹⁶

Si bien el proceso legislativo opera en general de la misma forma en ambas cámaras, las reglas y tradiciones varían, por lo cual existen ciertas diferencias. El Senado con sólo 100 miembros se puede permitir más calma en sus procedimientos que la Cámara de Representantes, con 435 integrantes. Además

¹¹⁵ El período de dos años para el cual se elige cada Cámara de Representantes se reconoce como Legislatura o Congreso. Conforme a la 20 enmienda de la Constitución, ratificada en 1933, este período se inicia el medio día del 3 de enero de un año non y concluye al mediodía del 3 de enero del siguiente año non.

¹¹⁶ Por ejemplo, la coalición conservadora integrada por republicanos y demócratas del sur, vota en contra de los demócratas del norte.

de que cada senador es “*embajador*” de un estado “*soberano*”, y como tal recibe mayor deferencia, incluso indulgencia, que el representante de un pequeño distrito dentro de un Estado.

En consecuencia, la Cámara de Representantes tiene una organización más jerárquica, se necesitan más reglas y el poder está distribuido menos equitativamente que en el Senado, donde incluso un miembro recién llegado ocupa una posición de cierta importancia. Un representante por lo regular debe pasar por un largo período de aprendizaje antes de alcanzar una posición elevada. De manera similar, la Cámara opera con un sistema de reglas más rígido, cuyo fin es hacer las actividades más expeditas.

❖ Los anteproyectos de ley.

Las propuestas legislativas pueden originarse de varias maneras. Por supuesto un miembro del Congreso en particular puede generar la idea de un texto legislativo.

Las oficinas de Asesoría Legislativa de la Cámara de Representantes y de Senado (House and Senate Office of Legislative Counsel) asesoran en la redacción de los textos legislativos. Otra abundante fuente de legislación son los grupos de interés especiales: empresarios, organizaciones obreras, agricultores, activistas de derechos civiles, grupos de consumidores, asociaciones gremiales y demás, la mayoría de las cuales, junto con sus *cabildeos* (*lobbyts*)¹¹⁷ en Washington, proporcionan detallados conocimientos técnicos en campos especializados y emplean expertos en el arte de formular anteproyectos de ley y enmiendas. También los electores, individualmente o en grupos, pueden proponer legislación.

En la actualidad, gran parte de la legislación que el Congreso considera se origina en el Poder Ejecutivo. Cada año después de que el jefe del mismo elabora su programa legislativo, las secretarías y dependencias transmiten a la Cámara

¹¹⁷ El término *lobbying* tuvo su origen en el procedimiento común entre los grupos de interés especiales que consiste en hacer que sus representantes frecuenten las salas o *lobbies* de la oficina de gobierno para ponerse en contacto con los funcionarios.

de Representantes y al Senado los proyectos legislativos propuestos. Otras de las veces, los comités consideran propuestas que no se han formulado formalmente y preparan su propia iniciativa de ley, la cual, es presentada por su presidente.

❖ Tipos de legislación.

Entre las medidas que el Congreso somete a consideración y acción legislativa (además de los tratados del Senado) figuran iniciativas y varios tipos de resoluciones.¹¹⁸

A) Iniciativas (Bills). Es la forma legislativa bajo la cual se presenta la mayoría de la legislación, sea general o especial, pública o privada. Una vez aprobada por ambas cámaras en forma idéntica y ratificada por el Presidente de la República, adquiere el carácter de ley.

B) Resoluciones Conjuntas (Joint Resolutions). Al igual que la iniciativa, la resolución conjunta requiere la aprobación de ambas cámaras y de la firma del presidente; sin embargo, esta se utiliza en general cuando se trata de un asunto o punto en particular.

C) Resoluciones Concurrentes (Concurrent Resolutions). Se utilizan en asuntos que afectan el funcionamiento de ambas cámaras, como fijar la fecha de cláusula de sesiones o expresar la opinión de ambas cámaras sobre algún asunto.

❖ Como llega una iniciativa a ser ley.

Las cámaras dan a las iniciativas tratamientos diferentes, pero ambas se valen del sistema de comités para filtrar las propuestas y de los calendarios legislativos para ponerlas en una lista de orden. También cada cámara tiene sus propios procedimientos para programar los debates de las iniciativas conforme a los diversos calendarios.

¹¹⁸ WILLET, Edward. Op. Cit., pp. 5-7.

Sin embargo, por lo general casi todas las iniciativas se envían a los comités conforme a la costumbre o a las reglas.¹¹⁹ Los comités permanentes del Congreso, actuando como legislaturas en pequeño, determinan el destino de la mayoría de las propuestas legislativas.

Después, normalmente a un subcomité especializado para su estudio, audiencias revisiones y visto bueno. De ahí se vuelve al comité en pleno, donde pueden darse nuevas audiencias y revisiones. Si el comité así lo decide, recomienda a la cámara la aprobación de la iniciativa; más bien dejan de actuar y así concluyen la consideración de la medida propuesta.

En la Cámara de Representantes, muchas iniciativas se envían al Comité de Reglas para que se fije la regla que hará expedito el debate, establecer las condiciones para el mismo y para hacer modificaciones en el pleno. Mientras que en el Senado no se siguen reglas especiales; es el líder quien normalmente programa la acción.

Se debate la iniciativa; por lo general se modifica, se aprueba o se rechaza. Si se aprueba pasa a la otra cámara para seguir las mismas etapas de comité y pleno. Si la otra cámara ha aprobado una iniciativa relacionada, ambas versiones pasan directamente a conferencia.

Posteriormente, ya que ambas han aprobado iniciativas relacionadas, se integra un comité de conferencia con miembros de las dos, a fin de superar las diferencias.

La versión resultante del acuerdo de la conferencia se envía a cada cámara para su aprobación final. La versión aprobada por ambas cámaras se envía al presidente quien puede sancionarla (firmarla), vetarla o devolverla al Congreso.

¹¹⁹ La jurisdicción de los comités permanentes está establecida en la Regla 10 de la Cámara de Representantes y en la Regla 25 del Senado.

El Congreso puede superar el veto con una votación mayoritaria de las dos terceras partes en las dos cámaras, con lo cual la iniciativa entra en vigor sin la sanción del presidente.¹²⁰

3.3.2. La historia legislativa de la Ley Helms Burton.

La historia legislativa de la Ley Helms Burton es especial, dado que fue una legislación que no obstante, de ya haber sido rechazada por el presidente William Clinton, tras los acontecimientos de febrero de 1996 y en el contexto electoral fue aprobada rápidamente por éste mismo.

También es interesante señalar que el poder legislativo, estaba integrado por partidarios del partido opositor, los republicanos quienes ganaron el Congreso el 8 de noviembre de 1994, por primera vez en cuarenta años, al ganar ocho escaños en el Senado, con lo que ganaron el control por un margen de 53 contra 47, y ganar también 53 escaños en la Cámara de Representantes, quedando así con un total de 230 contra 204 de los demócratas, logrando tener el control total del poder legislativo.

❖ Origen del proyecto de ley.

Posteriormente al triunfo del 8 de noviembre, el Congreso 104 inició sus sesiones tomando posesión del mismo el día 4 de enero de 1995. Cuarenta días más tarde, aparecería a la luz, el proyecto de Ley Helms Burton en la Cámara de Representantes.

La Ley Helms Burton nació como el proyecto de ley H.R.927, dado que surgió en la Cámara de Representantes.

Esta iniciativa o proyecto de ley fue introducida en la Cámara de Representantes, el 14 de febrero de 1995, por el representante republicano del

¹²⁰ WILLET Edward. Op. Cit., pp. 44-45.

estado de Indiana, Dan Burton,¹²¹ quien fungiera como el Jefe del Subcomité para el Hemisferio Occidental del Comité de Relaciones Internacionales, de la Cámara de Representantes.

Mientras que en el Senado, el patrocinador fue el también republicano, ultra conservador, Jesse Helms, representante del Estado de Carolina. Los copatrocinadores de esta legislación incluían a los representantes: Díaz Balart, Rost-Lehtinen, Torricelli, Menéndez, DeLay, Ballenger, Solomon, Goss, Smith (NJ), King, Ewwing, Gallegly, Deutsch, Hansen, Barton, Rohrabacher, Funderburk, San Johnson, Vucanivich, Petri, Meek y Gilchrest. Los copatrocinadores incluían a los representantes: Engel, Knollenberg, Wilson, Foley, Bartlett, McCollum, Royce, Dornan, Calvert, Shaw, Gutiérrez, Duncan, Salmon, Sanford, Thurman, Frelinghuysen, Kim, Chabot, Burr, Andrews y English.

❖ El proyecto ante la Cámara de Representantes.

La H. R. 927 en la Cámara de Representantes le fue referida al Comité de Relaciones Internacionales, para la organización de sanciones contra el gobierno de Cuba, planear el apoyo a un gobierno de transición, y para la conclusión a un gobierno democráticamente electo en Cuba y otros objetivos.

Esta misma, siguiendo el proceso legislativo anteriormente descrito, le fue referida al Subcomité sobre el Hemisferio Occidental, mismo donde Dan Burton fungía como jefe, para su estudio y realización de audiencias.

En el caso particular de la H.R.927, se analizaron los antecedentes y los objetivos, basándose en un reporte de Amnistía Internacional de 1995, y un reporte de la Comisión Interamericana sobre Derechos Humanos (IACHR por sus siglas en inglés) de 1994. En los cuales se señala que: “*hubo reportes frecuentes de maltrato en prisiones y estaciones de policía*” y que “*la situación de los derechos*

¹²¹ “Cuban Liberty and Democratic Solidarity (LIBERTAD) Act of 1996” en U.S. Code Congressional & Administrative News, 104 th. Congress No. 2., West Publishing Company Co., Washington D.C., April 1996, p. 530.

*humanos en Cuba es extremadamente seria*¹²² respectivamente.

Por lo que tomando en consideración tales reportes, el Comité declaró que se tomarían los pasos necesarios en pro de la negación del régimen cubano; procediendo al análisis de los cuatro títulos del proyecto de ley:

Título 1. Refuerzo de las leyes estadounidenses para fomentar un temprano final del régimen de Castro.

Título 2. Nueva preparación para apoyar una transición democrática en Cuba.

Título 3. Protección a los reclamos de propiedad estadounidense; y

Título 4. Desanimar aventuras que resucite el régimen de Castro.

Posteriormente, en la acción del pleno del Comité se recibió la iniciativa y se realizaron 5 audiencias.

1.- El 25 de enero de 1995, el subcomité sobre el Hemisferio Occidental estableció una audiencia sobre la situación de los derechos humanos en Cuba.

2.- El 23 de febrero de 1995, el mismo subcomité estableció una audiencia sobre la política de Cuba y Estados Unidos.

3.- El 16 de marzo de 1996, se estableció una audiencia sobre la H.R 927, el Acta de Libertad Cubana y Solidaridad Democrática de 1995.

4.- El 22 de marzo de 1995, se estableció un aumento de la H.R 927.

5.- EL 18 de mayo de 1995 se estableció una audiencia sobre el cambio de la administración de Clinton de la migración de Estados Unidos.¹²³

¹²² *Ibid.*, p. 528.

¹²³ *Ibid.*, p. 531.

Asimismo, de acuerdo con la cláusula (2)(1)(2)(B) de la Regla XI del Reglamento de la Cámara de Representantes se votó a través del sistema Roll-Call¹²⁴ (sí y no), cada una de las enmiendas del proyecto:

A) La enmienda Hamilton, la enmienda Burton en la naturaleza de un subtítulo para suprimir los títulos III y IV, relacionados al derecho de acción contra algunas personas que hayan traficado en alguna propiedad confiscada y para la exclusión de los Estados Unidos de estas personas. No prosperó (23 no, 6 sí y 13 abstenciones).

B) La enmienda de Roth en Bloc a la enmienda Burton, en la naturaleza de un subtítulo para suprimir algunos elementos, en los cuales está incluido el plan de asistencia preparado por el presidente y para otros objetivos. No prosperó (18 no, 17 sí y 17 abstenciones).

C) La enmienda Hamilton a la enmienda Burton en la naturaleza de un subtítulo para suprimir los títulos III y IV, para su reconsideración. No prosperó (27 no, 9 sí y 7 abstenciones).

D) La enmienda Burton en la naturaleza de un subtítulo. Si prosperó (26 sí, 6 no y 10 abstenciones).

E) La moción Burton de que el proyecto de ley sea reportado a la Cámara con la recomendación de que sea enmendada para su aprobación sí prosperó (28 sí, 9 no y 5 abstenciones).

Posterior a tal votación de enmiendas se inició el análisis del proyecto sección por sección: 4 secciones primarias, 12 secciones del título y, 7 secciones del título II, 4 secciones del título III y 1 sección del título IV. Para lo cual, al final se incluyeron las conclusiones y recomendaciones al proyecto.

¹²⁴ Las votaciones de sí y no, pueden ser ordenadas por la quinta parte de los presentes y no pueden realizarse en el Comité del Pleno. En el Roll Call, se solicita a los legisladores que voten sí o no, los que no desean contestar pueden decir presente.

A esto, el Comité adoptó el costo estimado por la Oficina del Congreso sobre Presupuestos, sobre una nueva autoridad para el presupuesto, el gasto, el crédito, o un incremento o decremento en la deuda nacional. Concluyendo, que la H.R. 927 no tendría un impacto inflacionario significativo sobre los precios y costos en la operación de la economía nacional.¹²⁵

Asimismo, de acuerdo con la cláusula (21)(3)(c) de la Regla XI de la Cámara de Representantes, el Director de la Oficina del Congreso Presupuestaria, presentó una estimación sobre el impacto inflacionario de la H.R. 927. En esta se señala que: *“este impacto de cualquier modo, no puede ser estimado realmente porque este depende de los acontecimientos en Cuba, que son imposibles de prever”*.¹²⁶ Por lo cual, la Oficina del Congreso Presupuestaria, señaló que una enmienda de la Cámara podría reducir el impacto inflacionario a cuentas relativamente pequeñas.

De tal manera, se presentaron las conclusiones que señalan que la H.R.927:

1.- Incrementa la probabilidad de que un cambio político en Cuba, cuando este ocurra, no sea pacífico sino violento.

2.- Ponga en riesgo las relaciones de los Estados Unidos con Canadá, México, Japón y los aliados cercanos de los Estados Unidos en Europa en el esfuerzo de incrementar el aislamiento de Cuba.

3.- Crea una pesadilla administrativa y legal, para el servicio de Aduana estadounidense, el sistema de la Corte de los Estados Unidos y las Oficinas consulares de los Estados Unidos por todas partes.

4.- Es un proyecto de ley extremista que daña el interés nacional de los

¹²⁵ “Cuban Liberty and Democratic Solidarity (LIBERTAD) Act of 1996”, Op. Cit., p. 548.

¹²⁶ *Ibid.*, p. 549.

Estados Unidos.¹²⁷

- ❖ La aprobación de la Ley Helms Burton por la Cámara de Representantes, el Senado y el Ejecutivo.

Como ya se señaló, tras el incidente del 24 de febrero, cuando dos avionetas de la organización Hermanos al Rescate, afiliada a los grupos hostiles a La Habana en Miami fueron derribadas al violar el espacio aéreo territorial de Cuba, el Presidente de los Estados Unidos, William Clinton, anunció que no pondría más reparos al proyecto de los congresistas republicanos, Helms y Burton para arreciar el bloqueo sobre la isla.

De ahí que casi inmediatamente el Senado aprobara el proyecto republicano el 5 de marzo del mismo año (no pasaron ni quince días) tras un acalorado debate de más de dos horas y media, en que no faltaron duros ataques contra Fidel Castro, como el expresado por el relator de la iniciativa, Paul Coverdel (republicano) que señaló: *“No estamos hablando de transacciones comerciales normales, estamos hablando de un dictador, un asesino brutal, una fuerza maléfica en nuestro hemisferio”*.¹²⁸

La aprobación se dio, no obstante la opción de algunos demócratas como Christopher Dod, quien advirtió que el proyecto causaría serias fricciones en las relaciones de los Estados Unidos con algunos de sus principales socios comerciales, aunque aclaró que todos querían ver a Castro empacando sus maletas.

Al día siguiente, el 6 de marzo, la Cámara de Representantes también aprobó el proyecto de ley con una abrumadora votación de 336 votos a favor contra 86.¹²⁹ Seis días después, el 6 de marzo el Presidente Clinton firmaría el

¹²⁷ *Ibid.*, pp. 556-557.

¹²⁸ REUTER. “Cierra el Senado de Estados Unidos el cerco” en *La Jornada*, Sección El Mundo, 6 de marzo de 1996, p. 68.

¹²⁹ Jim Cason y David Brook. “Aprueba la Cámara baja de Estados Unidos la ley Helms Burton contra Cuba” en *La Jornada*, Sección El Mundo, 7 de marzo de 1996, p. 50.

proyecto rodeado durante la ceremonia por los legisladores patrocinadores del mismo, así como de los familiares de los pilotos desaparecidos. Afirmando que al firmar esta ley lo hacía “*en nombre de los cuatro hombres que fueron asesinados*”.¹³⁰

3.3.3. La Ley Helms Burton.

Como se observó, ante la continuidad del proceso revolucionario y los síntomas de recuperación económica observados en Cuba, y los pobres resultados de la Ley Torricelli, el Congreso de los Estados Unidos emitió el proyecto de ley Helms Burton, una legislación aún más agresiva que su antecesora.

❖ Estructura de la Ley Helms Burton.

El Acta de Libertad y Solidaridad Democráticas Cubanas de 1996, Ley Helms Burton, consta de 5 secciones principales y 4 títulos también divididos en secciones.¹³¹

Las cinco primeras secciones contienen: el título corto y la tabla de contenido, las conclusiones o fallo, los objetivos y la severidad de la ley.

Los títulos por su parte, están divididos en: 16,7,6 y 1 sección respectivamente. El primero de ellos llamado: *Fortalecimiento de las sanciones internacionales contra el Gobierno de Castro*; el segundo, *Asistencia para una Cuba libre e independiente*; el tercero, *Protección a los derechos de propiedad de los nacionales de los Estados Unidos* y el cuarto, *Exclusión de ciertos aliados*.

¹³⁰ Jim Cason y David Brook. “Firma Clinton la ley Helms Burton; grave error: Cuba” en La Jornada, Sección El Mundo, 13 de marzo de 1996, p. 52.

¹³¹ West Publishing Company Co.” Cuban Liberty and Democratic Solidarity (LIBERTAD) Act of 1996” U.S. Code Congressional & Administrative News. 104 Congress No. 2, Washington D.A., April 1996.

❖ *Objetivos de la ley.*

En su sección 3 de la Ley Helms Burton, se establecen los objetivos de la misma. Estos son:

“(1) Asistir al pueblo cubano en la recuperación de su libertad y prosperidad, además de unir a la comunidad de los países democráticos, que están floreciendo en el Hemisferio Occidental;

(2) Reforzar las sanciones internacionales contra el Gobierno de Castro;

(3) Proveer para la continua seguridad nacional de los Estados Unidos frente a la continua amenaza del Gobierno de Castro; y la manipulación política por el Gobierno de Castro del deseo de cubanos a escapar que resultan en inmigraciones masivas a los Estados Unidos;

(4) Fomentar el sostenimiento de elecciones democráticas libres y limpias en Cuba, conducidos bajo supervisión de observadores reconocidos internacionalmente;

(5) Proveer un sistema político, para el apoyo de los Estados Unidos al gobierno del pueblo cubano, en respuesta a la formación de un gobierno en transición o un gobierno democráticamente electo en Cuba; y

(6) Proteger a los nacionales de Estados Unidos, contra los ingresos confiscados y el tráfico erróneo en propiedades confiscadas por el régimen de Castro”.

❖ *Contenido de la ley.*

El Título 1.- Contiene: la declaración de la política, el reforzamiento del embargo económico de Cuba, la prohibición contra el financiamiento indirecto de Cuba, la oposición a la membresía cubana en instituciones financieras internacionales, la oposición estadounidense a la terminación de la suspensión

del gobierno cubano de participación en la OEA, la asistencia por los estados independientes de la antigua Unión Soviética para el gobierno cubano, la difusión televisiva a Cuba, los reportes sobre comercio y asistencia a Cuba de otros países extranjeros, la autorización de apoyo para grupos democráticos y de derechos humanos y observadores internacionales, la salvaguardia a la importación contra ciertos productos cubanos, el retenimiento de asistencia extranjera de los países que ayudan a la planta nuclear Jaragua en Cuba, la restitución de envíos familiares y viajes a Cuba, la suspensión de criminales de Cuba, las nuevas agencias en Cuba, el efecto del acta sobre legitimidad, actividades del gobierno de los Estados y la condenación del ataque cubano sobre las aeronaves americanas.

El título 2.- Contiene: la política hacia un gobierno de transición y un gobierno democráticamente electo en Cuba, la asistencia para el pueblo cubano, la coordinación del programa de asistencia, implementación y reportes al Congreso, reprogramación, la terminación del embargo económico de un gobierno de Cuba, los requerimientos y factores para la determinación de un gobierno de transición, los requerimientos para la determinación de un gobierno democráticamente electo y la solución de los reclamos de los Estados Unidos pendientes sobre propiedades confiscadas en Cuba.

El título 3.- Contiene: las conclusiones, la responsabilidad por el tráfico en propiedad confiscada reclamados por nacionales de los Estados Unidos, las pruebas de propiedad de reclamos en propiedad confiscadas, la exclusividad de la Comisión para la Solución de Reclamos en el Exterior, en el procedimiento de certificación, las limitaciones de las acciones y la fecha de efectividad.

