



Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/51/531
21 de octubre de 1996
ESPAÑOL
ORIGINAL: ESPAÑOL/INGLÉS

Quincuagésimo primer período de sesiones
Tema 27 del programa

NECESIDAD DE PONER FIN AL BLOQUEO ECONÓMICO, COMERCIAL Y FINANCIERO
IMPUESTO POR LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA CONTRA CUBA

Carta de fecha 19 de octubre de 1996 dirigida al Secretario General
por el Representante Permanente de Cuba ante las Naciones Unidas

Tengo el honor de adjuntar el documento titulado "Análisis jurídico del alcance e ilegalidad de la Ley Helms-Burton". Por la relevancia del mismo, pido a usted que sea circulado como documento oficial de la Asamblea General, en relación con el tema 27 del programa del quincuagésimo primer período de sesiones.

(Firmado) Bruno RODRÍGUEZ PARRILLA
Embajador
Representante Permanente

Anexo

ANÁLISIS JURÍDICO DEL ALCANCE E ILEGALIDAD DE LA LEY HELMS-BURTON

El punto de vista de un destacado bufete jurídico estadounidense

La Ley de los Estados Unidos de América de 1996 para la Libertad y la Solidaridad Cubanas (LIBERTAD)^a ya ha sido condenada prácticamente por toda la comunidad internacional. Por conducto de las organizaciones regionales e individualmente, los Estados Miembros de las Naciones Unidas han reconocido a esta ley sin precedentes como lo que es: un arrogante y abierto ataque a su soberanía, así como a la de Cuba. Los Estados Miembros también han reconocido que una violación tan flagrante de la Carta de las Naciones Unidas y del derecho internacional no puede quedar sin respuesta.

Incluso antes de que los Estados Unidos sancionaran esa ley, la comunidad internacional había condenado el bloqueo económico de los Estados Unidos contra Cuba. En el quincuagésimo período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, celebrado el año pasado, una Asamblea unida aprobó por 117 votos contra 3 la resolución titulada "Necesidad de poner fin al bloqueo económico, comercial y financiero impuesto por los Estados Unidos de América contra Cuba" (resolución 50/10, de 2 de noviembre de 1995). La Asamblea General determinó que los efectos extraterritoriales de las medidas entonces vigentes en los Estados Unidos "afectan a la soberanía de otros Estados y a los intereses legítimos de entidades o personas bajo su jurisdicción, así como a la libertad de comercio y navegación".

En la misma resolución, la Asamblea General determinó que estaban en juego los "propósitos y principios consagrados en la Carta", en particular los principios fundamentales de "la igualdad soberana de los Estados, la no intervención y no injerencia en sus asuntos internos". La Asamblea General también consideraba en peligro "la libertad de comercio y navegación internacionales, consagrados, además, en numerosos instrumentos jurídicos internacionales". Consiguientemente, la Asamblea General exhortó solemnemente a los Estados Unidos a que dejaran sin efecto sus medidas extraterritoriales y se abstuvieran de promulgar nuevas medidas del mismo tipo.

Ésa era la cuarta resolución de esa índole aprobada por la Asamblea General: resoluciones 47/19, de 24 de noviembre de 1992; 48/16, de 3 de noviembre de 1993 y 49/9, de 26 de octubre de 1994. Esas resoluciones, que desde el inicio reflejaban un amplio consenso, fueron obteniendo un apoyo cada vez mayor - equivalente por último a una virtual unanimidad - a medida que se iba tornando más claro que los Estados Unidos no tenían la más mínima intención de acatar el derecho internacional. Incluso los pocos Estados que siguieron absteniéndose expresaron su condena a las medidas de los Estados Unidos en las actuaciones de la Asamblea General.

Apenas cuatro meses después de la aprobación de la resolución 50/10 por parte de la Asamblea General, los Estados Unidos demostraron su completo menosprecio por la opinión internacional al sancionar una ley que, por el carácter extremo de su alcance extraterritorial y la desnudez de sus intenciones imperiales, hace palidecer, por comparación, a las medidas de los Estados Unidos anteriormente condenadas. En realidad, esta ley es tan extrema y

sin precedentes que el propio Departamento de Estado de los Estados Unidos admitió que no podía ser defendida con arreglo al derecho internacional y se opuso a su sanción, hasta que el Poder Ejecutivo de los Estados Unidos cínicamente abandonó los principios jurídicos a cambio de ventajas políticas. Véase, por ejemplo, Departamento de Estado de los Estados Unidos, "Legal considerations regarding title III of the Libertad Bill", reproducido en 141 Congressional Record S15106 a S15108 (12 de octubre de 1995).