El título 4.- Contiene: la exclusión de los Estados Unidos de extranjeros quienes han confiscado propiedades de los nacionales estadounidenses o quienes trafican con tal propiedad.

Dichos títulos señalan grosso modo:

En el título 1, llamado "*Fortalecimiento de las sanciones contra el gobierno de Castro*", se establecen 16 posiciones políticas agresivas contra Cuba, de entre las que destacan: el establecimiento de un bloqueo internacional obligatorio en el Consejo de Seguridad de la ONU, la oposición a su entrada a instituciones financieras y la OEA, sanciones a los países de Europa Oriental que brinden algún tipo de ayuda o colaboren con la construcción de la Planta Nuclear de Jaragua y el apoyo a personas y Organizaciones No Gubernamentales independientes en Cuba.

Asimismo, bajo el título de Codificación del embargo económico, subordina todas las disposiciones del bloqueo a la disposición del Congreso. De hecho esto significa que el presidente, tanto actual como futuro ha cedido su poder en política exterior, algo que viola la práctica tradicional de la política americana, y limita las posibilidades a cambiar la política hacia Cuba.

En el título 2, llamado "*Ayuda a una Cuba libre e independiente*", se establecen 28 criterios, para que se considere que en Cuba hay un gobierno democráticamente electo, subordinado al cumplimiento de tales requisitos, el restablecimiento de las relaciones diplomáticas y comerciales con Cuba, el levantamiento del bloqueo y el inicio de negociaciones para la devolución de la base naval de Guantánamo. Establece además la presencia en Cuba de un procónsul para que se de el cumplimiento de la ley norteamericana.

Cabe señalar que dentro de los requisitos no-basta con la desaparición de las instituciones, los dirigentes, la organización actual y las transformaciones económicas que se lleven en el país para el establecimiento de una economía de mercado, sino que también tienen que ser devueltas todas las propiedades nacionalizadas a partir del primero de enero de 1959.

En el título 3, llamado "*Protección de los derechos de propiedad de los nacionales estadounidenses*", se establece el permiso de nacionales

norteamericanos a llevar a la Corte de los Estados Unidos a todo extranjero que “trafique” con “propiedades norteamericanas”. Para lo cual esta ley define como propiedad norteamericana, aquellas nacionalizadas por el gobierno revolucionario después del primero de enero de 1959. En el término traficar, incluye la inversión en esas propiedades e incluso su ampliación posterior, así como el beneficio que se pueda tener de las producciones que de ella se deriven. Además prohíbe a las cortes norteamericanas invocar la Doctrina del Acto de Estado.

Asimismo, se le otorga al presidente la autoridad discrecional de suspender por seis meses este título, siempre que se justifique ante el Congreso que es en favor de la democracia y responde a los intereses de la seguridad nacional de los Estados Unidos.

En el título 4, llamado “*Exclusión de determinados extranjeros*” se da permiso al Secretario de Estado y al Fiscal General para denegar el visado o excluir del territorio de los Estados Unidos a las personas que trafiquen en las propiedades norteamericanas confiscadas en Cuba en 1959.

De entre estos títulos, los que más controversia generó al ser aprobada como ley, la iniciativa Helms Burton fueron los títulos tercero y cuarto, cuya validez extraterritorial espanto a los socios comerciales e inversionistas extranjeros de Cuba.

Aplicación de la ley.

La Ley Helms Burton comenzó a aplicarse desde el momento en que el presidente Clinton la firmó el 12 de marzo de 1996, con excepción del título III, que entraría en vigor en septiembre del mismo año, para luego ser nuevamente suspendida por Clinton para su aplicación el día 16 del mismo, haciendo uso de su facultad de suspensión por seis meses. Todo esto como resultado de una fuerte respuesta de la comunidad internacional, fundamentalmente Canadá, México y la Unión Europea, ante el carácter extraterritorial de los títulos III y IV.

CAPÍTULO IV.

LA LEY HELMS BURTON FRENTE AL MARCO DEL TLCAN.

Ahora resulta imperante evaluar la Ley Helms Burton frente a texto del TLCAN, dado que esta ley estadounidense genera entre otras cosas dificultades en el desarrollo de las relaciones comerciales entre los países parte del tratado.

De tal manera, se señalarán las contradicciones generales de la Ley Helms Burton con el derecho internacional, las contradicciones entre ésta y el TLCAN y los mecanismos de solución que tienen Canadá y México dentro del marco del tratado contra la ley estadounidense.

4.1. Disposiciones controversiales de la Ley Helms Burton.

4.1.1. La Ley Helms Burton y el derecho de nacionalización de los Estados.

El título III de la Ley Helms Burton, llamado "*Protección de los derechos de propiedad de nacionales extranjeros*", establece el permiso de nacionales norteamericanos a llevar a juicio en tribunales de los Estados Unidos a todo extranjero que "*trafique*" con propiedades norteamericanas, que en caso de ganar el juicio puede recibir hasta el triple del valor de la propiedad.¹³²

La ley define como "*propiedad norteamericana*" aquellas nacionalizadas por el gobierno revolucionario cubano después del primero de enero de 1959. En el "*traficar*" incluye la inversión en esas propiedades e incluso, su ampliación posterior, así como el beneficio que pueda tener de la producción que de ella se deriven.

Además, prohíbe a las cortes norteamericanas invocar la Doctrina de Acto de Estado, principio reconocido internacionalmente para abstenerse de

¹³² Ibid., pp. 814-822.

pronunciar una determinación favorable para Cuba.

El cuestionamiento inicial de esta ley es el supuesto carácter ilegítimo de las nacionalizaciones realizadas al principio de la Revolución por el gobierno cubano a las propiedades estadounidenses. Su razonamiento se basa en que los antiguos propietarios nunca fueron compensados.

Sin embargo, el proceso de nacionalizaciones, como ya se señaló, se realizó en correspondencia con el derecho internacional y se desarrolló en cumplimiento con lo establecido en el artículo 24 de la Constitución cubana de 1940, vigente en aquel momento, y lo establecido en la ley fundamental del 7 de febrero de 1959. Los antiguos propietarios de otras naciones, que fueron igualmente afectados por las leyes de nacionalizaciones de los años sesenta, fueron compensados por el gobierno cubano.

Respecto al caso con Estados Unidos el gobierno de Cuba le propuso al gobierno estadounidense, un acuerdo de compensación, mediante la ley del 6 de julio de 1960, basado estrictamente en la práctica y los principios del derecho internacional en la materia. Esta legislación establecía los procedimientos de pago para las propiedades nacionalizadas, sobre la base de unas relaciones comerciales estables entre Cuba y Estados Unidos. De haberse aceptado en esa ocasión la propuesta cubana hoy día no existirían 5911 compañías registradas en los Estados Unidos que no pudieron recibir compensación, mientras similares compañías de Suiza, Francia, Reino Unido, Canadá, España, Italia y México la obtuvieron.

Incluso el gobierno cubano ha reiterado en varias ocasiones su disposición de negociar con el gobierno de los Estados Unidos los términos adelantados de la referente ley 851. Sin embargo, el gobierno de los Estados Unidos decidió de forma unilateral otorgar derecho de reclamación a las 5911 compañías, con un monto total de USD \$ 185, 197,358 con una tasa de interés del 16% anual que en la actualidad habría aumentado a más de 5,000 m.d.d.

Asimismo, en contra del derecho internacional, la Ley Helms Burton da las mismas posibilidades de establecer procesos judiciales a aquellos cubanos que fueron expropiados en 1959 y que posteriormente obtuvieron la nacionalidad norteamericana. Según cálculos del propio Departamento de Estado, con ello se incrementarían entre 75 mil a 220 mil las reclamaciones permitidas, lo que pondría en una situación más compleja la solución del problema de las nacionalizaciones cubanas.

Mientras que con respecto a la prohibición a las cortes norteamericanas de invocar la Doctrina del Acto de Estado esta tiene el objetivo de desconocer la validez, conforme al derecho internacional de las nacionalizaciones cubanas. La Doctrina del Acto de Estado, que al parecer nació en Inglaterra en 1674, surgió en las cortes de justicia norteamericanas por primera vez en el caso Underhill contra Hernández.¹³³

Se trataba de una denuncia del ciudadano norteamericano Underhill quien entabló pleito en los Estados Unidos contra el comandante venezolano Hernández al que le reclamaba haber sido agredido, coaccionado, detenido en Venezuela, de forma ilegal, por el citado militar, y que sobre el expediente de este caso el Tribunal Supremo de los Estados Unidos -ateniéndose al precepto del Acto de Estado- se negó a practicar averiguaciones con respecto a los actos realizados en otro país contra un nacional norteamericano, y en votación unánime expresó:

*"Todo Estado soberano está obligado a respetar de cada uno de los otros estados soberanos y los tribunales de un país no deben juzgar los actos del gobierno de otro país realizado dentro de su propio territorio".*¹³⁴

De igual manera, en el terreno del derecho internacional es reconocido el derecho de una nación soberana a nacionalizar la propiedad dentro de sus fronteras. Es así como la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, aprobada por la Asamblea General de la ONU, declara que todo Estado

¹³³ MIRANDA Bravo, Olga. Op. Cit., pp. 191-215.

¹³⁴ *Ibid.*, pp. 206-207.

tiene el derecho de:

*“nacionalizar, expropiar o transferir la propiedad de bienes extranjeros, en cuyo caso, el Estado que adopte esas medidas deberá pagar una compensación apropiada, teniendo en cuenta sus leyes y reglamentos aplicables y todas las circunstancias que el Estado considere pertinente. En cualquier caso que la competencia sea motivo de controversia, ésta será resuelta conforme a la ley nacional del Estado que nacionaliza y por sus tribunales, a menos que todos los estados interesados acuerden libre y mutuamente que se recurran a otros medios pacíficos sobre la base de la igualdad soberana de los Estados y de acuerdo con el principio de libre elección de los medios”.*¹³⁵

Queda claro, que las nacionalizaciones cubanas fueron ejecutadas basándose en el derecho del Estado cubano a nacionalizar la propiedad de bienes extranjeros. De tal manera, que el cuestionamiento de la Ley Helms Burton sobre la validez de estas no tiene cabida. Así como que el responsable de que aún los empresarios norteamericanos no hayan recibido indemnización es del propio gobierno de los Estados Unidos, al negarse éste a aceptar un acuerdo con el gobierno cubano.

4.1.2. La ley Helms Burton, la soberanía cubana y los derechos fundamentales de los Estados.

El segundo cuestionamiento más importante a la Ley Helms Burton es la violación a la soberanía cubana y a los derechos fundamentales de los estados. Para entender la contradicción al derecho internacional, es necesario primero entender el significado de lo que es la soberanía de los estados.

Tomando en cuenta que el estado suele definirse como *“la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en*

¹³⁵ FERNÁNDEZ-RUBIO Legrá, Ángel. *Instrumentos Jurídicos Internacionales*. Editorial Pueblo y Educación, Tomo II, La Habana, Cuba, 1991, p. 610.

determinado territorio".¹³⁶ Tenemos que este tiene cuatro elementos de esencia:

- 1) El elemento humano nacional, conocido como población.
- 2) El elemento geográfico que abarca el espacio aéreo, terrestre y marítimo.
- 3) El elemento político que alude a quienes detentan el poder, y
- 4) El elemento jurídico, que da cohesión a los anteriores elementos, y permite constituir la unidad estatal.

Así con base en esto, se puede entender mejor aún el concepto de soberanía:

"La soberanía es la aptitud que tiene el Estado para crear normas jurídicas, en lo interno, con, contra o sin la voluntad de los obligados, en lo internacional, dando relevancia a su voluntad para la creación de las normas jurídicas internacionales, expresamente a través de los tratados y tácitamente a través de la costumbre".¹³⁷

En lo interno, la soberanía funciona en un conglomerado en donde ha desaparecido la vindicta privada, donde ya se admite la existencia de un poder superior al que corresponde a los individuos que forman la sociedad jurídicamente.

En lo internacional, la soberanía tiene frente suyo una comunidad de países en donde todavía se rechaza un poder superior al de los Estados, capaz de imponer las normas jurídicas de manera heterónoma. Existen normas jurídicas que regulan la sociedad interestatal, pero ellas son producto de la voluntad de los Estados y no de la voluntad heterónoma supraestatal, de un posible gobernante supraestatal.

Con base en esto tenemos que tanto Cuba como Estados Unidos son

¹³⁶ GARCIA Maynez, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*, Editorial Porrúa, Cuarta Edición, México, 1984, p. 98.

¹³⁷ ARELLANO García, Carlos. *Primer Curso de Derecho Internacional Público*, Editorial Porrúa, Cuarta Edición, México, 1993, p. 463.

iguales jurídicamente. Ya si bien las relaciones entre los países son de coordinación y no de subordinación, ello quiere decir, que ninguno pretenderá privilegios sobre los demás. Por tanto, habrá igualdad entre los estados, detentando los mismos privilegios y aptitudes.

Asimismo, como consecuencia de la soberanía de cada Estado, se excluye ejercicio de potestades extrañas. Los estados extranjeros están impedidos para desempeñar funciones legislativas, administrativas o judiciales en el territorio de otro Estado que allí ejerce soberanía interna exclusiva.

Por lo cual, para que la Ley Helms Burton tenga aplicabilidad en otro Estado soberano, llámese Cuba, u otro estado afectado por la misma, sólo puede ser consecuencia de una norma jurídica internacional contenida en un tratado o en una norma jurídica interna del Estado receptor que permite la aplicabilidad de esa norma jurídica ajena.

Sin embargo, lo anterior no ha ocurrido, ya que los Estados Unidos no cuentan con el consentimiento del gobierno cubano ni con el de los demás países afectados por lo que las sentencias judiciales emanadas bajo el amparo de la ley Helms Burton no pueden ser aplicadas.

De igual manera, esta legislación estadounidense viola otros derechos fundamentales de los Estados, mismos que han sido reconocidos internacionalmente: la independencia, la igualdad jurídica, la conservación, la no-intervención y el respeto.

❖ La independencia.

Basándonos en que la independencia es *“la facultad de los Estados de decidir con autonomía acerca de los asuntos internos y externos en el marco del derecho internacional. Independencia política no significa pues, independencia con respecto al Derecho Internacional, sino independencia al poder de mando de otro*

Es así como, un Estado independiente como lo es Cuba, no debe estar subordinado a las normas jurídicas de los Estados Unidos, por lo que las sentencias judiciales que establece la Ley Helms Burton no se consideran obligatorias en el territorio cubano, ni en demás estados afectados, mientras que las propias autoridades correspondientes le otorguen exequátur a tales resoluciones.

❖ Igualdad jurídica.

El principio de igualdad jurídica, señala que aunque los Estados son diferentes en su territorio, población, gobierno y orden jurídico interno, son iguales en el ámbito de las relaciones internacionales.¹³⁹

Pero esta igualdad no es absoluta ya que los Estados Unidos como otras cuatro potencias tienen el beneplácito de ser miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU.

❖ Conservación.

Dado que el derecho de conservación es primordial para asegurar la existencia, tanto en lo meramente físico como en lo que respecta a los valores intangibles, como son su desarrollo, su cultura, su comercio.¹⁴⁰

Por lo que la presión externa que realizan los Estados Unidos a través de la Ley Helms Burton para fortalecer el bloqueo económico contra Cuba y obstaculizar su comercio y por ende su desarrollo económico, debe proibirse.

¹³⁸ *Ibíd.*, p. 463.

¹³⁹ *Ibíd.*, p. 464.

¹⁴⁰ *Ibíd.*, p. 465.

❖ No-intervención.

El desenvolvimiento económico de cada Estado requiere la eliminación de obstáculos externos, que pretendan frenar la evolución integral del Estado. De ahí que se estime como derecho fundamental de un Estado el rechazo a la injerencia de otros estados en los asuntos internos o externos del Estado que repudia esa inmiscusión en sus asuntos.¹⁴¹

De tal manera, los Estados Unidos deben evitar seguir inmiscuyéndose en los asuntos internos de Cuba, ya que teniendo como tiene, su propia zona de competencia, ha de abstenerse de actuar fuera de ella.

❖ Respeto.

En las relaciones internacionales, entre los Estados debe campear una consideración y atención especiales, para que no se afecte la integridad moral de éstos. Así que Estados Unidos debe evitar la violencia verbal y escrita.

4.1.3. Normas internacionales violadas por la Ley Helms Burton.

Así como la Ley Helms Burton viola los principios del Derecho internacional ya señalados y reconocidos ampliamente en la Carta de las Naciones Unidas, también viola otros principios como son la libertad al financiamiento y la inversión, la subordinación de las compañías subsidiarias a las leyes del país residente, el reconocimiento al dominio de una propiedad de acuerdo a las leyes del país donde está localizada y la ausencia de jurisdicción de las cortes internacionales o de terceros países sobre las confiscaciones de un país a sus nacionales, entre otros.

Asimismo, se violan los reglamentos y acuerdos de organizaciones internacionales, como los del FMI, BM, AID, BID que prohíben restricciones o moratorias de cualquier naturaleza contra sus acciones o propiedades, mucho

¹⁴¹ *Ibíd.*, p. 467.

más por razones de presión política como lo establece la ley Helms Burton. Además, son violados los acuerdos generales de la OMC, sobre el movimiento de personas en función del comercio.

De igual manera se violan las leyes nacionales de los Estados Unidos que reconocen explícitamente estos principios y sus obligaciones con los acuerdos internacionales a los que pertenecen.

Instrumentos jurídicos violados por la Ley Helms Burton.

SECCION	PLANILLA	VIOLACIÓN
102 c) y d)	Restricción a la libertad de viajar de los ciudadanos norteamericanos.	Nacionales de los Estados Unidos: - 5ta. Enmienda de la Constitución. - "Free Trade in Ideas Act" Sec. 525 de la ley del Presupuesto para las Relaciones Internacionales. (1994-1995).
102 b)	Codificación del embargo.	Nacionales de los Estados Unidos: - Poder del ejecutivo para conducir la política exterior.
103	Prohibición a la financiación indirecta en Cuba por entidades norteamericanas y sus subsidiarias.	Nacionales de Estados Unidos: - Sec. 402 y 414 de "Restatement Third of the Foreign Relations Law of the US". Internacionales: - "Principio de libertad de financiamiento e Inversión" y "la subordinación de compañías subsidiarias a las leyes del país residente" - Espíritu del GATT y del TLCAN.
104 b)	Suspensión de fondos a instituciones financieras internacionales que extiendan fondos a Cuba.	Internacionales: - Art. 8 y 9 del Acuerdo del FMI. - Art. 6 y 10 del Acuerdo del Banco Mundial. - Art. 8 del Acuerdo de Asociación Internacional de Desarrollo.

		<ul style="list-style-type: none"> - Art. II, III y IV del Acuerdo de la Corporación Financiera Internacional. - Art. 14 de la Convención de Establecimiento de la Agencia de Garantía a la Inversión Multilateral. - Art. II y XI de la Convención de Establecimiento del Banco Interamericano de Desarrollo
106 d)	Desacuerdo con la instalación de inteligencia rusa en Cuba (Lourdes)	<p>Internacionales:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Espíritu del Acuerdo de Reducción de Armas Nucleares entre Estados Unidos y Rusia. - Espíritu y letra de los Art. VIII, IX, XII y XV del tratado START. - Espíritu del Art. XV del Acuerdo SALT II.
107	Conversión de las señales de TV. Martí a UHF. Ratificación de estas transmisiones.	<p>Internacionales:</p> <ul style="list-style-type: none"> - No elimina la denuncia de la Junta de Registro de Frecuencias Internacionales a la violación del Art. 30/2666 de sus Regulaciones de Radio, Ginebra (1979) y del Art. 35 de la Convención Internacional de Telecomunicaciones de 1982.
202 y 204	Establecimiento de limitaciones al Presidente para que pueda asignar ayuda al pueblo cubano y para levantar el embargo.	<p>Nacionales:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Poder del ejecutivo para conducir la política exterior.
302	Posibilidad de reclamaciones a compañías de terceros países por "traficar" con propiedades nacionalizadas por Cuba.	<p>Internacionales:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Concepto legal establecido para reclamaciones internacionales, a través de acuerdos bilaterales entre los países afectados.

		<ul style="list-style-type: none"> - Espiritu del GATT y del TLCAN. <p>Nacionales:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Procedimientos de reclamación establecidos por la International Claims Settlement Act of 1979, que reconoce este principio.
302	Reclamar una propiedad que no está en territorio de los Estados Unidos	<p>Internacionales:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Principio de que el dominio de una propiedad se establece de acuerdo a las leyes del país donde está localizada. <p>Nacionales:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Art. 455(3)(a) del Restatement Third, que reconoce este principio.
302	Posibilidad de hacer reclamaciones en cortes norteamericanas para nacionales cubanos en el momento de la confiscación de las propiedades.	<p>Internacionales:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Principio reconocido que las confiscaciones de un país a sus nacionales no violan la ley internacional. - Principio reconocido que las confiscaciones de un país a sus nacionales no son sujetos de una ley internacional ni son factibles de ser vistas por las cortes de otra legislación

Por tal motivo en el ámbito internacional, tras la firma del Ejecutivo a la ley estadounidense se produjeron una ola de protestas por la comunidad internacional y como resultado de la consternación se generaron declaraciones internacionales en contra de la ya citada ley.

❖ Principales declaraciones internacionales en contra de la Ley Helms Burton.

1. Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas (noviembre de 1996)
2. Declaración del Consejo de Mercancías (marzo de 1996) y del Consejo General de la OMC (abril de 1996). Establecimiento del grupo especial sobre la ley en el Órgano de Diferencias de la OMC, a petición de la Unión Europea. (Noviembre de 1996).
3. Declaración del Buró de Coordinación del Movimiento de Países no Alineados (marzo de 1996).
4. Nota de la Presidencia de la Unión Europea al Departamento de Estado de los Estados Unidos (marzo de 1996), del Parlamento Europeo (mayo de 1996) y del Consejo de Asuntos Generales de la Unión Europea (Octubre de 1996).
5. Resolución de la Asamblea General de la OEA (junio de 1996) y Dictamen del Comité Jurídico Interamericano (agosto de 1996).
6. Declaración final de la 6ta. Cumbre Iberoamericana (noviembre de 1996).
7. Declaración de la X Cumbre del Grupo de Río (septiembre de 1996).
8. Declaración del Parlamento Centroamericano y del Parlamento Latinoamericano (julio de 1996).
9. Declaración de la Comunidad y de la Asociación de Estados del Caribe (mayo de 1996).

4.1.4. El carácter extraterritorial de la Ley Helms Burton.

Se le denomina extraterritorialidad de una norma jurídica a la “validez que se le confiere a esa norma dentro de un ordenamiento jurídico estatal distinto al que ello integra. Puesto que todo orden jurídico estatal se estructura en modo efectivo sobre la base de un territorio determinado, la expresa o consuetudinaria convalidación por parte de aquel, de una norma que pertenezca a otro ordenamiento implica, de suyo, extender el ámbito espacial de validez de esa norma o, como se expresa en el lenguaje tradicional, significa conferirle extraterritorialidad”.¹⁴²

Partiendo de esta premisa, se puede afirmar que el gobierno norteamericano al pretender que la Ley Helms Burton tenga aplicación en otros países y establecer una serie de restricciones a las empresas extranjeras que comercien con Cuba, la imbuye de un carácter extraterritorial contrario al Derecho internacional.

Sin embargo, esta ley no es la primera norma jurídica con tales pretensiones emitida por los Estados Unidos, ya que desde la Segunda Guerra Mundial, en el derecho americano son numerosos los casos de aplicación extraterritorial de las leyes por medio de las cuales se pone en práctica su política de competencia a escala mundial.

Tanto el poder Ejecutivo como el poder Judicial de los Estados Unidos, intervienen en la “ejecución coactiva de las leyes de ese país respecto de situaciones o personas localizado fuera de su territorio o jurisdicción”.¹⁴³ De igual manera, los poderes legislativos federales y estatales emiten continuamente leyes con alcances extraterritoriales en todo tipo de materias, comercial, penal, ambiental y otros temas.

En principio, el derecho estadounidense sobre competencia se apejó de

¹⁴² *Enciclopedia Jurídica Omeba*, Tomo IX, Editorial Bibliográfica, Buenos Aires, Argentina, 1978, p. 710.

¹⁴³ Rafael Fernández de Castro y Claudia Franco Hijuelos. Op. Cit., p. 133.

manera estricta al concepto de territorialidad. Es decir, la competencia se deriva de criterios geográficos, sobre cosas o personas según se localicen. Sin embargo, *"como resultado del aumento de la movilidad poblacional y el aumento del comercio inter-estatal, tanto las cortes como las legislaturas consideran importante otorgar a los afectados por agravios económicos, la oportunidad de demandar en sus cortes locales. De manera que no estarían obligados a demandar en un Estado alejado de su lugar de residencia"*.¹⁴⁴

Entre los conflictos internacionales más sobresalientes están: las controversias internacionales de Alcoa (1945), I.C.I USA and Imperial Chemical Industries (1951), Fabricantes de Relojes Suizos (1963), litigio de las Conferencias Marítimas (1960) y recientemente el del Cartel de Uranio. Las consecuencias de la violación del derecho anti-trust americano son graves y la empresa culpable se expone a sanciones penales, así como a pago de daños.

Ante esto, los Estados afectados de Europa implementaron leyes destinadas a contrarrestar el ejercicio de una competencia extraterritorial por parte de los Estados Unidos a partir de los años sesenta.

Dentro de los más importantes blocking statues o estatutos de bloqueo se encuentran en la legislación inglesa, siendo el de mayor alcance el *Acta de Protección de los Intereses Comerciales* adoptados por el Parlamento británico en 1980, el cual tipifica el ejemplo más acabado de este tipo de legislaciones.¹⁴⁵

No obstante, los Estados Unidos han seguido aplicando con frecuencia criterios fundamentales extraterritoriales cuando consideran que las medidas dictadas por empresas extranjeras producen efectos en su orden interno, tal ha sido el caso del derecho marítimo antimonopolio en materia de procedimientos judiciales.

Frente a esta realidad en la aplicación de la política de fuerza y del fracaso

¹⁴⁴ *Ibid.*, p. 134.

¹⁴⁵ El alcance de la ley británica es amplio, el ministro de comercio tiene atribuciones para prohibir a cualquier empresa la obediencia que ordena un Estado extranjero.

del derecho y de la diplomacia, los países han respondido de manera unilateral promulgando legislaciones antidoto que buscan frenar las repercusiones de las leyes extraterritoriales.

4.2. Contradicciones entre la Ley Helms Burton y el TLCAN.

Respecto a las contradicciones entre la Ley Helms Burton con el TLCAN, hubo un acercamiento entre los gobiernos de México y Canadá para rechazar el carácter extraterritorial de la Ley Helms Burton.

De acuerdo a esto, al concluir la X Reunión Interparlamentaria, celebrada los días 15 y 16 de mayo de 1996, en la Ciudad de Ottawa, las delegaciones de ambos países presentaron una resolución conjunta donde reconocen los vínculos entre ambos y expresaron su rechazo a la Ley Helms Burton al señalar que Ésta *“pretende extender los alcances jurídicos de una ley de los Estados Unidos a terceros países, sentando un peligroso precedente de aplicación extraterritorial de la ley y de violación de soberanía de otras naciones”*.¹⁴⁶

Es así como ambos gobiernos ante una misma problemática y como socios especiales de Estados Unidos pudieron invocar la inconsistencia de la Ley Helms Burton frente al texto del TLCAN dadas las contradicciones entre algunos títulos de la primera y algunos capítulos del segundo.

4.2.1. El título III de la Ley Helms Burton frente al Capítulo XI del TLCAN en materia de inversión.

Una de las contradicciones entre la ley Helms Burton y el TLCAN, se encuentra en el título III, *“Protección de los Derechos de Propiedad de Nacionales Estadounidenses”* que establece en su sección 301 (10) que *“el Gobierno de los Estados Unidos tiene la obligación de proveer protección a sus ciudadanos contra las erróneas confiscaciones por naciones extranjeras y sus ciudadanos, incluyendo*

¹⁴⁶ *Revista del Senado de la República* # 3, Abril-junio, Volumen 2, Rauta Yve Editores, México, 1996, p. 294.

la provisión de remedios privados".¹⁴⁷ Así como el remedio judicial en las cortes de los Estados Unidos. (Sección 301 (11)).

Se autoriza a introducir demandas contra las firmas extranjeras que "trafiquen" con propiedades confiscadas en Cuba a estadounidenses o cubanos nacionalizados estadounidenses tras el triunfo de la revolución cubana en 1959.

Todo lo cual afectaba de manera significativa a las empresas canadienses y mexicanas que de una manera u otra mantenían inversiones en propiedades anteriormente nacionalizadas por el gobierno cubano. No obstante que según lo establecido en el TLCAN, en su capítulo XI en materia de inversión, que en su artículo 1102 señala que "1.- *Cada una de las Partes brindará a los inversionistas de otra Parte un trato no menos favorable que el que otorgue, en circunstancias similares, a sus propios inversionistas, en lo referente a su establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción, operación, venta u otra disposición de las inversiones*".¹⁴⁸ Lo que también se extiende a las inversiones. (Artículo 1102, 2).

De tal forma, las demandas contra las firmas canadienses y mexicanas afectadas se traducirían en términos comerciales en un trato desfavorable tanto para los inversionistas como para las mismas inversiones, al obstaculizar la administración, la conducción y operación de las mismas.

Asimismo, se violan los artículos 1104 y 1105(1) del mismo tratado sobre el nivel de trato y nivel mínimo del mismo que establecen que "*el trato que una Parte otorgara a los inversionistas de otra Parte y a las inversiones de inversionistas de otra Parte será el mejor de los tratados requeridos por los artículos 1102 y 1103*" y que "*Cada una de las Partes otorgará a las inversiones de los inversionistas de otra Parte, trato acorde con el derecho internacional, incluido trato justo y equitativo así como protección y seguridad plenas*".¹⁴⁹

¹⁴⁷ U.S. Code Congressional and Administrative News. Op. Cit., p. 110.

¹⁴⁸ PEREZNIETO Castro, Leonel. Op. Cit., p. 289.

¹⁴⁹ *Ibidem*.

4.2.2 El título I de la Ley Helms Burton frente al Capítulo XIV del TLCAN en materia de servicios financieros.

Una segunda contradicción entre la ley Helms Burton y el TLCAN se encuentra entre el título I de la primera, *"Fortalecimiento de Sanciones Internacionales contra el Gobierno de Castro"*, que en su sección 103 titulado *"Prohibición contra el financiamiento indirecto de Cuba"*¹⁵⁰ establece que *"...a pesar de alguna otra provisión de ley, la no-prestación, crédito u otro financiamiento pueda ser extendido a sabiendas por un nacional estadounidense un extranjero residente permanente, o una agencia estadounidense a alguna persona con el objetivo de financiar transacciones, involucrando alguna propiedad confiscada, el reclamo el cual es ganado por un nacional estadounidense hasta la fecha de declaración de esta Acta, excepto el financiamiento por un nacional estadounidense ganado tal reclamo para una transacción permitida bajo ley estadounidense"* (sección 103(a)).

Asimismo, se establece que la violación a tal disposición será castigada por *"penas civiles que son aplicables de las violaciones de las Regulaciones Cubanas de Control de Bienes, expuesto en la parte 515 del título 31, del Código de Regulaciones Federales"*(sección 103(3)).

Mientras que en la sección 104 de la misma ley Helms Burton sobre la *"Oposición de Estados Unidos a la membresía cubana en instituciones financieras internacionales"* se le faculta a la Secretaría del Tesoro para *"... instruir al Director Ejecutivo de los Estados Unidos de cada institución financiera internacional usar la voz y voto de los Estados Unidos para oponerse a la admisión de Cuba como miembro de tal institución..."* (Sección 104 (a)(1)).

De tal manera, que si alguna institución financiera internacional, provee un préstamo u otra asistencia al gobierno cubano sobre la oposición de los Estados Unidos, entonces la Secretaría del Tesoro deberá retener el pago a tal institución en un monto igual al monto del préstamo o asistencia. (Sección 104 (b)).

¹⁵⁰ U.S. Code and Administrative News. Op. Cit., pp. 794-795.

Esto contradice lo estipulado en el capítulo XVI del TLCAN en materia de servicios financieros, debido a que en éste las medidas adoptadas pretenden facilitar el libre intercambio de capitales.

Igualmente, se viola lo estipulado en el artículo 1403(2)) del mismo capítulo que señala que *“las Partes también reconocen como principio que un inversionista de otra Parte se le debería permitir participar ampliamente en el mercado de una Parte mediante la capacidad que tenga tal inversionista...”*¹⁵¹ Con la pretensión de desarrollar la libre competencia aplicando el Principio de Trato Nacional y el Principio de la Nación más Favorecida a los inversionistas de otra Parte.

La problemática en este aspecto radica en que cualquier institución financiera tiene vetada la posibilidad de ofrecer sus servicios a Cuba, lo cual puede afectar de manera significativa el libre intercambio de capitales de instituciones canadienses o mexicanas que mantienen relaciones crediticias con la isla, viéndose afectados en su autonomía para desarrollar sus actividades.

No obstante que en el capítulo XIV del TLCAN se pretende regular los derechos y obligaciones de los contratantes con la finalidad de que sus relaciones no sean caprichosas o unilaterales, de manera tal que predomine un marco jurídico preestablecido de certidumbre y confianza.

4.2.3. El título IV de la Ley Helms Burton frente al Capítulo XVI del TLCAN en materia de la entrada de personal de negocios.

Por su parte, el título IV de la ley estadounidense, *“Exclusión de Ciertos Aliados”* que establece la exclusión de los Estados Unidos de aliados quienes han confiscado propiedad de nacionales estadounidenses, o quienes trafican con tal propiedad y que en su sección 401 autoriza a la Secretaria de Estado para *“... negar visas , y el Procurador General debe excluir de los Estados Unidos, algún aliado quien la Secretaría de Estado determine que es una persona la cual,*

¹⁵¹ PEREZNIETO Castro, Leonel. Op. Cit., p. 237.

después de la declaración de esta Acta:

(1) ha confiscado, o ha ordenado, o supervisado la confiscación de un reclamo de propiedad el cual es ganado por un nacional estadounidense, o convierte o ha convertido en ganancia personal, la propiedad confiscada, un reclamo el cual es ganado por un nacional estadounidense.

(2) trafica en propiedad confiscada, un reclamo el cual es o ha sido ganado por un nacional estadounidense.

(3) es un oficial corporativo o accionista con un interés controlador de una entidad la cual ha sido involucrada en la confiscación de propiedad o tráfico en propiedad confiscada, un reclamo el cual ha sido ganado por nacional estadounidense o

(4) es un esposo, hijo menor, o agente de una persona excluida bajo los párrafos (1)(2)(3)¹⁵².

Esto contradice lo establecido en el capítulo XVI del TLCAN en materia de *"Entrada de Personal de Negocios"* que en su artículo 1601 establece *"... la conveniencia de facilitar la entrada temporal de personas de negocios conforme al principio de reciprocidad, y la necesidad de establecer criterios y procedimientos transparentes para tal efecto..."*¹⁵³

Asimismo, se viola lo establecido en el artículo 1602, *"Obligaciones Generales"* que establece que *"Cada una de las Partes aplicará las medidas relativas a este capítulo de conformidad con el artículo 1601..."*; el artículo 1603 (1) que dice que *"... cada una de las Partes autoriza la entrada temporal de personas de negocios que cumplan con las medidas aplicables relativas a la salud y seguridad públicas, así como las referentes a la seguridad nacional"*; y el artículo 1603 sección 3 (a) y (b) que establecen que cuando una Parte niegue la expedición de un documento migratorio se informará por escrito a la persona de negocios

¹⁵² U.S. Code and Administrative News. Op. Cit., p. 822.

¹⁵³ PEREZNIETO Castro, Leonel. Op. Cit., p. 359.

afectada las razones de la negativa; y se notificará sin demora y por escrito las razones de la negativa a la Parte a cuyo nacional se niega la entrada.

Y, por consiguiente, se contradicen los anexos 1603 sobre la Entrada Temporal de Personas de Negocios, en sus secciones: A). - Visitantes de negocios, B).- Comerciantes e inversionistas, C).- Transferencias de Personal dentro de una Empresa y D).- Profesionales.

4.3. Mecanismos del TLCAN contra la Ley Helms Burton.

Una vez expuesta la incompatibilidad de la Ley Helms Burton con respecto al texto del TLCAN, los gobiernos canadiense y mexicano como partes contratantes de este último y especialmente afectados por la legislación estadounidense pudieron invocar el Capítulo XX del tratado, "*Disposiciones Institucionales y Procedimientos para la Solución de Controversias*"¹⁵⁴ para dirimir sus diferencias con respecto a la controversial legislación.

4.3.1. El Sistema de Solución de Controversias del TLCAN.

No obstante, que en el TLCAN no existen mecanismos directos contra la Ley Helms Burton, en el texto están establecidos los procedimientos para la solución de controversias entre las Partes contratantes del mismo. Estos están descritos en el capítulo XX, "*Disposiciones Institucionales y Procedimientos para la Solución de Controversias*".

Dentro de las disposiciones que se señalan en este capítulo, está el establecimiento de la Comisión de Libre Comercio y del Secretariado¹⁵⁵ de la misma para que en otras cosas supervise la puesta en práctica del tratado, vigile su desarrollo, resuelva las controversias que pudieran surgir respecto a su interpretación o aplicación, supervise la labor de los comités y los grupos de

¹⁵⁴ *Ibíd.*, pp. 455-462.

¹⁵⁵ La Comisión de Libre Comercio está integrada por representantes de cada una de las partes, a nivel de Secretaría de Estado o por personas que estas designen. Esta se reúne, por lo menos una vez al año en sesión

trabajo y conozca de cualquier otro punto que pudiese afectar el funcionamiento del TLCAN. (Sección A).

❖ La Cooperación y Consultas.

En lo que respecta a la Solución de Controversias, en la sección B del mismo capítulo se previenen formas al procedimiento y a los procedimientos mismos.

Entre las primeras se encuentran:

A).- La cooperación, en que las Partes procuran en todo momento llegar a un acuerdo sobre la interpretación y aplicación del tratado y se esforzarán por alcanzar una solución mutuamente satisfactoria.

De tal manera, en el artículo 2004 se previene que las disposiciones para la solución de controversias se aplicarán *“a la prevención o a la solución de controversias relativas a la aplicación o a la interpretación del tratado o en toda circunstancia en que una Parte considere que una medida vigente o en proyecto de otra Parte, es o podría ser incompatible con las obligaciones del tratado o pueda causar anulación o menoscabo”*.

Esta disposición es muy importante pues contiene el significado de una controversia entre las Partes y que es precisamente la existencia de una medida vigente o en proyecto, como lo es la Helms Burton, de otra Parte que resulta incompatible con las obligaciones asumidas en el tratado.

Asimismo, en el artículo 2005 se dispone que las controversias que surjan con relación a lo dispuesto en el Tratado y en el GATT¹⁵⁶ en los convenios

ordinaria, que preside sucesivamente cada una de las partes. El Secretariado de la Comisión lo establece la propia Comisión y se integra por secciones nacionales.

¹⁵⁶ Para ello dispone de pasos para iniciar los procedimientos ante la OMC, para lo cual la parte que los inicie notificará con anterioridad a la tercera parte su intención, y si esta desea recurrir a los procedimientos de solución de controversias del tratado lo comunicará a la parte notificadora, y mediante consulta procurarán

negociados de conformidad con el mismo o con otro acuerdo sucesor puedan resolverse en uno u otro foro, a elección de la Parte reclamante.

B) Las consultas, en las que cualquiera de las Partes podrá solicitar por escrito a las otras, la realización de las mismas respecto a cualquier medida adoptada o en proyecto, o de cualquier otro asunto que considere pudiese afectar el funcionamiento del Tratado.

❖ Inicio de los procedimientos.

Cuando las controversias no se logran solucionar conforme a la cooperación y consultas, en el artículo 2007 se dispone que cualquiera de las Partes consultantes podrá solicitar por escrito que se reúna la Comisión dentro de un plazo de los 30 días posteriores a la entrega de la solicitud para las mismas.

Reunida la Comisión, el precepto le asigna la atribución de apoyar a las Partes consultantes para lograr una resolución mutuamente satisfactoria de la controversia, a cuyo efecto podrá: convocar asesores técnicos o crear grupos de trabajo o de expertos, que considere necesarios, recurrir a los buenos oficios, la conciliación, la mediación o a otros procedimientos de solución de controversias, o bien formular recomendaciones, con el objeto de agotar las etapas no contenciosas.

❖ Procedimiento ante los Paneles.

Una vez reunida la Comisión para los efectos del artículo 2007 no se hubiese resuelto la controversia en 30 días cualquiera de las Partes podrá solicitar por escrito, el establecimiento de un Panel Arbitral, que será establecido a la entrega de la solicitud cuando una tercera Parte considere tener un interés sustancial en el asunto y tendrá derecho a participar como Parte reclamante.

convenir en un foro único. Si no llegan a un acuerdo, la controversia se solucionará según los lineamientos del tratado.

En cuanto a la selección del Panel¹⁵⁷ y cuando haya dos Partes contendientes, se integrará por cinco miembros. Las Partes acordarán la designación del Presidente en los 15 días siguientes a la entrega de la solicitud para la integración. De igual manera cuando haya más de dos Partes contendientes el Panel se integrará por cinco miembros.

El procedimiento ante los paneles se sigue conforme a las Reglas Modelo de Procedimiento que la Comisión establecerá para garantizar como mínimo, el derecho a una audiencia ante el panel, así como la oportunidad de presentar alegatos o réplicas por escrito.

Se previene la llamada Acta de Misión que consiste en examinar a la luz de las disposiciones aplicables del Tratado, el asunto sometido a la Comisión y emitir las conclusiones para la solución de la controversia.

Asimismo, el procedimiento tiene una fase que comprende un informe preliminar, mismo que según el artículo 2016 se fundará en los argumentos y comunicaciones presentadas por las Partes y en cualquier información que haya recibido de los expertos o del Comité de Revisión Científica a menos que las Partes contendientes acuerden otra cosa. Este contendrá las conclusiones de hecho.

La etapa final del procedimiento culmina con la determinación final del panel, misma que sea publicará 15 días después de su comunicación de la Comisión, salvo que esta decida otra cosa. Luego una vez que las Partes reciben la determinación final del panel, convendrán en la solución de la controversia, lo cual, por lo regular, se ajustará a las determinaciones y recomendaciones de dicho panel.