I. LOS CARACTERES PRINCIPALES DE LA LEY

Si bien la ley, conocida como "Helms-Burton" por los nombres de quienes la patrocinaron en el Congreso, ya ha ganado una bien merecida notoriedad, conviene reseñar aquí sus caracteres principales. Cuanto más se lee esta ley, mayor es el asombro.

A. Responsabilidad de nacionales de Estados terceros por transacciones que afecten a bienes cubanos

En el Título III se decreta que los nacionales de Estados terceros son responsables ante los antiguos propietarios de bienes cubanos nacionalizados o ante sus causahabientes si "trafican" con dichos bienes. Los nacionales de Estados terceros están obligados a pagar el triple del valor total de los bienes nacionalizados si, más de tres decenios después de las nacionalizaciones, adquieren cualquier clase de intereses jurídicos en los bienes nacionalizados, gestionan u ocupan los bienes, o participan en una transacción comercial utilizando los bienes nacionalizados u obteniendo otra clase de beneficios de ellos.

Se otorga a los tribunales de los Estados Unidos jurisdicción exclusiva para dictar fallos judiciales que hagan efectiva esa responsabilidad. El antiguo propietario podrá entonces embargar cualquier bien del nacional del país tercero que encuentre dentro de los Estados Unidos para obtener el cumplimiento del fallo.

Como admite el propio Departamento de Estado de los Estados Unidos, el Título III representa "una aplicación extraterritorial sin precedentes del derecho de los Estados Unidos" y es "muy difícil de defender con arreglo al derecho internacional". 141 Congressional Record S15106 (12 de octubre de 1995). He aquí por qué ello se manifiesta con tanta claridad:

a) Los Estados Unidos están aplicando su propio derecho para determinar la propiedad jurídica y el uso de bienes que no están dentro de su propio territorio, ni lo han estado jamás. Al contrario, los bienes nacionalizados - que consisten casi totalmente en tierras u otros bienes inmuebles - estaban en Cuba cuando fueron nacionalizados y allí permanecieron; en algunos casos, los bienes también pueden haber sido trasladados al territorio de países terceros;

b) Los Estados Unidos están aplicando su propio derecho aun cuando todas las actividades de los nacionales de países terceros (y de Cuba) a las que condena y penaliza tienen lugar totalmente dentro de Cuba o de países terceros, sin conexión alguna con el territorio de los Estados Unidos;

c) Los Estados Unidos están aplicando su propio derecho aun cuando la enorme mayoría de las personas que tienen pretensiones con arreglo a esta ley no eran nacionales de los Estados Unidos en el momento de las nacionalizaciones y, además, eran nacionales de Cuba;

d) Los Estados Unidos ni siquiera pretenden estar aplicando el derecho internacional. Con arreglo a la Ley Helms-Burton, simplemente no importa si las nacionalizaciones, o las transacciones posteriores de nacionales de países terceros con respecto a los bienes nacionalizados, pueden o no resistir el examen con arreglo al derecho internacional. A los tribunales de los Estados Unidos ni siquiera se les permite considerar esa cuestión;

e) El Título III anula retroactivamente los títulos jurídicos sobre los bienes y destruye las expectativas consolidadas de los nacionales de países terceros en el sentido de que podían comerciar con dichos bienes con seguridad, expectativas cuya legitimidad fue reconocida expresamente por los propios tribunales de los Estados Unidos, que admitieron la validez de los títulos adquiridos por Cuba y transmitidos a otros^p.

B. Exclusión de los Estados Unidos de nacionales de países terceros

El Título IV complementa al Título III imponiendo otras sanciones a los nacionales de países terceros por "traficar": excluye de los Estados Unidos a los directivos, accionistas con poder de control y representantes de empresas de países terceros que "trafiquen" con bienes cubanos nacionalizados, y excluye asimismo a sus cónyuges e hijos menores. El Título IV merece las mismas objeciones con arreglo al derecho internacional que el Título III, y, además, viola numerosos tratados multilaterales y bilaterales de los Estados Unidos, que garantizan el derecho de los nacionales de los Estados contratantes a entrar a los Estados Unidos para fines de negocios^c.