¹⁵⁷ Por lo regular los panelistas se escogen dentro de una lista de hasta 30 individuos que cuentan con las aptitudes y disposición necesarias para ser árbitros. Mismos que serán designados por consenso, por periodos de tres años, siendo electos en función de su objetividad, confiabilidad y buen juicio, ser independientes de cualquiera de las partes y satisfacer el Código de Conducta de la Comisión.

Siempre que sea posible, la solución consistirá en la no-ejecución o derogación de la medida disconforme con el Tratado o que sea causa de anulación o menoscabo de los beneficios.

4.3.2. El mecanismo de solución de controversias del TLCAN en materia de inversión.

No obstante, que en el TLCAN se establecen en el capítulo XX las “*Disposiciones institucionales y procedimientos para la solución de controversias*”, también existen mecanismos específicos para la solución de las controversias en las diversas materias que lo integran.

En materia de inversión (capítulo XI, sección B) se establece un mecanismo, el cual asegura tanto “*trato igual entre inversionistas de las Partes de acuerdo con el Principio de Reciprocidad Internacional como debido proceso legal ante un tribunal imparcial*” (Artículo 1115).¹⁵⁸

De tal forma, que el inversionista de una Parte podrá someter a arbitraje una demanda en el sentido de que una Parte ha violado una obligación establecida en:

a). - Sección A o el Artículo 1503(2) “*Empresas del Estado*”, o

b) el párrafo 3 (a) del Artículo 1502 “*Monopolios y empresas del Estado*” cuando el monopolio ha actuado de manera incompatible con las obligaciones de la Parte, de conformidad con la sección A; y que el inversionista haya sufrido pérdidas o daños en virtud de la violación o consecuencia de ella.

Asimismo, se establece la limitación de que el inversionista no podrá presentar una demanda si han transcurrido más de tres años contados a partir de la fecha en la cual el inversionista tuvo conocimiento de la presunta violación, así como de las pérdidas o daños sufridos. (Artículo 1116(2)).

¹⁵⁸ PEREZNIETO Castro, Leonel. Op. Cit., p. 293.

❖ El mecanismo de arbitraje.

Antes de que las Partes sometan sus reclamaciones al procedimiento de arbitraje, el cual se inicia con la notificación por escrito del inversionista contendiente a la otra Parte contendiente cuando menos 90 días antes de que se presente formalmente la demanda.

Acto seguido, tanto el consentimiento y la renuncia se manifestaran por escrito y se entregarán a la Parte contendiente y se incluirán en el sometimiento de arbitraje (Artículo 1121(3)).

Posteriormente, se integrará el tribunal arbitral, por tres árbitros nombrados por cada una de las partes. El tercero en cuestión, quien será presidente del tribunal arbitral, será designado por acuerdo de las Partes contendientes (Artículo 1123).

En caso de que el tribunal no sea establecido en un plazo de 90 días a partir de la fecha en la que la reclamación se someta al arbitraje, el Secretario General,¹⁵⁹ *“a petición de cualquiera de las Partes contendientes nombrará a su discreción al arbitro o árbitros no designados todavía, pero no al presidente del tribunal...”* (Artículo 1124(2)).

“El presidente del tribunal será designado por el mismo Secretario General de entre una lista de árbitros asegurándose que éste no sea nacional de las Partes contendientes o nacional de la Parte del inversionista contendiente...” (Artículo 1124(3)).

Una vez que el tribunal fue establecido y los árbitros fueron aceptados por ambas Partes (artículo 1125) éste se instará con apego a las Reglas de Arbitraje

¹⁵⁹ Secretario General, significa el Secretario del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones, CIADI.

de UNCITRAL¹⁶⁰ y procederá de conformidad con lo contemplado en dichas reglas... (Artículo 1126 (1)).

❖ El derecho aplicable.

Para la solución de controversias que se sometan a la consideración del tribunal, será aplicable el Tratado y las reglas aplicables del derecho internacional. Las interpretaciones del Tratado serán obligatorias para los tribunales establecidos conforme a estas reglas (Artículo 1131).

❖ Dictámenes de los expertos.

Cuando lo autoricen las Reglas de Arbitraje aplicables, el tribunal a petición de una Parte contendiente o por iniciativa propia, a menos que las Partes contendientes no lo acepten, podrá designar a uno o más expertos para dictaminar por escrito cualquier cuestión de hecho relativa a asuntos ambientales, de salud, de seguridad u otros asuntos científicos que haya planteado una Parte contendiente en un procedimiento (Artículo 1133).

Igualmente, se establecen medidas provisionales de protección, mismas que operan para preservar los derechos de la Parte contendiente o para asegurar que la jurisdicción del tribunal surta efectos, e incluso una orden para preservar las pruebas que estén en posesión de la contraparte. (Artículo 1134).

❖ Laudo definitivo y ejecución.

Cuando el tribunal dicta un laudo definitivo desfavorable a una Parte el tribunal sólo podrá otorgar:

a). - Daños pecuniarios y los intereses; o

¹⁶⁰ Reglas de Arbitraje de UNCITRAL, significan Reglas de Arbitraje de la Comisión de Naciones Unidas sobre Derecho Mercantil Internacional, aprobadas por la Asamblea General de Naciones Unidas el 15 de diciembre de 1976.

b). - La restitución de la propiedad, en cuyo caso el laudo dispondrá que la Parte contendiente pueda pagar daños pecuniarios, más los intereses que procedan en lugar de la restitución. (Artículo 1135(1)).

En el caso que la reclamación se haga con base a una demanda del inversionista de una Parte, en representación de una empresa (Artículo 1117)

a). - El laudo que prevea la restitución de la propiedad dispondrá que la restitución se otorgue a la empresa.

b). - El laudo que conceda daños pecuniarios con intereses correspondientes dispondrá que la suma de dinero se pague a la empresa; y

c). - El laudo dispondrá que el mismo se dicte sin perjuicio de cualquier derecho que cualquier persona tenga sobre la reparación conforme a la designación aplicable. (Artículo 1135(2)).

No obstante el tribunal no podrá ordenar que una Parte pague daños que tengan carácter punitivo. (Artículo 1135 (3)).

Respecto al carácter del laudo dictado por el tribunal éste será obligatorio para las Partes contendientes y únicamente para el caso concreto (Artículo 1136(1)).

4.3.3. El mecanismo de solución de controversias del TLCAN en materia de servicios financieros.

En materia de servicios financieros¹⁶¹ (Capítulo XIV del TLCAN) se establecen particularidades para la solución de controversias entre las Partes. Aunque en esencia se coincide con las generales, en este aspecto se permite que verdaderos especialistas en servicios financieros, sean los integrantes de los

¹⁶¹ Servicios financieros, significan un servicio de naturaleza financiera, inclusive seguros, y cualquier servicio conexo o auxiliar a un servicio de naturaleza financiera.

paneles correspondientes.

Cabe señalar que en este caso, las Partes establecen el Comité de Servicios Financieros, donde el representante principal de cada Parte será un funcionario de la autoridad de la Parte responsable conforme al anexo 1412.1, sobre Autoridades Responsables de los Servicios Financieros.¹⁶²

Dicho Comité deberá:

“a) Supervisar la aplicación de este capítulo y su desarrollo posterior,

b) Considerar aspectos relativos a servicios financieros que le sea turnados por una Parte; y

c) Participar en los procedimientos de solución de controversias de acuerdo con el Artículo 1415 ‘Controversias en materia de inversión en servicios financieros’. Para lo cual se reunirá anualmente para evaluar el funcionamiento del Tratado respecto a los servicios financieros.

Para la solución de controversias en materia de servicios financieros se aplica la sección B del capítulo XX *“Disposiciones institucionales y procedimientos para la solución de controversias”*, es decir la vía de cooperación y consulta. (Artículo 1414(1)).

Asimismo, se aplicará lo establecido en el artículo 2011 sobre selección del panel. Para que una vez que éste haya encontrado que una medida es incompatible con las obligaciones del Tratado y la medida afecte:

“(a) sólo al sector de los servicios financieros, la Parte reclamante podrá suspender beneficios sólo en este sector,

¹⁶² Para México, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; para Canadá, el Department of Finance of Canada; y para Estados Unidos, el Department of the Treasury, tratándose de banca y otros servicios financieros y el Department of Commerce tratándose de servicios de seguros.

(b) al sector de los servicios financieros y cualquier otro sector, la Parte reclamante podrá suspender beneficios en el sector de servicios financieros que tengan un efecto equivalente al efecto de esa medida del sector de servicios financieros...”(1414(5)).

Y si la suspensión realizada se considera excesiva, y no proporcional esta circunstancia podrá impugnar dicha suspensión mediante este procedimiento de solución de controversias.

4.3.4. El mecanismo de solución de controversias del TLCAN en materia de entrada de personal de negocios.

Respecto a la Entrada de Personal de Negocios¹⁶³ (capítulo XVI del TLCAN) se establece en el artículo 16006 que para la solución de controversias “*Las Partes no podrán iniciar los procedimientos previstos en el Artículo 2007*”.¹⁶⁴ Es decir, la Comisión, los buenos oficios, la conciliación y la mediación, en el caso de que surgiera una negativa para autorizar la entrada temporal a una persona o personas, según lo previsto en este apartado, ni en algún caso en que se requiera garantizar la seguridad o protección del empleo de los nacionales, del territorio respectivo.

Y sólo se podrá recurrir a los procedimientos previstos en el artículo 2007, como son los buenos oficios, la conciliación y la mediación en el caso:

1. - Que la cuestión sea motivada por asuntos que implique volver en negociaciones.
2. - Que la persona afectada ya hubiera agotado todos los recursos administrativos previstos para la situación casuística, lo que se entenderá después de que ha transcurrido un año sin que hubiese obtenido resolución por parte de la autoridad ante quien se promovieron y la resolución no se haya

¹⁶³ Personal de negocios, significa el nacional de una parte que participa en el comercio de bienes o prestación de servicios o en actividades de inversión.

¹⁶⁴ PEREZNIETO Castro, Leonel. Op. Cit., p. 360.

demorado por causas imputables a la persona de negocios afectada.

Como se pudo comprobar la Ley Helms Burton a todas luces es contraria al TLCAN. Así, los Estados Unidos niegan a las personas físicas o morales que tengan vínculos con Cuba el trato que otorga a sus nacionales en materia de comercio e inversión, las preferencias arancelarias que se otorgan a otros países socios comerciales de ellos y les aplica medidas discriminatorias por motivos económicos y políticos.

CAPÍTULO V

LA EVOLUCIÓN DE LA LEY HELMS BURTON, SUS EFECTOS Y ESTATUS ACTUAL.

Cabe ahora mostrar la evolución que ha tenido la Ley Helms Burton desde el momento de su aprobación en marzo de 1996 hasta nuestros días, sus diferentes efectos y el estatus actual que guarda. Todo lo anterior, con el fin de realizar un análisis lo más objetivo posible sobre el devenir de la misma.

5.1. La evolución histórica de la Ley Helms Burton.

Desde que se aprobó la Ley Helms Burton han pasado siete años, las circunstancias que obligaron su aprobación han cambiado. No obstante la administración del demócrata William Clinton, marcó la pauta a seguir por su sucesor el actual presidente estadounidense, George, W. Bush.

5.1.1. La Ley Helms Burton durante el Gobierno de William Clinton.

William Clinton no heredó una política sumamente hostil hacia Cuba, sino que ayudó de manera activa a promover esta política durante su campaña presidencial al manifestar explícitamente su apoyo para el Acta Torricelli.

Aunque hubiera querido olvidarse de Cuba, varios factores lo evitaron. Primero la poderosa Fundación Nacional Cubano Estadounidense (CANF) dirigida por el exiliado cubano Jorge Mas Canosa, no quería que se dejara de lado el problema, porque su poder dependía de su capacidad de demostrar su control sobre las relaciones entre Cuba y Estados Unidos. El segundo factor era la misma Cuba, que estaba realizando reformas económicas como la apertura a la inversión extranjera y la legalización de la posesión y el uso del dólar estadounidense, que representaban un desafío a la administración de Clinton.

EL primer conflicto se produjo cuando se suscitó la crisis de balseiros en 1994 al abrir el gobierno cubano sus fronteras a más de 20,000 personas que abandonaron la isla en balsas improvisadas rumbo a Estados Unidos. El gobierno de Clinton, como represalia, dispuso una reducción drástica de las remesas de dinero que los exiliados cubanos podían enviar a sus familiares a la isla. La crisis terminó mediante un acuerdo entre Washington y La Habana, en el cual, Estados Unidos se comprometía a producir un profundo cambio en su política de inmigración con Cuba.

Ante esta derrota, los anti-castristas de línea dura se concentraron en el proyecto de Ley Helms Burton, presentada en febrero de 1995. Durante largo tiempo la suerte de la iniciativa legal fue incierta. De hecho se aprobó en la Cámara de Representantes, pero en el Senado sólo se aprobó una versión modificada. A comienzos de 1996, el proyecto de ley estaba en suspenso en la Comisión de Mediación del Congreso, y el presidente Clinton había anunciado en repetidas ocasiones que interpondría su veto.¹⁶⁵

Pero, el derribamiento de las dos avionetas CESSNA por la aviación cubana el 24 de febrero de 1996, produjo una reacción radical en Estados Unidos ya que para el pueblo estadounidense resultaba inaceptable este tipo de agresiones a civiles. Los proponentes de la ley no tuvieron ninguna dificultad para aprovechar la indignación general para su aprobación presidencial.

Bajo tal presión, Clinton no interpuso más su veto, firmándola con la única condición a un derecho de postergación (un waiver) según el cual, puede suspender por seis meses la aplicación de alguna parte de la ley. La Ley Helms Burton entró en vigor el mismo día que fue firmada por el presidente Clinton, a excepción del título III cuya vigencia estaba prevista para el primero de agosto de 1996.

¹⁶⁵ HOFMAN, B. "Helms Burton a perpetuidad" en Nueva Sociedad No. 151, Sep-Oct., 1997, Editorial Texto S.A., Caracas, Venezuela, pp. 59-60.

❖ La suspensión del título III.

Inmediatamente que salió a la luz pública la aprobación de la Ley Helms Burton, se generó a nivel internacional una ola de protestas encabezada principalmente por los países afectados. La Unión Europea, Canadá y México hicieron público en los diversos foros internacionales su desacuerdo contra la Ley Helms Burton y en especial contra los títulos III y IV, cuya validez extraterritorial ahuyentaba a los inversionistas extranjeros de Cuba y eran a todas luces violatorios del derecho internacional.

Clinton para no tener problemas con sus socios comerciales, decidió postergar la aplicación del título III, mientras que el título IV lo puso en vigor el 17 de junio de 1996.

Sin embargo, las protestas continuaban por parte de los países afectados y organizaciones internacionales como la ONU, la OEA, el Grupo de Río, se sumaron a la protesta, por lo que William Clinton decidió, el 15 de julio de 1996, suspender por vez primera la aplicación del título III. Pasados los seis meses de suspensión temporal, Clinton nuevamente decidió suspender el 3 de enero de 1997, la aplicación del título III.

❖ El Acuerdo entre la Unión Europea y Estados Unidos.

Latente la amenaza de la ley Helms Burton, la Unión Europea, todavía no quedaba conforme con la suspensión temporal de la Ley Helms Burton, decidió denunciarla en el seno de la Organización Mundial de Comercio, OMC, aclarando que no se retrasaría hasta después de las elecciones estadounidenses a celebrarse en noviembre de 1996. Por esta razón, el gobierno norteamericano ejerció considerables esfuerzos para tratar de convencer a los miembros de la Unión Europea para llegar a un arreglo.

Continuando con su objetivo, el 3 de febrero de 1997, la Unión Europea presentó una demanda contra Estados Unidos en el seno de la OMC, advirtiendo

que la suspensión temporal no era suficiente, ya que el resto de la ley se consideraba que violaba los principios del intercambio comercial garantizado por la OMC. Sin embargo, Estados Unidos logró negociar con la Unión Europea un arreglo. Fue así como el 11 de abril se dio a conocer el Acuerdo de Principio¹⁶⁶ mediante con el cual se evitaría llevar ante un panel de la OMC, la demanda judicial contra Washington por la citada ley. El acuerdo fue alcanzado tras una serie de discusiones entre el comisario europeo de comercio, Leon Brittan, y el subsecretario de comercio estadounidense, Stuart Eizenstat.

En este acuerdo se establece que los quince países de la Unión Europea suspenderían su proceso de arbitraje contra la Ley Helms Burton ante la OMC, en tanto que Estados Unidos se comprometió a convencer al Congreso de su país a modificar el título III de la controvertida legislación y a mantener suspendido el título IV.¹⁶⁷

Aunque los negociadores de Estados Unidos querían que la suspensión del arbitraje fuera sólo por seis meses, la Unión Europea puntualizó que se reservaría el derecho para reintroducir su demanda si los intereses europeos se veían nuevamente amenazados ya fuera por la Ley Helms Burton o por la D'Amato que refuerza el embargo contra Libia e Irán. Estados Unidos quiso que las conversaciones respecto al Acuerdo Multilateral sobre Inversiones en el Marco de la OCDE (Organización de Comercio y Desarrollo Económico) desembocaran en un código de conducta aplicable al caso cubano y a todas las propiedades confiscadas en el mundo. La Unión Europea sólo aceptó que un código de conducta sobre inversiones en bienes confiscados se aplicara sólo a las futuras inversiones y no a las ya realizadas.

Resultados del Acuerdo.

Como resultado lógico del acuerdo entre la Unión Europea y Estados

¹⁶⁶ REUTER. "Continuara la política de dureza contra Cuba, afirma Bill Clinton, Acuerdo de Principio entre EU y la Unión Europea" en La Jornada, Sección El Mundo, 12 de abril de 1996, p. 59.

¹⁶⁷ AP. AFP. EFE. REUTER. "México y Canadá deben sumarse a las pláticas por la Helms Burton: UE" en La Jornada, Sección El Mundo, 17 de abril de 1996, p. 60.

Unidos, el 17 de Abril se dio a conocer la decisión de la Unión Europea de suspender su demanda, Mientras que el presidente Clinton, en una declaración de intención, dijo tener previsto suspender el título III por el resto de su mandato y prometió interceder ante el Congreso estadounidense a favor de la modificación al aspecto extraterritorial de la ley.

En julio del mismo año, fue suspendido el título III, y así sucesivamente durante todo su mandato.

El Acuerdo entre el gobierno de Estados Unidos y la Unión Europea, marcó la pauta a seguir respecto al título III de la Ley Helms Burton. Tanto el gobierno de Clinton como la de su sucesor tenían claro que dicho título se mantendría suspendido para evitar llevar ante el panel de la OMC la controversia.

5.1.2. La Ley Helms Burton durante el Gobierno de George W. Bush.

❖ El Gabinete de George W. Bush.

Con el retorno de los republicanos encabezados por George W. Bush, la política hacia Cuba se tornó agresiva. Por un lado, la conformación de su gabinete, donde la extrema derecha de cubanos estadounidenses determinaría el diseño de la política estadounidense hacia América Latina incluida obviamente Cuba.

Siete de los doce funcionarios de la más alta jerarquía encargados de la política hacia Latinoamérica son cubano-estadounidenses conservadores, entre los cuales se incluye, Otto Reich quien a su vez es un feroz crítico del gobierno de Castro.¹⁶⁸

Reich, quien después de haber sido embajador de Estados Unidos en Venezuela de 1986 a 1989, se incorporó al mundo de los negocios al convertirse

¹⁶⁸ Jim Cason y David Brook. "Legisladores de Estados Unidos exigen investigar el papel de la Casa Blanca en el Golpe de Venezuela" en *La Jomada*, Sección El Mundo, 7 de mayo de 1996, p. 54.

en asesor de empresas estadounidenses y extranjeras y cabildero en Washington, donde ayudó a fundar el Centro por una Cuba Libre. Es de resaltar que uno de los clientes más importantes de Reich fue Bacardí, la empresa de licores con sede en Bermuda, que fue beneficiada con la Ley Helms Burton. Según el Centro de Política Internacional, Reich recibió más de 1.2 m.d.d. de esta empresa por su desempeño, que incluyó revocar la protección de propiedad del ron hecho en Cuba, para que Bacardí pudiera comercializar su propia etiqueta de Habana Club, fabricada fuera de la isla.

Cuando George W. Bush asumió la presidencia, Reich se promovió en forma activa para el puesto de secretario asistente de Estado para asuntos del Hemisferio Occidental. Sin embargo, el Senado que tenía que ratificarlo decidió suspender su nombramiento. Ante esto, Bush, utilizando la maniobra parlamentaria conocida como nombramiento de receso, lo instaló en el puesto sin el visto bueno del Senado.

❖ La política de George W. Bush contra Cuba.

Como se presumía, la política del gobierno de George W. Bush para Cuba se tornó agresiva. Su primera ofensiva fue acusar al gobierno cubano de desarrollar armas biológicas de exterminio masivo y proveer conocimientos a países que protegen el terrorismo.

Estados Unidos acusó a Siria, Libia e Irán de desarrollar armas biológicas y los vinculó con el terrorismo de Cuba, por la cooperación médica que estos sostienen con la isla. Estas acusaciones sobre la amenaza biológica de Cuba tenían el propósito de responsabilizar al gobierno cubano de actividades bélicas.

Respecto al bloqueo económico contra la isla, el 16 de marzo del 2002, el propio presidente George W. Bush reafirmó que no levantaría el bloqueo, a pesar de que el ex presidente Jimmy Carter y algunos legisladores lo instaron a levantarlo. La negación a hacerlo, según su punto de vista, era que ello significaría "*fortalecer el régimen represivo*" haciendo alusión al gobierno de

Castro.¹⁶⁹ Aún más, el portavoz de la Casa Blanca, Ari Fleiser, afirmó cínicamente que “*el embargo comercial es parte vital de la política estadounidense*”¹⁷⁰.

❖ La situación de la Ley Helms Burton.

Contrariamente a lo que se esperaba, George W. Bush al igual que Clinton, decidió mantener suspendido el título III de la Ley Helms Burton. Argumentando intereses de seguridad nacional¹⁷¹ se ha mantenido suspendido dicho título, con lo que se elimina la posibilidad llevar ante el panel de la OMC el problema y se evita una guerra comercial con el exterior por la ley anti-cubana, que en estos momentos no es conveniente tomando en cuenta el déficit comercial que no ha podido sacudirse el país por años.

5.1.3. El estatus actual de la Ley Helms Burton.

Como ya se señaló, desde que fue aprobada la Ley Helms Burton, por el presidente William Clinton el 12 de marzo de 1996, el título III ha sido suspendido cada seis meses desde el 15 de julio de 1996 que fue suspendida por primera vez.

Hasta el 2002 había sido suspendida quince veces.

5.2. La reacción política y jurídica de la Comunidad Internacional contra la Ley Helms Burton.

Como ya se señaló, la aprobación de la Ley Helms Burton generó la reacción inmediata de organismos internacionales como la ONU, la OMC, la OEA y el Grupo de Río, que hicieron declaraciones contra dicha legislación. Países como Canadá, México y Cuba también hicieron lo suyo al aprobar leyes antidoto

¹⁶⁹ La propuesta de Carter incluye autorizar las exportaciones normales de productos médicos y agrícolas además de derogar la Ley Helms Burton. “Se obstina Bush en política contra Cuba” en Machetearte, 16 de mayo de 2000.

¹⁷⁰ Ibidem.

¹⁷¹ “Suspende Bush por seis meses el capítulo III de la ley Helms Burton” en Notimex, Sección Internacional, 17 de julio de 2002.

contra los efectos de la Ley Helms Burton.

5.2.1. La actuación de los organismos internacionales.

- ❖ La actuación de la ONU.

En la Carta de la ONU, encontramos que entre los propósitos y principios de la ONU, está el respeto al principio de igualdad de derechos y a la libre determinación de los pueblos (Artículo 1,2). Congruente a este principio, en 1992, se presentó por primera vez la Resolución de Condena al Bloqueo, en el XLVII Período de Sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas, y se dieron a conocer las cifras estimadas del costo que para Cuba había tenido el bloqueo hasta entonces. La ONU a partir de entonces ha aprobado consecutivamente (1992, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001 y 2002) resoluciones que consideran ilegal el bloqueo económico, comercial y financiero que Estados Unidos sostiene contra Cuba y que exhortan su cese.

Respecto a la Ley Helms Burton, en la N. U. Resoluciones y Decisiones del 17 de septiembre al 18 de diciembre de 1996, en su suplemento No. 49 (A/51/49) se hace referencia a la ley estadounidense como una nueva medida dirigida a *“reforzar y ampliar el bloqueo económico, comercial y financiero contra Cuba”* reiterando la exhortación a todos los Estados a que se abstengan de *“promulgar y aplicar leyes y medidas del tipo indicado...”* e insta una vez más a que los Estados en los que *“existen y continúan aplicándose leyes y medidas de ese tipo a que, en el plazo más breve posible y de acuerdo a su ordenamiento jurídico, tomen las medidas necesarias para derogarlas o dejarlas sin efecto”*.

Es de resaltar que tras la solicitud presentada por México para una opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia y en la Asamblea General de Naciones Unidas para una resolución sobre la aplicación de leyes de carácter extraterritorial se aprobó el 4 de noviembre de 1997, por sexto año consecutivo se condenó el bloqueo. Esta decisión fue aprobada por 143 votos a favor, 3 en contra y 17 abstenciones lo que se considera la respuesta más dura de la

comunidad internacional al fortalecimiento del embargo mediante la ley Helms Burton, lográndose el apoyo de cinco países más que el año anterior.

La última resolución emitida por la Asamblea General de las Naciones Unidas, que pide a Estados Unidos terminar con el embargo contra Cuba, se aprobó el 12 de noviembre del 2002. Con 173 votos a favor, tres en contra – de Estados Unidos, Islas Marshall e Israel- y cuatro abstenciones – Nicaragua, Etiopía, Uzbekistán y Malawi-. En esta resolución la ONU reitera su llamado a las naciones de abstenerse de aplicar leyes y medidas como la Ley Helms Burton.¹⁷²

La actuación de la OEA

Existen varios preceptos de la Carta de la OEA que son trasgredidos por la Ley Helms Burton. Tal es el caso de los artículos 9, 12, y 18, en el primero se establece el principio de la igualdad jurídica de los Estados y la obligación de estos a respetarlo; en el segundo se estatuye que el Estado tiene derecho de defender su integridad e independencia, proveer su conservación y prosperidad y por consiguiente de organizarse como mejor lo entendiera y en el tercero se establece que ningún Estado o grupo de Estados tiene derecho de intervenir, directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos y externos de cualquier otro.

Asimismo, tomando en cuenta que en la Carta de la OEA se considera a la agresión económica como un delito, y que en 1975 la organización reconoció el pluralismo ideológico; resulta congruente que para esta organización el bloqueo económico, financiero y comercial de Estados Unidos contra la isla es inaceptable.

Respecto a la Ley Helms Burton, el 7 de junio de 1996, 32 de los 34 miembros que conforman esta entidad regional, copatrocinaron un documento

¹⁷² CAMARENA, Salvador. "ONU embargo Cuba" en el Servicio Internacional de Noticias SUN, 13 de noviembre 2002, Página internacional.

que solicitó al Comité Jurídico Interamericano que estudiara jurídicamente la Ley Helms Burton, durante el segundo período de sesiones a celebrarse del 5 al 30 de agosto del mismo año en Río de Janeiro, Brasil.

Entre los puntos más destacados de la opinión emitida por el Comité Jurídico Interamericano de la OEA están:

- La Ley Helms Burton no es conforme al derecho internacional, pues los tribunales nacionales de un Estado (en este caso Estados Unidos) no son el foro competente para la resolución de reclamaciones de Estado a Estado, porque (Estados Unidos) no tiene el derecho de arrogarse reclamaciones de personas que no eran nacionales en el momento de ocurrir el daño, porque no tiene derecho de atribuir responsabilidad a nacionales de terceros Estados por una reclamación que tuviere en contra de otro Estado o por la utilización de bienes expropiados situados en territorio del Estado expropiante, porque no tiene el derecho de estatuir una responsabilidad de terceros involucrados en una nacionalización y porque no tiene el derecho de imponer compensación por cualquier monto que exceda el daño efectivo
- En cuanto a la extraterritorialidad de la ley, se recuerda que tales medidas incurren en responsabilidad, ya que las normas del derecho internacional no permiten ejercer poder en forma alguna en el territorio de otro Estado, con la única excepción de que un acto incurrido fuera del territorio tenga un efecto directo, sustancial y previsible dentro de su territorio.
- En cuanto al "trafico" de propiedad confiscada no se conforma con las normas que el derecho internacional establece.
- Estableciendo como conclusión, que los fundamentos y la eventual aplicación de esta ley no guardan conformidad con el derecho internacional.¹⁷³

¹⁷³ Opinión del Comité Interamericano en cumplimiento de la Resolución 337/96 de la Asamblea General de la OEA, titulada "Libertad de Comercio de Inversión en el Hemisferio" del 23 de agosto de 1996.

❖ La actuación de Grupo de Río.

El Grupo de Río en su décima reunión de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Cochabamba el 3 y 4 de Septiembre de 1996 presentó una declaración de oposición contra *“los efectos territoriales de las leyes nacionales”*. Se rechaza cualquier intento de *“imponer sanciones unilaterales que tengan efectos extraterritoriales”* porque *“violan la ley que regulan coexistencia entre los Estados”* e *“ignora el principio básico del respeto a la soberanía, además de violar el derecho internacional”*. Porque los miembros del Grupo de Río reafirmaron su fuerte rechazo a la ley.¹⁷⁴

❖ La actuación de la OMC.

Dos grandes principios en los que descansa la libertad de comercio son: la cláusula de la nación más favorecida y que el arancel aduanero sea la única protección al comercio internacional. Sin embargo, La Ley Helms Burton establece medidas no arancelarias discriminatorias de la libertad de comercio, violando el artículo III del GATT 1994, hoy OMC.

El Artículo III, Trato Nacional en materia de tributación y de reglamentación interiores, indica en 10 rubros, la prohibición de que los miembros del organismo utilicen los aspectos tributarios y las reglamentaciones interiores para distorsionar el comercio.

Por eso, y ante la latente amenaza de la Ley Helms Burton, la Unión Europea decidió denunciarla ante la OMC. Se presentó el primer recurso en octubre de 1996, pidiendo a la organización la constitución de una comisión de arbitraje para examinar la Ley Helms Burton. La creación del panel de tres expertos se hizo automática una vez que la Unión Europea decidió presentar su petición por segunda vez el 20 de noviembre del mismo año, a la cual México y

¹⁷⁴ Declaración de la Sesión del Grupo de Río, celebrada en Cochabamba, Bolivia, Texto publicado por el Ministerio de la Comunicación Social de Bolivia, La Paz, Bolivia, 6 de septiembre de 1997.

Canadá invocaron su derecho de asociarse. Finalmente, la Unión Europea presentó su demanda el 3 de febrero de 1997.

Para la Unión Europea la suspensión temporal del Título III no era suficiente, ya que el resto de la ley se consideraba que violaba los principios de intercambio comercial garantizado por la OMC. Sin embargo, Estados Unidos declaró que el tema no era competencia de la OMC, pues las limitaciones impuestas a las relaciones comerciales con Cuba eran cuestión de seguridad nacional, ajenas a la jurisdicción puramente comercial de la OMC.

5.2.2. La actuación de la Unión Europea, México y Canadá.

❖ La actuación de la Unión Europea.

Como ya se señaló, la Unión Europea protestó contra la Ley Helms Burton y en especial contra los títulos III y IV, a tal grado que pudo lograr que William Clinton y George W. Bush suspendieran la aplicación del título III.

Sin embargo, esto no significa que la Unión Europea estuviera del lado del gobierno cubano, por el contrario, la Unión Europea ha endurecido su política hacia Cuba y con ello se ha acercado a la posición estadounidense. Este cambio de rumbo se manifiesta especialmente en la "*Posición Común*" aprobada en diciembre de 1996, donde se vinculó la ampliación de la ayuda económica para Cuba si ésta realizaba progresos en las cuestiones de derechos humanos y de garantías de libertades políticas.

Es así como la política de la Unión Europea se presenta por un lado, de rechazo a los aspectos territoriales de la Ley Helms Burton, y por otro, una aproximación intrínseca a la política exterior estadounidense.

❖ Actuación bilateral de los Gobiernos Mexicano y Canadiense.

La actuación bilateral entre el gobierno canadiense y el gobierno mexicano contra la Ley Helms Burton lo explicó claramente el embajador canadiense, Marc Perron, ante el sector privado mexicano, el 30 de Mayo de 1996:

“Canadá y México comparten muchas cosas, pero una muy importante es la importancia abrumadora de nuestras relaciones con los Estados Unidos. Por ejemplo, tanto Canadá como México vendemos cerca del ochenta por ciento de nuestras exportaciones a los Estados Unidos.

*Tenemos la suerte de ser vecinos de una de las economías más fuertes del mundo en el sentido de que ha sido fuente de un buen porcentaje de nuestros ingresos por exportaciones. Pero siempre ha sido una espada de dos filos, y Canadá y México, ambos, nos ha molestado un tanto esta dependencia”.*¹⁷⁵

Asimismo, en su discurso el embajador canadiense se refirió a la retórica contra el libre comercio que se había erigido durante la campaña electoral en los Estados Unidos durante 1996:

“La Ley Helms Burton forma parte de esta tormenta pre-electoral, pero desgraciadamente es algo más que mera retórica” Agregando que para Canadá era *“...inaceptable que los Estados Unidos pretendan dictarle a Canadá con cuáles naciones puede mantener comercio y cuál debe ser su política exterior...”*. En este sentido, señaló que diferían con los Estados Unidos en la forma de actuar respecto a Cuba: *“Nosotros hemos optado por el camino del compromiso y el diálogo, los Estados Unidos han optado por el aislamiento”.*¹⁷⁶

Canadá, después de la caída de la URSS, se convirtió para Cuba en un importante proveedor de bienes y servicios, fuente principal de turistas e inversiones. El gobierno canadiense está trabajando con el gobierno cubano para

¹⁷⁵ La posición del gobierno canadiense ante la ley Helms Burton”, Discurso impartido por Marc Perron. Embajador de Canadá en México, 30 de mayo de 1996.

¹⁷⁶ *Ibid.*, pp. 3-4.

modernizar algunas de sus instituciones claves sobre política económica, como son el sistema de recaudación de impuestos y el banco central, así como un fuerte apoyo a las compañías canadienses que buscan oportunidades en el mercado cubano. México, por su parte, ocupa el séptimo lugar como socio comercial de Cuba, la inversión mexicana en la isla a partir de 1991 adquirió un peso significativo con la suscripción del Convenio Marco para Incrementar las Relaciones Comerciales y Financieras entre el Banco Nacional de Cuba y BANCOMEXT. México logró recuperar así parte de la deuda con Cuba y se colocó como uno de los mayores inversionistas de Cuba.

Desde la perspectiva canadiense la Ley Helms Burton, este es un instrumento equivocado para solucionar el problema, a la vez que lo transforma en uno más amplio de comercio e inversión que *“ socava lo que los Estados Unidos y sus principales socios comerciales han intentado lograr durante los últimos años, un ámbito comercial más libre...”*¹⁷⁷

A este respecto, como ya se comprobó en el capítulo anterior, la Ley Helms Burton contraviene varios estatutos del TLCAN. Atendiendo a esto, ambos gobiernos acudieron al procedimiento de solución de disputas del TLCAN, y solicitaron consultas con los Estados Unidos para discutir las implicaciones que la Ley Helms Burton tenía sobre el TLCAN. Sin embargo, las consultas no tuvieron éxito, por lo que México y Canadá tuvieron que buscar otras opciones que otorga el derecho internacional, como la elaboración de leyes antidoto y recurrir a los diversos organismos internacionales.

México advirtió desde el primer momento que tomaría todas las medidas a su alcance¹⁷⁸ para luchar contra la legislación estadounidense. Acto seguido el Congreso Mexicano emitió un Punto de Acuerdo, en que se destacan los siguientes puntos:

- La ley (Helms Burton) *“violenta la soberanía mexicana”*.

¹⁷⁷ *Ibíd.*, p. 5.

¹⁷⁸ Comunicado de la Secretaría de Relaciones Exteriores, 28 de mayo de 1996.

- *“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”.*

- Es *“atentatoria al derecho internacional al proponer una aplicación extraterritorial”*.¹⁷⁹

5.2.3. Las leyes antídoto.

Unilateralmente, los gobiernos afectados directamente por la Ley Helms Burton, emitieron leyes antídoto para neutralizar los efectos extraterritoriales de la Ley Helms Burton.

❖ La ley antídoto canadiense.

Una de las empresas afectadas por la Ley Helms Burton fue la empresa canadiense Sherrit Internacional Co., a quien se la acusó de traficar con bienes propiedad de Freeport-Mac J. Moran de Nueva Orleans.

Sin embargo, no era la primera vez que el gobierno de Canadá había tenido que lidiar con medidas de carácter extraterritorial de parte de los Estados Unidos. Por tal motivo, en 1984, el gobierno canadiense aprobó el Acta de Medidas Extraterritoriales, que concede la autoridad para emitir órdenes que bloqueen el efecto sobre Canadá de medidas extraterritoriales de otros estados.

❖ El Acta de Medidas Extraterritoriales de 1985.

El acta tomó fuerza el 14 de febrero de 1985. Administrada por el Departamento de Justicia y el Procurador General, para autorizar el hacer órdenes relacionadas a la producción de documentos y dar información para los propósitos de procedimientos en tribunales extranjeros, relacionados a medidas de estados extranjeros o tribunales extranjeros que afecten el comercio

¹⁷⁹ Punto de Acuerdo del Congreso de la Unión, 29 de mayo de 1996.

internacional y con respecto al reconocimiento y reforzamiento en Canadá de ciertos juicios externos obtenidos en procedimientos antimonopolio.¹⁸⁰

Posteriormente, el 9 de octubre de 1992, se emitió una orden bajo la autoridad del artículo 5 de esta acta que autoriza al Procurador General de Canadá tomar los pasos necesarios para bloquear en Canadá la aplicación de medidas extranjeras en el campo del comercio y los intercambios internacionales y de esta manera bloquear el efecto sobre Canadá del Acta de Estados Unidos sobre la Democracia Cubana o mejor conocida como Ley Torricelli, que prohíbe a cualquier empresa canadiense cumplir con las instrucciones de no comerciar bienes con Cuba.

El 15 de enero de 1996, se enmendó la orden de 1992 para cubrir el comercio de servicios y enfrentar otras medidas extraterritoriales de Estados Unidos.

Ahora bien, respecto a la Ley Helms Burton la oposición canadiense se centra en su carácter extraterritorial. Para Canadá resulta inadmisibles que Estados Unidos intente dictarles con qué países sus empresas pueden hacer negocios y cómo debe ser su política internacional. Por esa razón, a tres meses de la aprobación de la Ley Helms Burton, el gobierno canadiense anunció su deseo de enmendar el Acta de Medidas Extraterritoriales de 1985 para frenar la legislación estadounidense y:

- a) Bloquear cualquier intento para ejecutar una sentencia judicial obtenida al amparo de dicha ley.*

- b) Permitir que las empresas canadienses contrademanden en tribunales de su país en caso de que los tribunales de Estados Unidos emitan sentencias en su contra.*

¹⁸⁰ Foreign Extraterritorial Measures Act. R.S.C., 1985, 5 p.

c) *Habilitar a las empresas canadienses para que demanden judicialmente una cantidad igual a la que los tribunales estadounidenses hubieran concedido, incluyendo el monto total, sus accesorios y posibles compensaciones punitivas como son daños y perjuicios normales más solicitados como castigo.*¹⁸¹

❖ La ley antidoto mexicana.

En México, la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, así como el Congreso también elaboraron una ley antidoto para impedir los efectos extraterritoriales de la Ley Helms Burton en el suelo mexicano.

Ante la imperiosa necesidad de contrarrestar los efectos negativos que la Ley Helms Burton trajo a las empresas mexicanas y también por ser uno de los primeros países sancionados, se aprobó el 23 de octubre de 1996 la ley antidoto mexicana: Ley de Protección al Comercio y la Inversión de Normas Extranjeras que Contravengan el Derecho Internacional¹⁸², que consta de nueve artículos y que en su contenido señala principalmente.

- *Garantizar por parte del gobierno mexicano, una protección más amplia a favor de las empresas mexicanas con intereses en el extranjero.*
- *Prohibir y sancionar a empresas mexicanas que acaten, en territorio nacional, las leyes de otros países.*
- *Impedir que cualquier autoridad mexicana proporcione información de empresas nacionales a autoridades de otros países.*
- *Solicitar información de la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial en caso de que alguna empresa sea perjudicada en sus inversiones y además reciba notificaciones emitidas con base a las leyes extranjeras y que por ende con efectos extraterritoriales con la finalidad de recibir asesoramiento para aclarar el caso.*

¹⁸¹ CRUZ, Dora María. "Empresas de Estados Unidos se lanzan contra la ley Helms Burton" en la revista *Época*, 24 de junio de 1996, pp. 51-52.

¹⁸² Diario Oficial de la Federación, 23 de octubre de 1996, pp. 9-10.

- *Establecer bases para que las empresas afectadas en sus bienes por legislaciones extranjeras, extraterritoriales, puedan contra demandar y reclamar indemnizaciones.*
- *Sancionar la violación de los artículos 1,2, y 3 por 100,000 de salarios mínimos, 50,000 días de salarios mínimos y con amonestación respectivamente.*

También el gobierno cubano aprobó el 25 de diciembre de 1996 una ley antidoto a la Ley Helms Burton, La Ley de Reafirmación de la Dignidad y Soberanía de Cuba, para proteger y dar confianza a los inversionistas extranjeros en Cuba, mientras que, la Unión Europea adoptó un reglamento.

5.3. Las relaciones comerciales en América del Norte en la era Helms Burton.

Queda finalmente señalar los efectos económicos que la Ley Helms Burton tuvo en el desarrollo de las relaciones de comercio y de inversión en Norteamérica para realizar una evaluación lo más objetiva posible sobre la repercusión real que la Ley Helms Burton tuvo en la región a siete años de su aprobación.

Primeramente, se presentan los casos concretos de las empresas afectadas por la Ley Helms Burton, segundo, se muestran las estadísticas en materia de inversión de Cuba, tomando en cuenta que uno de los objetivos de la Ley Helms Burton es frenar el flujo de inversiones en la isla antillana y para terminar se presenta el análisis de las balanzas comerciales bilaterales de los países de la región.

5.3.1. Empresas afectadas (casos concretos).

El Ministro de Inversiones Extranjeras de Cuba, Octavio Castillo, señaló que en Cuba existen 236 empresas con capital extranjero y que de estas sólo cuatro tenían relación con la confiscación que llevó a cabo el gobierno de Fidel Castro al comenzar la revolución. Washington, por su parte, reconocía como legítimos 800 reclamos y que el valor de las propiedades confiscadas desde 1956 a 1996

ascendía a 6 000 m.d.d. más los intereses correspondientes a 36 años y la existencia de 5,911 quejas de ciudadanos estadounidenses contra las autoridades de La Habana.

Sin embargo, según la información encontrada sólo fueron unas cuantas empresas las realmente afectadas.

❖ CEMEX.

Cementos Mexicanos, CEMEX, una de las empresas más importantes de América Latina y la cuarta firma en el ámbito internacional del sector cementero. CEMEX inició sus relaciones con Cuba en 1993 con una inversión de ochenta millones de dólares, la mitad la puso Cuba con instalaciones, 29 se canjearon por swaps para pagar deuda mexicana y las 20 restantes lo prestó Bancomext.

Dos semanas previas a la puerta en marcha de la Ley Helms Burton, la empresa estaba en la lista negra estadounidense y sorpresivamente sus cotizaciones en el Wall Street descendieron alrededor del 15% que en cifras representó cerca de los 1000 m.d.d. Ante esta situación, Zambrano, dueño de la empresa, se reunió con funcionarios del Departamento de Estado para explicarles que la empresa tenía sólo un contrato de administración y un acuerdo de distribución con una planta de cemento del gobierno cubano en Mariel, y que a juicio de la empresa, esto no constituía una violación de las medidas de la Ley Helms Burton. Los funcionarios no aceptaron tal argumento y le aclararon que la planta de Mariel había sido propiedad de Lone Star Industries y le hicieron algunas sugerencias para arreglar su situación. CEMEX envió una carta al gobierno de Cuba donde le notificaba que la empresa mexicana cancelaría su acuerdo de administración de la planta de Mariel y que retiraría a sus seis empleados de Cuba, así como la suspensión de su acuerdo de comerciar el cemento cubano a nivel internacional. De esta manera, la empresa logró que su nombre fuera borrado de la lista negra del Departamento de Estado de Estados Unidos.

Fue así como la Ley Helms Burton cobró su primera víctima. Lorenzo Zambrano al poner en la balanza un mercado en expansión en el Caribe y la protección de sus intereses vitales, no dudó en abandonar la isla.¹⁸³

❖ GRUPO DOMOS

El consorcio de telecomunicaciones, Grupo Domos, que en su momento fue la mayor inversión mexicana en Cuba logró cubrir más del 50% de las comunicaciones internas de Cuba y adquiriendo en 1994, 49% de las acciones de Etecsa.

Sin embargo, en mayo de 1996, el Departamento de Estado de los Estados Unidos, le solicitó a la empresa la suspensión de sus relaciones comerciales con Cuba porque según el gobierno estadounidense, Grupo Domos operaba en instalaciones propiedad de IT&T (International Telephone and Telegraph).

Ante la amenaza de la Ley Helms Burton, el Sr. Javier Garza Calderón, dueño de la empresa, hizo regresar a México a dos de sus hijas que estudiaban en Boston, antes que el servicio de Inmigración y Naturalización les retirara sus visas de estudiantes. Posteriormente, la empresa telefónica recibió las cartas de advertencia que amenazaban con prohibir la entrada a Estados Unidos a sus principales ejecutivos, esposas e hijos menores de edad. La advertencia sería ejecutada si en los 45 días siguientes a la fecha de recibidas las cartas, la empresa no abandonaba sus negocios en la isla.

Sin embargo, y a pesar de que Grupo Domos había afirmado que no abandonaría sus inversiones en Cuba por diversos motivos, entre los cuales destacó la importancia de defender la soberanía mexicana por encima de las leyes de otros países,¹⁸⁴ finalmente decidió abandonar sus operaciones en Cuba

¹⁸³ CRUZ, Dora María. "La Ley Helms Burton cobra sus primeras víctimas" en Época, IN4MEX, Lunes 10 de junio de 1996.

¹⁸⁴ "Ultimátum de Estados Unidos a ejecutivos de Domos" en Época, IN4MEX, Lunes 2 de septiembre de 1996.

dejando su alianza con la telefónica cubana ETECSA, desde el primer semestre de 1997.¹⁸⁵

En 1998, Grupo Domos decidió retirar sus inversiones en Cuba, exigiendo una compensación de 900 m.d.d. Sin embargo, a cuatro años de que Grupo Domos vendió su participación a la telefónica cubana, el gobierno cubano le adeudaba más de 400 m.d.d.¹⁸⁶

SHERRIT INTERNATIONAL CORPORATION.

La empresa canadiense, Sherrit International Corporation, con sede en Toronto, utilizó infraestructura que pertenecía a la Freeport Mac. Moran Co. de Nueva Orleans con una inversión en Cuba que ascendía a los 500 m.d.d.

El 9 de julio de 1996, el Departamento de Estado de Estados Unidos notificó a los altos ejecutivos y accionistas de la empresa que disponían de 45 días para abandonar sus propiedades en Cuba o enfrentar un posible rechazo de visas de Estados Unidos.

La empresa canadiense de níquel y cobalto a pesar de la presión ejercida, decidió no abandonar su inversión en la isla antillana. Fueron más allá, en noviembre de 1996, cuando los funcionarios del corporativo indicaron que proyectaban incursionar en la refinación de petróleo, en la producción de azúcar y en la modernización de las telecomunicaciones en la isla.¹⁸⁷

❖ STET.

Al igual que su similar, Grupo Domos, la empresa italiana de comunicaciones STET efectuaba negocios con la propiedad confiscada a la

¹⁸⁵ "Domos abandonó Cuba; espera que Estados Unidos levante su sanción" en Época, IN4MEX, Lunes 14 de julio de 1997.

¹⁸⁶ "Buscan recuperar adeudo con Cuba" en El Norte, INFOLATINA, 31 de octubre del 2002.

¹⁸⁷ "La Sherrit aumentará sus inversiones en Cuba" en Época, IN4MEX, Lunes 25 de noviembre de 1996.

empresa norteamericana IT&T (International Telephone and Telegraph) y de la misma manera, recibió cartas de advertencia e igualmente abandonó su inversión en la isla.

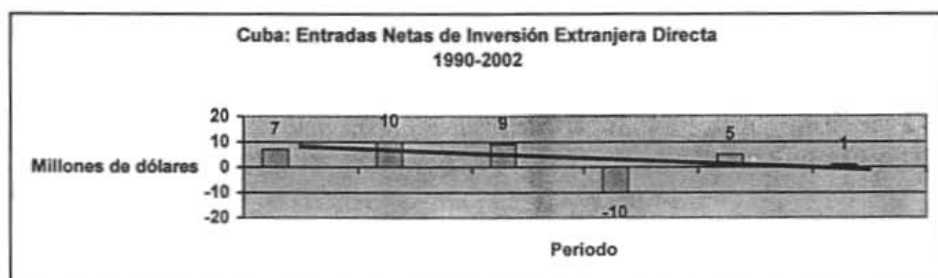
5.3.2. La Inversión Extranjera en Cuba.

Ahora bien, para saber de qué manera la Ley Helms Burton afectó el flujo de las inversiones extranjeras en Cuba, es necesario analizar la siguiente relación:

Entradas Netas de Inversión Extranjera Directa, 1990-2002.

	1990-1994	1995-1999	1999	2000	2001	2002
Cuba	7	10	9	-10	5	1

GRAFICA 1



Datos tomados del Cuadro I.1 Distribución Regional de las Entradas Netas de Inversión Extranjera Directa 1996-2002, de la obra *Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe, 2002*, CEPAL, N. U., Chile, Marzo del 2003, p. 23.

Como se puede observar en la Gráfica 1, la Inversión Extranjera Directa en Cuba, muestra en el período 1995-1999, su más alto índice en promedio, 10 millones de dólares. Teniendo en cuenta que la Ley Helms Burton fue aprobada en 1996, se esperaba que el flujo de las inversiones extranjeras cayera, sin embargo, como se muestra en la gráfica, estas siguieron fluyendo a la isla. Esta situación podría explicarse principalmente porque la aplicación de la Ley Helms Burton, ha resultado prácticamente imposible, toda vez que hay

mecanismos y circunstancias que han permitido evadir sus efectos como por ejemplo:

- *A Cuba continúan acudiendo empresas que no tienen intereses comprometidos con el mercado norteamericano.*
- *Muchas inversiones se pueden hacer sin tener que ver con propiedades nacionalizadas.*

Sorprendentemente, después de promulgada la Ley Helms Burton en 1996, se firmaron unos 240 acuerdos de asociaciones con capital extranjero y se encontraban en fase de negociación otros más. Se firmaron acuerdos de protección y promoción de inversiones con 18 países, dos de ellos posteriores a la Ley Helms Burton y se avanzaba en la negociación con otros países.¹⁸⁸

Sin embargo, el gobierno cubano en su proyecto de resolución para condenar el bloqueo económico que Estados Unidos aplica sobre la isla, presentado a Kofi Annan, Secretario General de la ONU, el 10 de noviembre del 2002, donde se señalan los daños y perjuicios que dicho bloqueo y obviamente la Ley Helms Burton, han causado a Cuba. En resumen se señala que la economía cubana está impactada por la inexistencia de su mercado tradicional, el pago de sobrepagos, dificultades para contratar fletes y reaseguros, falta de acceso a la inversión estadounidense, recursos multilaterales para el desarrollo y mejores opciones de compra, pérdida de oportunidades de negocios, un entorno internacional de escepticismo en terceros países por temor a eventuales represalias y pone como ejemplo, el que en sólo en nueve sectores de la economía cubana el bloqueo ha causado pérdidas por 643 m.d.d. en el 2001.¹⁸⁹

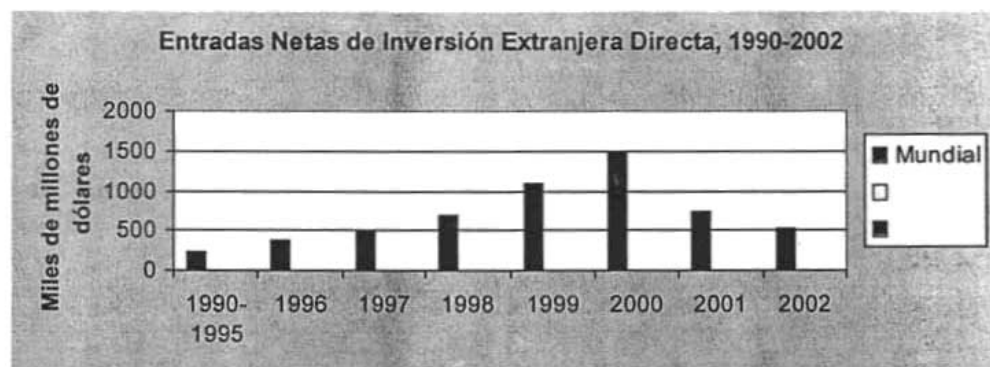
Regresando a la gráfica, resulta sorprendente ver que en el año 2000 se presenta la mayor caída de Inversión Extranjera Directa, llegando a su punto más bajo, -10 millones de dólares. La razón de dicha caída se puede encontrar en la

¹⁸⁸ DOS SANTOS, José. "Cuba sigue adelante pese a la Helms Burton" en *Macroeconomía*, Informes, Martes 15 de octubre del 1996.

¹⁸⁹ ARREOLA, Gerardo. "Cuba estima en 70 mil m.d.d. los daños del bloqueo económico estadounidense" en *La Jornada*, 2 de noviembre del 2002.

situación de la Inversión Extranjera Directa Mundial, que de acuerdo con la Gráfica 2, muestra una grave caída en el mismo período.

GRAFICA 2



Datos tomados del Cuadro I.1 Distribución Regional de las Entradas Netas de Inversión Extranjera Directa 1996-2002, de la obra La Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe, 2002, CEPAL, N. U., Chile, p. 3.

El descenso experimentado por los flujos mundiales de Inversión Extranjera Directa en los últimos años se debe según la CEPAL, a la desaceleración de la actividad económica mundial, particularmente de Estados Unidos, la cual estuvo acompañada de una reducción de las inversiones y de una caída de la tasa de ganancia de las empresas.

Durante la última década, la economía estadounidense tuvo un desempeño macroeconómico que rompía paradigmas hasta entonces vigentes: el fuerte crecimiento era compatible con niveles bajos de inflación y desempleo.

Sin embargo, la caída de los flujos mundiales de Inversión Extranjera Directa en el plano mundial se debe en buena parte a la marcada baja en el monto de las operaciones de fusiones y adquisiciones, principalmente las correspondientes a operaciones transfronterizas, que fueron el componente más importante de la Inversión Extranjera Directa en la década de los noventa. El monto total de las fusiones y adquisiciones anunciadas entre enero y septiembre

del 2002 fue de 902,848 millones de dólares, cifra que representa una disminución del 33% con respecto al monto correspondiente al mismo período del año anterior.

Asimismo, la Inversión Extranjera Directa destinada a América Latina y el Caribe registró una caída del 33% respecto a la del 2001, al bajar de 84,013 millones de dólares a 56,190 millones de dólares.

Para Cuba, particularmente, en el 2001, aunque se congelaron proyectos de inversión en el sector inmobiliario, se avanzó en la apertura de la inversión extranjera. Las entidades públicas profundizaron el proceso de perfeccionamiento empresarial. El perfeccionamiento se extendió a 205 entidades públicas y se consolidó la reforma financiera en más de 20 nuevas instituciones. La creciente adopción del nuevo sistema de cobros y pagos mejoró la disciplina financiera de las empresas.

En materia de Inversión Extranjera Directa, el número de empresas mixtas y contratos de asociación aumentó a 405 frente a los 395 registrados al cierre del año anterior. En total existe un capital comprometido por alrededor de 5,400 millones de dólares, la mitad ya desembolsado. España, Canadá e Italia ocuparon los primeros lugares en el número de negocios conjuntos. Para facilitar los trámites de los inversionistas extranjeros se consolidó el sistema de ventanilla única.

En el 2001, se firmaron 9 acuerdos de promoción y protección recíproca de inversiones (con Dinamarca, Croacia, Camboya, Qatar, México, Honduras, La Comunidad del Caribe, Mozambique y Finlandia) y otros dos acuerdos (con China y Líbano) para eliminar la doble tributación.¹⁹⁰

¹⁹⁰ CEPAL. *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2001-2002*, Naciones Unidas, Santiago de Chile, p. 160.

5.3.3. El comercio exterior entre Estados Unidos, México y Canadá después de la Ley Helms Burton.

❖ El Comercio Exterior de Estados Unidos.

La Balanza Comercial de Estados Unidos con Canadá,¹⁹¹ 1995-2001, presenta un saldo deficitario al alza. Tanto el nivel de las importaciones como de las exportaciones crecieron a la par. Asimismo, se puede señalar que la aparición de la Ley Helms Burton en 1996 no significó cambio alguno en ritmo de las exportaciones e importaciones estadounidenses con Canadá.

GRÁFICA 3



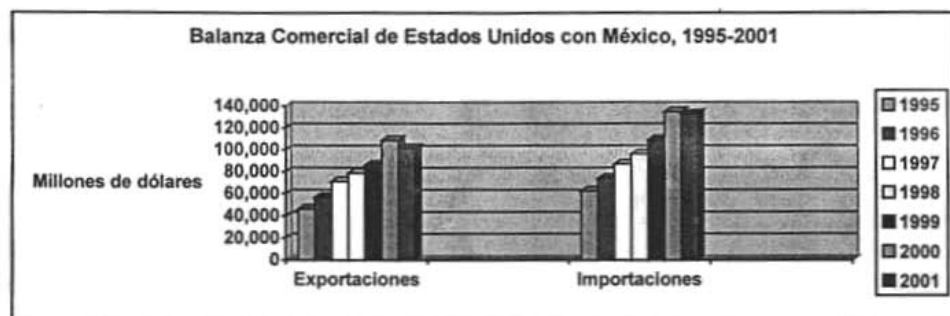
Datos tomados del International Monetary Fund. *Direction Trade Statistics, Yearbook 2002*, Washington D.C., U.S.A., p. 480.

La Balanza Comercial de Estados Unidos con México¹⁹², 1995-2001, también presenta saldo deficitario al alza constante. Las importaciones y las exportaciones crecieron al mismo nivel. De la misma manera, tampoco se observa cambio alguno en el ritmo de las exportaciones y de las importaciones estadounidenses con México de 1996 en adelante. Con lo cual, se puede afirmar que las relaciones comerciales bilaterales entre Estados Unidos y México no fueron afectadas por la Ley Helms Burton.

¹⁹¹ International Monetary Fund. *Direction Trade Statistics, Yearbook 2002*, Washington D.C., U.S.A., p. 480.

¹⁹² *Ibíd.*, p. 482.

GRÁFICA 4



Datos tomados del International Monetary Fund. *Direction Trade Statistics, Yearbook 2002*, Washington D.C., U.S.A., p. 482.

La Balanza Comercial de Estados Unidos con Cuba,¹⁹³ 1995-2001, nos muestra un nivel muy pobre de comercio. Las exportaciones son muy bajas y las importaciones, a no ser por lo registrado en 1999 y 2000, son casi nulas.

GRÁFICA 5



Datos tomados del International Monetary Fund. *Direction Trade Statistics, Yearbook 2002*, Washington D.C., U.S.A., p. 482.

Resulta interesante observar que en 1996, las exportaciones de Estados Unidos mantuvo su nivel del año anterior, y que en 1997 registraron su punto más alto al colocarse en los 9 millones de dólares. Sin embargo, se observa una tendencia a la baja de 1997 al 2000, y un pequeño repunte en el 2001. Todo lo

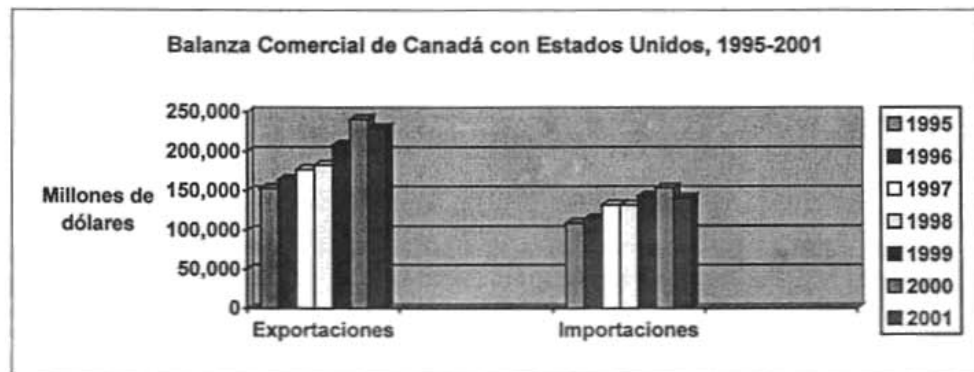
¹⁹³ *Ibidem*.

anterior nos indica que si bien la aprobación de la Ley Helms Burton en 1996 no afectó el flujo de las exportaciones estadounidenses a Cuba, tal vez sí pudo afectarlas después de 1997.

❖ El Comercio Exterior de Canadá.

La balanza comercial de Canadá con Estados Unidos¹⁹⁴, 1995-2001, presenta saldo superavitario al alza constante. No hay cambio negativo alguno registrado de 1996 en adelante, lo cual indica que el comercio bilateral no fue afectado por la aparición de la Ley Helms Burton.

GRÁFICA 6



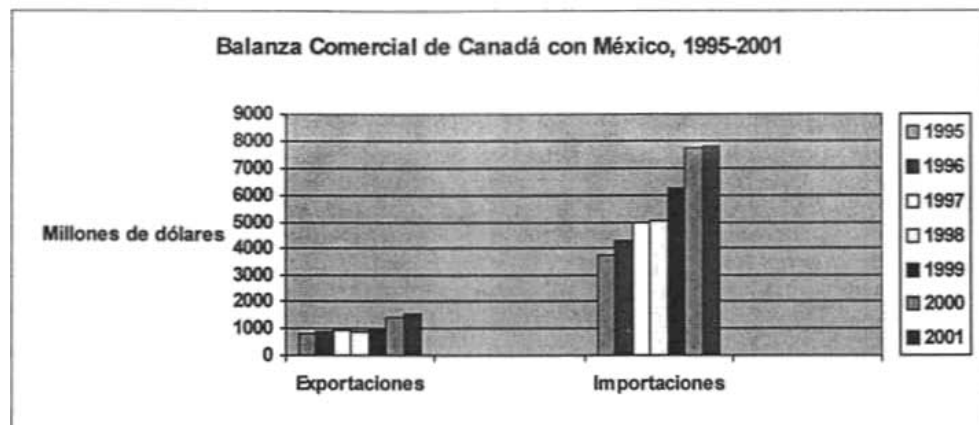
Datos tomados del International Monetary Fund. *Direction Trade Statistics, Yearbook 2002*, Washington D.C., U.S.A., p. 157.

La balanza comercial con México,¹⁹⁵ 1995-2001, presenta saldo deficitario al alza constante, donde el flujo de importaciones canadienses supera por mucho el flujo de exportaciones canadienses. Asimismo, se puede afirmar que el comercio entre ambos países tampoco fue afectado por la Ley Helms Burton.

¹⁹⁴ Ibid., p. 157.

¹⁹⁵ Ibid., p. 159.

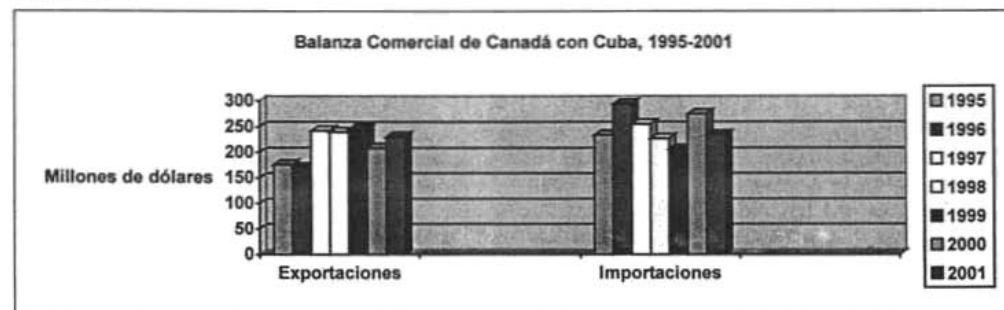
GRÁFICA 7



Datos tomados del International Monetary Fund. *Direction Trade Statistics, Yearbook 2002*, Washington D.C., U.S.A., p. 159.

La balanza comercial de Canadá con Cuba,¹⁹⁶ 1995-2001, presenta altibajos en el nivel de exportaciones e importaciones canadienses. Aunque las exportaciones siguieron creciendo, las importaciones cayeron entre 1996 y 1999, repuntando en el año 2000, para terminar con otra caída en el 2001. Todo lo cual, nos indica que tal vez la aparición de la Ley Helms Burton pudo haber afectado el flujo de las importaciones canadienses.

GRÁFICA 8



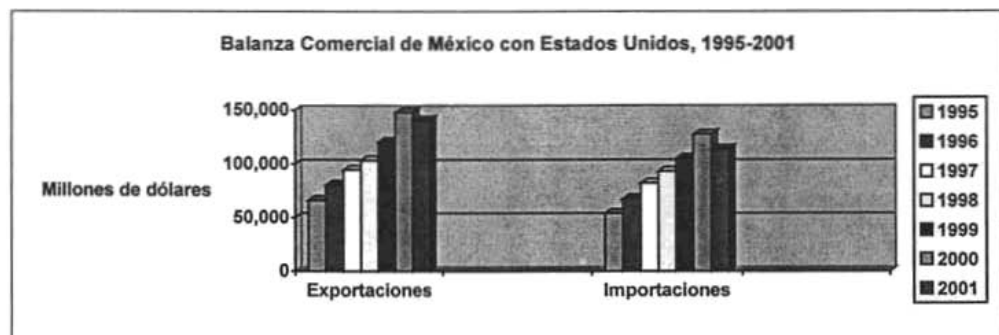
Datos tomados del International Monetary Fund. *Direction Trade Statistics, Yearbook 2002*, Washington D.C., U.S.A., p. 159.

¹⁹⁶ Ibidem.

❖ El comercio de México

La balanza comercial de México con Estados Unidos¹⁹⁷, 1995-2001, presentó superávit al alza constante. Tanto las exportaciones como el de las importaciones mexicanas crecieron al mismo ritmo.

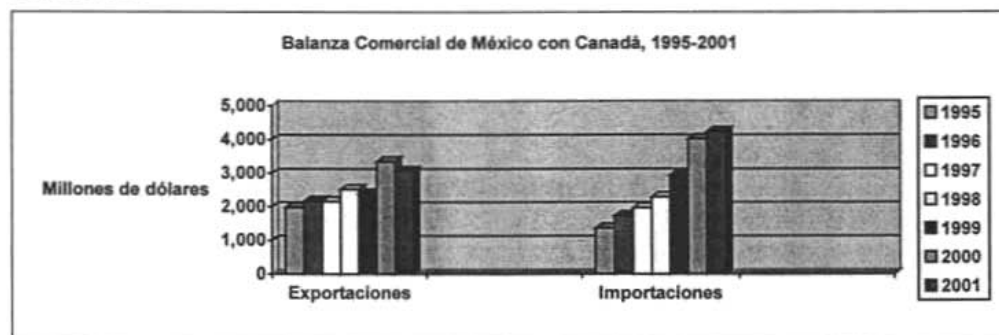
GRÁFICA 9



Datos tomados del International Monetary Fund. *Direction Trade Statistics, Yearbook 2002*, Washington D.C., U.S.A., p. 329.

La balanza comercial de México con Canadá,¹⁹⁸ 1995-2001, presenta un cambio importante en 1997, al pasar del superávit al déficit comercial.

GRÁFICA 10



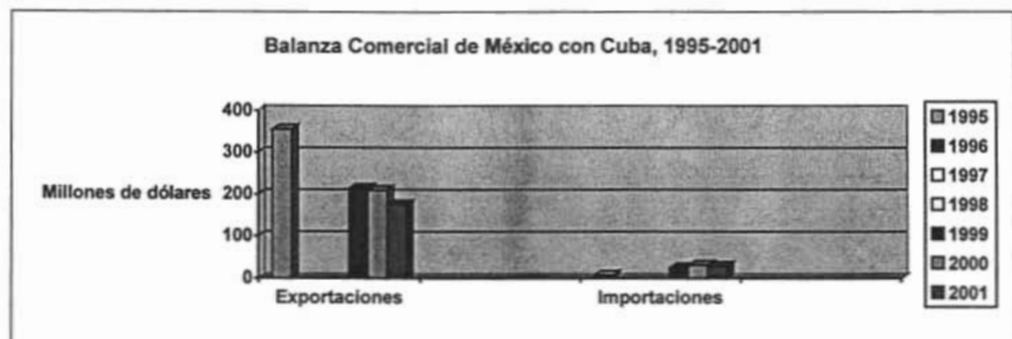
Datos tomados del International Monetary Fund. *Direction Trade Statistics, Yearbook 2002*, Washington D.C., U.S.A., p. 329.

¹⁹⁷ *Ibid.*, p. 329.

¹⁹⁸ *Ibidem.*

La balanza comercial de México con Cuba,¹⁹⁹ 1995-2001, presenta un vacío de datos entre 1996-1998, y una tendencia a la baja en el nivel de las importaciones y de las exportaciones mexicanas. Nuevamente, se puede argumentar que tal vez la Ley Helms Burton pudo haber afectado de alguna manera el flujo comercial entre México y Cuba.

GRAFICA 11



Datos tomados del International Monetary Fund. *Direction Trade Statistics, Yearbook 2002*, Washington D.C., U.S.A., p. 330.

Una vez, analizadas todas las gráficas de las balanzas comerciales entre Estados Unidos, México y Canadá, podemos concluir que si bien la aparición de la Ley Helms Burton en 1996, no afectó el desarrollo del comercio entre Estados Unidos, México y Canadá, sí afectó el desarrollo del comercio de estos tres países con Cuba.

¹⁹⁹ *Ibid.*, p. 330.

CONCLUSIONES

En el terreno de las Relaciones Internacionales, para definir el modo de actuar de los Estados, la Teoría del Realismo Político, señala que el principal elemento que motiva e impulsa a un Estado es el poder, de tal manera que la constante lucha por el poder en el mundo determina la política entre las naciones.

En el caso de Estados Unidos, desde sus orígenes presentaron una política imperialista, tendiente al aumento de poder. Las trece colonias se expandieron territorialmente en el continente americano, con el objetivo de establecer una hegemonía continental. La ideología estadounidense se condensa en el "Destino Manifiesto" que justificó el ansia de expansión territorial basados en la creencia de tener un derecho inherente a ella y a la superioridad de su raza. Desde la formulación de la Doctrina Monroe, quedó de manifiesto la idea que América era para los estadounidenses.

En el ámbito comercial, Estados Unidos desarrollo una política comercial condicionada por la conveniencia política o económica preponderante del momento, que ha fluctuado del proteccionismo al liberalismo y viceversa; donde confluyen intereses encontrados entre las necesidades internas y los objetivos exteriores, regateos burocráticos, tomas de decisiones presidenciales, y el juego político dentro y fuera del Congreso. No fue sino al término de la Segunda Guerra Mundial que la política comercial estadounidense cobró relevancia, cuando Estados Unidos emergió como potencia mundial y se constituyó en el principal promotor del actual sistema de comercio y de pagos internacional, al establecer el GATT hoy OMC, el BIRD y el FMI.

Sin embargo, los países europeos y asiáticos fueron recuperándose de los estragos causados por la guerra y para la década de los ochenta, se convirtieron en un fuerte competidor para Estados Unidos, mientras que este último se hacía más dependientes comercialmente del resto del mundo.

La Teoría del Neorrealismo explica este nuevo esquema en las relaciones internacionales señalando que los estados ya no eran los únicos jugadores dentro del sistema internacional. En un escenario de interdependencia compleja, el Estado permanece pero acompañado de otros actores externos e internos a él.

Llegada la década de los noventa, la economía estadounidense se encontraba diezmada por la recesión económica y la pérdida de la competitividad del país. Estados Unidos pasó a ser un deudor neto a nivel internacional, con una deuda que representaba el 11% del PNB y un déficit comercial a la alza en 1985. Como consecuencia, Estados Unidos tenía necesidad de aumentar sus exportaciones y por eso buscó la integración de su economía con Canadá y México, a través del TLCAN, para recuperar tanto el equilibrio del sector externo como la hegemonía perdida.

México, a través del TLCAN esperaba tener un mejor y seguro acceso al mercado estadounidense y canadiense y así propiciar el fortalecimiento de la industria nacional mediante un sector exportador más sólido y con mejores niveles de competitividad y coadyuvar a la creación de empleos. Canadá, que ya disfrutaba con Estados Unidos un ALC desde 1989, tenía como objetivo asegurar los términos de acceso del mercado mexicano y estadounidense.

Así con TLCAN, se dio inicio a una nueva etapa en las relaciones comerciales de Norteamérica. Las políticas comerciales de Estados Unidos, México y Canadá estaban orientadas a promover el empleo y el crecimiento de la región, mediante la expansión del comercio y las oportunidades de inversión y la convicción de que el tratado permitiría aumentar la competitividad de las empresas estadounidenses, mexicanas y canadienses.

Pero a pesar del compromiso mutuo establecido en el tratado las relaciones entre Estados Unidos, México y Canadá siguieron enfrentando problemas de diversa índole entre los cuales destacó la aprobación de la Ley Helms Burton el 12 marzo de 1996 por el presidente estadounidense, William Clinton.

La Ley Helms Burton puso en evidencia el interés que Estados Unidos siempre ha tenido sobre Cuba al ser esta isla la entrada al Golfo de México donde existen yacimientos petrolíferos. Desde que Estados Unidos emergió como país, los principales ideólogos y hombres de poder, tuvieron como uno de sus principales objetivos la anexión de la isla antillana; pero como entonces Cuba formaba parte de la colonia española, Estados Unidos intentó comprarla, y al no tener éxito busco intervenir en la guerra de independencia cubana.

Al termino de la guerra Cuba se convirtió en una semicolonia estadounidense. Estados Unidos era dueño de tierras, controlaba la industria exportadora, la energía eléctrica, la industria lechera, el abastecimiento de combustible y gran parte de crédito bancario y designaba al gobernador de la isla antillana, en un momento donde la seguridad militar estaba por encima de cualquier otra consideración, significando el establecimiento de dictadores en Cuba así como en varios países de América Latina.

Esta situación cambio en 1956 cuando se inició la caída de los dictadores auspiciados por Estados Unidos en América Latina. En Cuba, Fidel Castro encabezó la lucha contra Fulgencio Batista, último gobernador de la isla a quien derrotó en enero de 1959, dando inicio a una nueva historia en las relaciones de ambos países. A partir de entonces, se gestaron una serie de acontecimientos que al paso del tiempo degeneraron en el rompimiento de las relaciones entre Estados Unidos y Cuba. Uno de más importantes fue la aprobación de la ley de la Reforma Agraria en 1959 y demás leyes nacionalizadoras, con las que se expropiaron varias tierras propiedad norteamericana, se nacionalizaron los bancos norteamericanos y todos los bienes de empresas nacionales o jurídicas de nacionalidad estadounidense, originando el endurecimiento de la posición del gobierno estadounidense y de los inversionistas norteamericanos que inconformes declararon inaceptable el pago de indemnizaciones ofrecido por el gobierno cubano.

Posteriormente, el 26 de agosto de 1959, se dio el primer paso del bloqueo estadounidense al cancelarse un financiamiento de 15 000 000 dólares para mejorar el servicio eléctrico en la isla. Cuba por su parte, se acercó a la Unión Soviética, el entonces enemigo número uno de los Estados Unidos degenerando en el rompimiento de las relaciones diplomáticas y consulares entre ambos países el 3 de enero de 1961, y el establecimiento formal del bloqueo económico estadounidense sobre Cuba el 3 de febrero de 1962.

En este proceso de bloqueo, el Congreso estadounidense emitió varias legislaciones que buscaban “regular” las relaciones con Cuba: la Ley para el control de las exportaciones de 1949, la Ley de Asistencia Exterior de 1961, la Ley de la Democracia Cubana de 1992 y la Ley Helms Burton en 1996.

Cuba, después de la derrota de la Unión Soviética en 1991 cayó en una aguda crisis, reestructuro su economía interna y se abrió a la economía de mercados para capturar inversión extranjera. Como resultado se diversificaron la mayoría de los sectores de la economía cubana y las asociaciones con capital extranjero crecieron de 20 en 1990 a 140 en 1994, lo cual era un gran éxito. En el Congreso estadounidense, para contrarrestar esta situación, los anti-castristas de línea dura sacaron a la luz el proyecto de ley Helms Burton en 1995. Durante largo tiempo la suerte de la iniciativa fue incierta, de hecho se aprobó en la Cámara de Representantes, pero el Senado solo aprobó una versión modificada. A comienzos de 1996 el proyecto aún estaba en suspenso hasta que la crisis política generada por el derribamiento de dos avionetas Cessna por la aviación cubana el 24 de febrero de 1996, allanó el camino de la ley para su aprobación.

Clinton aprobó la Ley Helms Burton, en un año electoral y con grandes aspiraciones personales de permanecer en la Casa Blanca, para acallar a la opinión pública, tener la simpatía del grupo de cubano-americanos anti-castristas y los votos necesarios para ganar nuevamente la presidencia del país.

Sin embargo, en cuanto la Ley Helms Burton fue aprobada, se generó una ola de protestas a nivel internacional, encabezadas principalmente por la Unión Europea, México y Canadá, quienes eran los mas afectados, haciendo público ante los diversos foros internacionales su desacuerdo contra la Ley Helms Burton, y muy en especial contra los títulos III y IV por su trascendencia a nivel internacional.

William Clinton, decidió postergar la aplicación del Título III, mientras que el título IV lo puso en vigor el 17 de junio de 1996; para evitar la confrontación directa con sus socios comerciales, que conociendo el alcance de la misma no se quedarían paralizados.

La Ley Helms Burton esta dividida en cuatro títulos, en el título I, se formula un largo catálogo de sanciones de Estados Unidos contra Cuba, y se convierte al Congreso en la clave de cambios futuros; en el título II, se establece que Estados Unidos sólo levantará el embargo después que exista un gobierno de transición que disuelva el sistema de gobierno, garantice el derecho a la propiedad privada y tome las medidas adecuadas para que se devuelvan las propiedades a los ciudadanos o empresas estadounidenses expropiados o se les indemnice; en el título III, se otorga a los ciudadanos estadounidenses cuyas propiedades fueron confiscadas después de la revolución cubana el derecho a demandar a empresas extranjeras ante tribunales estadounidenses y en el título IV, solicita la prohibición de entrada a Estados Unidos al personal directivo, los propietarios o accionistas mayoritarios de las empresas extranjeras demandadas.

El objetivo de la Ley Helms Burton es fundamentalmente político, mediante la presión se busca desalentar las inversiones extranjeras en Cuba, a través de la amenaza de demandas judiciales y las restricciones de viaje y provocar un mayor deterioro económico que acelere el final del régimen cubano. La Ley Helms Burton redescubre el brío ideológico del imperialismo, al final del siglo veinte, Estados Unidos está demandando el derecho de

establecer la estructura para el sistema político y económico que éste toleraría en Cuba.

Frente al derecho internacional la Ley Helms Burton viola los derechos fundamentales de los estados: la independencia, la igualdad jurídica, el derecho a la conservación, la no-intervención, el respeto, y muy en particular, la soberanía y el derecho de nacionalización. Teniendo claro que tanto Cuba como Estados Unidos son iguales frente al derecho internacional; y que el principal efecto de dicha igualdad soberana es la jurisdicción exclusiva sobre el territorio y la población que se encuentra asentada en el mismo, el deber de no intervención y el respeto a la inmunidad soberana.

Respecto a las expropiaciones, el proceso cubano de nacionalizaciones se realizó en correspondencia con la ley internacional y el cumplimiento de lo establecido en el artículo 24 de la Constitución Cubana de 1940. Cuba puede demostrar que los antiguos propietarios, de otras nacionalidades distintas a la norteamericana, que fueron igualmente afectados por las leyes de nacionalizaciones han podido ser compensados gracias a los acuerdos de compensación firmados por Cuba.

Respecto al carácter extraterritorial de dicha legislación este ha sido el principal punto de diferencia entre Estados Unidos con el resto del mundo. La Ley Helms Burton va más allá de los límites territoriales de Estados Unidos, al imponer sanciones a empresas e individuos ubicados en otros países, violando la soberanía de estos países.

Considerando estos aspectos, la reacción política y jurídica de la comunidad internacional fue inmediata. En distintos foros de carácter universal y regional se inició un proceso de oposición a la misma. La ONU, reiteró la exhortación a todos los Estados a no promulgar y aplicar leyes de este tipo. El Comité Jurídico Interamericano de la OEA señaló que la ley no era conforme frente al derecho internacional. El Grupo de Río, presentó una

declaración de oposición contra los efectos extraterritoriales de las leyes nacionales, haciendo alusión a la ley estadounidense.

La Unión Europea, aunque decidió denunciarla ante la OMC por violar los principios de intercambio comercial garantizados por dicha organización, cedió ante Estados Unidos. Con el Acuerdo de Principio, la Unión Europea se comprometió a suspender su demanda mientras que Clinton emitió declaración de intención donde se comprometió a suspender el título III por el resto de su mandato y prometió interceder ante el Congreso estadounidense a favor de la modificación del aspecto extraterritorial de la ley.

Esta decisión por parte del presidente Clinton, marcó la pauta a seguir por su sucesor, George W. Bush, quien también ha mantenido suspendido el título III argumentando intereses de seguridad. De ahí que después de siete de su aprobación, el título III de la Ley Helms Burton siga suspendido.

Sin embargo, Ley Helms Burton siguió en pie, por la simple razón de que la violación de las normas del derecho internacional, no implica otra sanción que la que los demás miembros de la sociedad internacional puedan imponer. Los gobiernos de los estados juzgan por sí mismos si han de actuar o no de conformidad con las normas del derecho internacional.

Canadá y México, ambos países socios comerciales de Estados Unidos y Cuba, recurrieron ante los foros internacionales para expresar su desacuerdo por la aprobación de la Ley Helms Burton, trabajaron mutuamente al interior el TLCAN, y unilateralmente como otros países aprobaron una ley antidoto para frenar las consecuencias extraterritoriales de la Ley Helms Burton en su territorio.

La Ley Helms Burton, contradice lo establecido en el TLCAN, en materia de inversión (capítulo XI), que establece que cada una de las partes debe brindar a los inversionistas de otra parte un trato no menos favorable

que el que otorgue a sus propios inversionistas, lo que también se extiende a sus inversiones (artículo 1102, 2); en materia de servicios financieros, lo establecido en el capítulo XIV, que pretende facilitar el libre intercambio de capitales y en materia de entrada de personas de negocios, lo establecido en el capítulo XVI que su artículo 1601 establece la conveniencia de facilitar la entrada de personal de negocios conforme el principio de reciprocidad.

Canadá y México acudieron al mecanismo de solución de controversias del TLCAN, para dirimir sus diferencias en torno a la Ley Helms Burton. Pero ante el fracaso de las consultas en el panel trilateral, ambos países como otros más, sólo encontraron en las leyes antídoto como la única opción para la solución al problema.

Canadá enmendó el Acta de Medidas Extraterritoriales de 1985, que concede la autoridad para emitir órdenes que bloqueen el efecto sobre Canadá de medidas extraterritoriales de otros estados y permitir a las empresas canadienses afectadas por la legislación estadounidense a contra demandar ante sus tribunales una cantidad igual a la que los tribunales estadounidenses hubieran concedido. México aprobó la Ley de Protección al Comercio y la Inversión de Normas Extranjeras que Contravengan el Derecho Internacional para prohibir y sancionar a las empresas mexicanas que acaten las leyes de otros países, y otorgar las bases necesarias para que puedan contra demandar y reclamar indemnizaciones.

Fue así como la Ley Helms Burton quedó paralizada, al estar suspendido desde el primer momento el título III y estar vigentes las leyes antídoto que frenan sus efectos en los territorios de otros países.

Respecto a los costos, las consecuencias han resultado más evidentes en el ámbito político en el entramado político de la diplomacia internacional, que en el contexto del comercio y las inversiones. Políticamente, el costo ha sido mucho mayor para Estados Unidos, ya que ni derrocó al gobierno de Castro, ni lo indujo a la apertura política. La Ley

Helms Burton no aisló a Cuba sino más bien a Estados Unidos, ya que por vez primera en la ONU, la OEA, el Grupo de Río, la OMC, y el demás países afectados dejaron solo a Estados Unidos en su lucha por ahogar Cuba.

Económicamente, la Ley Helms Burton afectó solo a unas cuantas empresas que mantenían inversión en la isla abandonaron su inversión: CEMEX, Grupo DOMOS y STET, mientras que los efectos que la Ley Helms Burton tuvo sobre los flujos comerciales entre Estados Unidos, México y Canadá, encontramos que estos siguieron desarrollándose de manera normal.

Las balanzas comerciales de Estados Unidos con Canadá y México (1995-2001) siguieron creciendo y el saldo deficitario. Las balanzas comerciales de Canadá con Estados Unidos y México (1995-2001) también crecieron y conservaron los mismos saldos superavitario y deficitario respectivamente y la balanza comercial de México con Estados Unidos (1995-2001) continuo creciendo y con saldo superavitario mientras que la balanza comercial de México con Canadá (1995-2001) es la única que presenta un cambio radical al pasar del superávit al déficit en 1997.

Es de resaltar que solo los flujos comerciales entre Estados Unidos, México y Canadá con Cuba (1995-2001) durante mostraron cambios negativos. La balanza comercial de Estados Unidos con Cuba (1995-2001), mostró un nivel de comercio muy pobre, con importaciones casi nulas y una fuerte caída en el nivel de las exportaciones a partir de 1997 y un pequeño repunte en el 2001. La balanza comercial de Canadá con Cuba(1995-2001) presentó altibajos en el flujo de importaciones y exportaciones. Las importaciones canadienses sorpresivamente mostraron una fuerte caída entre 1996 y 1999, atribuible a la ley Helms Burton. La balanza comercial de México con Cuba (1995-2001) presentó una ausencia de información en el flujo de exportaciones entre 1996 y 1998, un nivel de importaciones casi nulo.

Respecto a los efectos en la economía cubana, el gobierno cubano presentó a la ONU un informe donde se señaló que los daños causados por el bloqueo estadounidense a la economía cubana hasta el 2002 ascendieron a 70 mil m.d.d. acumulados desde 1959. En el terreno de las inversiones, a pesar que como se señaló algunas compañías extranjeras abandonaron sus inversiones en Cuba, estas siguieron arribando. La inversión extranjera directa en Cuba durante 1995 a 1999, mostró su más alto índice en promedio, 10 m.d.d. Las inversiones siguieron fluyendo hacia Cuba.

Con lo anterior podemos concluir que la Ley Helms Burton no tuvo efectos en las relaciones comerciales de Estados Unidos con México y Canadá porque como se comprobó a lo largo de la investigación no hubo cambios en el desarrollo de las balanzas comerciales de Estados Unidos con México y Canadá (1995-2001), la política comercial estadounidense sigue en pie y a que la ley Helms Burton hoy en día es letra muerta.

Aunque en un futuro es probable que la Ley Helms Burton tenga más efectos en el campo de la inversión y el comercio, si es que sucede otro evento o circunstancia que forcé al gobierno estadounidense a aplicar completamente esta legislación, tomando en cuenta que el actual gobierno del presidente George W. Bush ha declarado abiertamente una política agresiva contra Cuba, y que el retiro de la Ley Helms Burton por parte del Congreso estadounidense luce totalmente imposible para los próximos años mientras no haya un cambio fundamental en las coordenadas políticas superiores

La peligrosa circunstancia hace impostergable que la comunidad internacional le haga saber a Estados Unidos, con firmeza y claridad que ninguna nación independientemente de su poderío económico, político o militar puede arrojarse la facultad de decir a otras naciones con quién pueden comerciar y con quién no. Estados Unidos debe percibir inequívocamente que al margen de sus coyunturas político-electorales internas, la prepotencia de su política exterior y su autodesignado papel como legislador del mundo está llegando a la insensatez.

BIBLIOGRAFÍA

ALONSO, Jorge. Cuba: la rectificación, Colección de Estudios Latinoamericanos 2, Universidad de Guadalajara, México, 1990, 234 P.

ARELLANO García, Carlos. Primer curso de Derecho Internacional Público, Porrúa, Cuarta edición, México, 1993, 837 P.

ARIEL, Susan. Trade and the American Dream, a social history of Postwar Trade Policy, University Press of Kentucky, Quinta edición. USA, 1996, 262 P.

BATRA, Ravi. El mito del Libre Comercio, Vergara, Buenos Aires, Argentina. 1994, 274 P.

BLANCO Mendoza, Herminio. Las negociaciones comerciales de México con el mundo, Fondo de Cultura Económica, Tercera edición, México, 1994, 282 P.

BOERSNER, Demetrio. Relaciones Internacionales de América Latina, Nueva Sociedad, Cuarta edición, Caracas, Venezuela, 1990, 334 P.

BORJA, Arturo, Guadalupe González y Brian J. R. Stevenson (coordinadores). Regionalismo y Poder en América: los límites del Neorrealismo, Miguel Ángel Porrúa, Centro de Investigaciones y Docencia Económica, México, 1996, 496 P.

CABALLERO U., Emilio. El Tratado de Libre Comercio, Beneficios y desventajas, Diana, México, 1992, 92 P.

CRABB Cecil y Pat Holt. Invitation to Struggle, Congress, the President and Foreign Policy, Tercera edición, Congressional Quarterly Inc. Press, USA, 1989, 300 P.

Centro de Estudios sobre América. Cuba en las Américas, Ediciones Centro de Estudios sobre América, Miramar, Cuba, 1995, 96 P.

Centro de Investigaciones para el Desarrollo A. C. Política Exterior para un Mundo Nuevo, Editorial Diana, México, 1993, 200 P.

CONNELL-SMITH, Gordon. Estados Unidos y América Latina, Fondo de Cultura Económica, México, 1976, 340 P.

CEPAL. Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2001-2002, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2003, 312 P.

CEPAL. La Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe, 2002, Naciones Unidas, Chile, Marzo del 2003, 166 P.

Congressional Quaterly Inc. El Congreso de los Estados Unidos, Estructura y Funcionamiento, Limusa/Noriega Editores, México, 1992, 248 P.

Congressional Quaterly Inc. Trade U.S. Policy since 1945, Limusa Editores, Washington D.C., USA, 1984, 256 P.

Corporación Editora Continental S.A. Diccionario de Términos Económicos y Contables, Lima, Perú, 1980, 330 P.

COTAYO León, Nicanor. Sitiada la Esperanza (Bloqueo Económico de EE.UU. a Cuba), Editorial de Cultura Popular, La Habana, Cuba, 1991, 60 P.

DÁVILA Pérez, Consuelo y Eliézer Morales Aragón. La nueva relación de México con América del Norte, Fondo de Cultura Económica, Segunda edición, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 1994, 556 P.

DE ARENAL, Celestino. Introducción a las Relaciones Internacionales, Editorial Tecnos S.A., Tercera edición, Madrid, España, 1990, 496 P.

DION, León. Los Grupos y el poder político en los Estados Unidos, Grijalbo, Segunda edición, México, 1967, 68 P.

DRISCOLL, Bárbara A. La Administración Clinton, Centro de Investigaciones sobre América del Norte, UNAM, México, 1995, 404 P.

Editorial Bibliográfica. Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo IX, Buenos Aires Argentina, 1978. 600 P.

Editorial Planeta .Diccionario Enciclopédico, Economía, Tomo 7, Barcelona España, 1980, 496 P.

Editora Política .Historia de un Bloqueo, La Habana, Cuba, 1992, 36 P.

FARRELL F., Barril. América Latina y Canadá frente a la Política Exterior de los Estados Unidos, Fondo de Cultura Económica, Segunda edición, México, 1975, 364 P.

FERNÁNDEZ DE CASTRO, Rafael. ¿Qué son los Estados Unidos?, Mc Graw-Hill, Instituto Tecnológico Autónomo de México, 1996, 300 P.

FERNÁNDEZ-RUBIO Légra, Ángel. Instrumentos Jurídicos Internacionales, Pueblo y Educación, Tomo II, La Habana, Cuba, 1991,

FOREMAN-PECK, James. Historia Económica Mundial, Relaciones Económicas Internacionales desde 1850, Prentice Hall, Segunda edición, España, 1995, 532 P.

- GARCÍA Maynes, Eduardo. Introducción al Estudio el Derecho, Porrúa, Cuarta edición, México, 1990, 275 P.
- GORVACHEV, Mijail. Perestroika, Diana, México, 1997, 370 P.
- HAMSON B., John. Historia Universal Contemporánea, Mc Graw-Hill, México, 1994, 380 P.
- HERNÁNDEZ, Rafael. Cuba en las Américas, Ediciones Centro de Estudios sobre América, La Habana, Cuba, 1996, 96 P.
- KENNETH M., Curtis y John E. Carroll. Canadian-American Relations, Lexington Books, USA, 1984, 234 P.
- L. Kohl, Wilfrid. Política Económica Exterior de los Países Desarrollados, Editorial Troquel, Argentina, 1979, 346 P.
- LEU Hans, Joachim. Teoría de las Relaciones Internacionales, Colección Monografías Políticas No. 2, Jurídico Venezolana, Caracas, Venezuela, 1978.
- LÓPEZ Segrera, Francisco. El conflicto Cuba-Estados Unidos y la Crisis Centroamericana (1959-1984), Nuestro Tiempo, México, 1985, 245 P.
- LOWRY, Nelson. Las dimensiones de una revolución, the mesure of a revolution, University of Minnesota, Ediciones Libera, Buenos Aires, Argentina, 1972, 280 P.
- MIRANDA Bravo, Olga. Las nacionalizaciones cubanas, los tribunales norteamericanos y la Enmienda Hickenlooper, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, Cuba, 1996, 124 P.
- MOREIRA Rodríguez, Héctor. Entendiendo el TLC, Centro de Estudios Estratégicos, ITESM, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, 238 P.

MORGENTHAU, Hans J. Politics Among Nations, Alfred A. Knopf Inc., Quinta edición, USA, 1972, 618 P.

NAPOLEONI, Claudio. Diccionario de Economía Política, Tomo I, Alfredo Ortells S.L., Segunda edición, España, 1988, 282 P.

NOYOLA, Pedro. México y la Apertura Internacional, El Colegio de México, México, 1998, 269 P.

PEREZNIETO Castro, Leonel. El TLC: una introducción, Maestría en Derecho Internacional Privado, Universidad de Sonora, Grupo Editorial Monte Alto S.A. de C.V., México, 1994, 704 P.

RECATTE, Alberto. Cuba: Economía y Poder 1959-1980, Alianza Editorial S.A., Madrid, España, 1982, 236 P.

REQUEIJO, Jaime. Economía Mundial: un análisis entre 2 siglos, Mc Graw Hill, Cuarta edición, Aravaca- Madrid, España, 1995, 380 P.

REY Romay, Benito. Integración Comercial de México, Estados Unidos y Canadá ¿Alternativa o destino?, Siglo XXI, Tercera edición, México, 1992, 420 P.

REYNOLDS P.A. Introducción al Estudio de las Relaciones Internacionales, Tecnos S.A., Madrid, España, 1977,

RIUS. Lástima de Cuba, el grandioso fracaso de los hermanos Castro, Grijalbo, México, 1994, 236 P.

Rodolfo O de la Garza y Jesús Velasco (coordinadores). México y su Interacción con el Sistema Político Estadounidense, Centro de Investigación y Docencia Económica, México, 2000, 328 P.

RODRIGUEZ García, José Luis. Desarrollo Económico de Cuba 1954-1988, Nuestro Tiempo S.A., Segunda edición, México, 1990, 223 P.

SALVATORE, Dominick. Economía Internacional, Prentice Hall, Sexta edición, México, 1999, 808 P.

SALVATORE, Dominick. National Trade Policies Handbook of Comparative Economic Policies, Volume 2, Greenwood Press, New York, USA, 1992. 574 P.

Sociedad Cubana de Derecho Internacional. Agresiones de Estados Unidos a Cuba Revolucionaria, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, Cuba, 1989, 68 P.

TOSTE Ballart, Gilberto. Guantánamo al Desnudo, Editora Política, La Habana, Cuba, 1990, 192 P.

VEREA Campos, Mónica. 50 años de relaciones México-Canadá: encuentros y coincidencias, Centro de Investigaciones sobre América del Norte, UNAM, 1996, 120 P.

VILLAREAL, Rene. Teorías del Imperialismo, la dependencia y su evidencia histórica, Fondo de Cultura Económica, Segunda edición, México, 1989, 526 P.

WEINTRUB S. Libre Comercio entre México y Estados Unidos, Editores Asociados. Mexicanos S.A., México, 1987, 228 P.

W. Galenbein, James. The Evolution of Our Latin-American Policy, Documentary Record, Columbia University Press, New York, USA, 1950, 436 P.

WILLET, Edward F. How Our Laws are Made, U.S. Government Printing Office,
Edición bicentennial (1789-1989), Washington, USA, 1990, 48 P.

DOCUMENTOS

Acta de Asistencia Exterior, Proclamation 6447, 27 REG. 1085, 7 de febrero de 1962.

Canadian International Relations Chronicle, Minister for International Trade, Statement 90/58, 9 de octubre de 1990.

"Comunicado conjunto de los presidentes de México y Estados Unidos, Ciudad de México, 10 de junio de 1990", Documentos Básicos del TLCAN, Porrúa, México, 1994.

"Cuban Democracy Act of 1992", Committee on Ways and Means US House of Representatives, US Government Printing Offices, Washington, 1995.

"Cuban Liberty and Democratic Solidarity (LIBERTAD) Act of 1996", US Code Congressional & Administrative News, 104 Th. Congress No. 2., West Publishing Company Co., Washington D.C., April, 1996, 110 STAT., 785-581.

Declaración del Grupo de Río, Cochabamba, Bolivia, Ministerio de la Comunicación Social de Bolivia, La Paz, Bolivia, 6 de septiembre de 1997.

Determination of Cuban Sugar Quota to Supplement the Quota, Established by Proclamation no. 3401, December 1, 1961, 87th.Congress, United States at Large, Vol. 76, United Printing Office, Washington, 1963, p.1438.

Discurso del embajador de Canadá en México, Marc Perron, 30 de mayo de 1996.

Discurso del Viceministro de Asuntos Exteriores, J.R. Morden, 50 aniversario de las relaciones diplomáticas Canadá- México.

Embargo on all Trade with Cuba. February 3, 1962, 87th Congress, United States at Large, Vol. 76, United Printing Office, Washington, 1963, p. 1446.

Export Control Act of 1949, February 26, 1949, United States at Large, Part 1, Vol. 63, United Printing Office, Washington, 1950.

Foreign Extraterritorial Measures Act. 1984, R.S.C. Chap. F-29, Publicada el 14 de febrero de 1985, 5 p.

National Defense Authorization Act for Fiscal Year 1993, Public Law 102-48, October 23, 1992 "Cuban Democracy Act of 1992", U.S. Code Congressional and Administrative News, Vol. 2, 102 Congress Second Session Laws, 102-309 to 102-518 p.

Recomendación del Foro de Consulta sobre Relaciones Comerciales de México con el Mundo, Senado de la República, Abril de 1990.

Resolution Concerning the Shooting Down from The Council of ICAO on March, 1996, Security Council S/1996/509, 1ro de Julio de 1996, 92 p.

Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Tomo I, Gernika, México, 1994, 560 p.

HEMEROGRAFÍA

DIARIOS

BATTA, Víctor. "México y Canadá reiteran su rechazo a la ley Helms Burton", en El Financiero, Sección Internacional, 20 de diciembre de 1996, pp.18 y 20.

BATTA, Víctor. "La Elección Presidencial, un sistema indirecto", en El Financiero, Sección Internacional, 3 de Noviembre de 1996, p. 37.

BATTA, Víctor. "Buscará el PD recuperar el control del Congreso", en El Financiero, Sección Internacional, 4 de Noviembre de 1996, p. 69.

EL UNIVERSAL. "Relaciones México-Estados Unidos", en Hemeroscopio, Boletín Hemerográfico, México, Junio de 1993. 6 p.

GONZÁLEZ Perea, Lourdes. "Recurrirá SECOFI al TLC y a la OMC contra la ley Helms-Burton", en El Financiero, Sección Economía, 19 de Diciembre de 1996, p.19.

CASON Jim y David Brook. "Escoltará la Guardia Costera de Estados Unidos a la Flotilla Anticastro", en La Jornada, Sección El Mundo, 1 de Marzo de 1996, p. 59.

CASON Jim y David Brook. "Aprueba la Cámara Baja de Estados Unidos la ley Helms Burton contra Cuba", en La Jornada, Sección El Mundo, 7 de Marzo de 1996, p. 50.

CASON Jim y David Brook. "Firma Clinton la Helms Burton; grave error: Cuba", en La Jornada, Sección El Mundo, 13 de Marzo de 1996, p. 52.

CASON Jim y David Brook. "Legisladores de Estados Unidos exigen investigar el papel de la Casa Blanca en el Golpe de Venezuela", en La Jornada, Sección el Mundo, 7 de mayo de 2002. p.54.

REUTER (Agencia de noticias)."Continuará la política de dureza contra Cuba, afirma Bill Clinton, Acuerdo de Principio entre EU y la Unión Europea", en La Jornada, Sección El Mundo, 12 de abril de 1996, p. 59.

REUTER, AP, AFP, EFE (Agencias de noticias)."México y Canadá deben sumarse a las pláticas por la Helms Burton: Unión Europea", en La Jornada, Sección el Mundo, 17 de abril de 1996, p. 60.

REUTER. "Cuba usará medios de defensa si violan de nuevo su soberanía", en La Jornada, Sección El Mundo, 1 de Marzo de 1996, p. 58.

REUTER. "Quieren los anticastristas llevar a la guerra a Clinton: Fidel", en La Jornada, Sección el Mundo, 3 de Marzo de 1996, p. 51.

REUTER. "Cronología y evidencias sobre la Crisis de las Avionetas", en La Jornada, Sección El Mundo, 4 de Marzo de 1996, p. 57.

REUTER. "Cierra el Senado el cerco", en La Jornada, Sección El Mundo, 6 de Marzo de 1996, p. 68.

REUTER. "Canadá, la Unión Europea y el Grupo de Río contra la ley Helms Burton", en La Jornada, Sección El Mundo, 9 de Marzo de 1996, pp. 60 y 64.

REUTER. "Firma Clinton la Helms Burton; grave error: Cuba", en La Jornada. Sección El Mundo, 15 de marzo de 1996, pp. 52 y 60.

REUTER. "Helms. Hipócrita Oposición de México, Canadá y la Unión Europea a mi ley", en La Jornada, Sección el Mundo, 10 de Julio de 1996. pp. 56 y 58.

AFP, ANSA, EFE . "Aplicar la Helms Burton me dará más votos: Clinton", en La Jornada, Sección El Mundo, 9 de Septiembre de 1996, p.54.

REUTER. "Estados Unidos rumbo al 2000, retos y tendencias", en El Financiero, Sección Especial, 10 de Noviembre de 1996, pp. 66 y 69.

REVISTAS

CARRASCO Líceo, Rosalía. "Libre Comercio: la experiencia de Canadá" en Economía Informa No.190, UNAM, enero de 1991.

EMMERRICH, Gustavo Ernesto. "El sistema político y la cuestión constitucional en Canadá" en Comercio Exterior, BANCOMEXT, Volumen 42, Mayo de 1993.

HOFMAN, Bert. "¿Helms Burton a perpetuidad?" en Nueva Sociedad, No. 151, Sep.-Oct. 1997, Editorial Texto, Caracas, Venezuela.

WINFIELD, David. "Relaciones Bilaterales Canadá- México" en Revista Mexicana de Política Exterior, No. 38, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, México, 1992.

INFORMACION ELECTRONICA

CAHERO, Fernando. "El terrorismo contra Cuba", en Machetearte, IN4MEX, 10 de mayo de 2002.

CAMARENA, Salvador. "ONU embargo Cuba", en el Servicio Internacional de Noticias SUN, IN4MEX, 13 de noviembre de 2001, Página Internacional.

CNI, CANAL 40. "Pese al bloqueo crece la economía cubana", en IN4MEX, 15 de agosto del 2002, Página Latinoamérica.

CRUZ, Dora María. "La ley Helms Burton cobra sus primeras victimas", en Época, IN4MEX, 10 de junio de 1996.

CRUZ, Dora María. "Empresas de Estados Unidos se lanzan contra la ley Helms Burton", en Época, IN4MEX, 24 de junio de 1996.

DEVARS, Ariadne. "Cuba ofrece garantías a la inversión", en Época, IN4MEX, 6 de mayo de 1996.

DOS SANTOS, José. "Cuba sigue adelante pese a la Helms Burton", en Macroeconomía, IN4MEX, 15 de octubre de 1996.

EL NORTE. "Buscan recuperar adeudo con Cuba", en IN4MEX. 31 de octubre del 2002.

ÉPOCA. "Cuba mantendrá en secreto el nombre de inversionistas", IN4MEX, 14 de octubre de 1996.

ÉPOCA. "Ultimátum de Estados Unidos a ejecutivos de Domos", IN4MEX, 14 de julio de 1997.

ÉPOCA. "Domos abandona Cuba, espera que Estados Unidos levante su

sanción”, IN4MEX, 14 de julio de 1997.

MACHETEARTE. “Se obstina Bush en política contra Cuba” , IN4MEX, 16 de Mayo del 2002.

NOTIMEX. “Suspende Bush por seis meses el capítulo III de la ley Helms Burton”, Sección Internacional, IN4MEX, 17 de julio del 2002.

NOTIMEX. “Economía cubana mantiene su crecimiento pese al embargo de Estados Unidos”, 15 de agosto del 2002, Página Finanzas.

“La Sherrit aumentara sus inversiones en Cuba”, IN4MEX, 25 de noviembre de 1996.