C. Continuación de esas y otras medidas extraterritoriales contra países terceros hasta que Cuba abdique de su soberanía sobre las relaciones de propiedad y sobre sus sistemas económico y político

Con arreglo a la Ley Helms-Burton, el Título III y el Título IV deberán permanecer en vigor hasta que Cuba haya transformado completamente sus relaciones de propiedad, su sistema económico y su sistema político, todo ello de conformidad con los preceptos comprensivos de la Ley Helms-Burton^d. Lo mismo se aplica a las medidas económicas de los Estados Unidos anteriormente condenadas por la Asamblea General, a todas las cuales la Ley Helms-Burton "codifica" dentro del derecho de fuente legislativa (secc. 102 (h)). Análogamente, la autoridad del Poder Ejecutivo de los Estados Unidos para "suspender" la iniciación de los nuevos procesos con arreglo al Título III no está en absoluto vinculada a la cuestión de la indemnización, sino a lo que, con eufemismo, se denomina una "transición hacia la democracia" (secc. 306 (c)).

Tal vez más que ninguna otra cosa, lo que caracteriza a la Ley Helms-Burton es este objetivo abiertamente proclamado de abrogar la soberanía de Cuba y el

esfuerzo por obtener coercitivamente la cooperación internacional en esa ilegítima empresa.

Para que terminen las restricciones con arreglo al Título III y al Título IV y las demás restricciones que constituyen el bloqueo de los Estados Unidos, la Ley Helms-Burton requiere que se cumplan cada una de las exigencias siguientes:

a) Que Cuba haya procedido a la devolución, o haya hecho progresos demostrables hacia la devolución, de los bienes nacionalizados a sus antiguos propietarios cubanos, así como a la devolución de los bienes nacionalizados a sus antiguos propietarios estadounidenses (secc. 206 (6)). Con arreglo a la Ley Helms-Burton, hay "millones" de nacionales cubanos y "miles" de nacionales de los Estados Unidos con derecho a la devolución de bienes nacionalizados (secc. 301 (3)). Es ilusoria la opción de pagar una indemnización, como se prevé en la ley, porque Cuba no tiene capacidad financiera para readquirir sus propias tierras, instalaciones productivas y viviendas;

b) Que Cuba haya adoptado "un sistema económico orientado hacia el mercado y fundado en el derecho a la propiedad y el goce de los bienes", o esté avanzando sustancialmente hacia tal sistema (secc. 206 (3));

c) Que el Gobierno de Cuba "no esté integrado por Fidel Castro ni por Raúl Castro" (secc. 205 (a) (7));

d) Que Cuba haya adoptado un sistema electoral multipartidario (secc. 205 (a) (4) (B) y 206 (1));

e) Que Cuba haya cesado de interferir en cualquier forma en las emisiones de Radio Martí o Televisión Martí (secc. 205 (a) (5)). (Esas emisiones del Gobierno de los Estados Unidos hacia territorio cubano sin permiso violan, entre otras cosas, los tratados que rigen las telecomunicaciones internacionales; y

f) Que Cuba, según el criterio unilateral de los Estados Unidos, esté "respetando los derechos humanos y las libertades fundamentales internacionalmente reconocidos que se consignan en la Declaración Universal de Derechos Humanos" y esté "demostrando respeto por los derechos humanos y libertades civiles fundamentales de los ciudadanos de Cuba" (secc. 205 (a) (6) (B) y 206 (2)).

Cabe destacar que las exigencias de los Estados Unidos no se limitan en modo alguno a las cuestiones llamadas "de derechos humanos", aunque la imposición del bloqueo de los Estados Unidos sería igualmente ilegítima aunque su fundamento expreso estuviese sujeto a tal limitación.

D. El carácter de amplio boicoteo secundario de Cuba que tienen los títulos III y IV

Como es bien sabido, la Revolución cubana que triunfó en 1959 produjo una profunda transformación en las relaciones de propiedad y en la economía de la sociedad cubana. La concentración prerrevolucionaria de la riqueza y la propiedad de las instalaciones productivas y la tierra era extrema, así como la

consiguiente desigualdad y la pobreza de la enorme mayoría del pueblo cubano. El pueblo cubano tomó la decisión soberana de nacionalizar en interés público gran parte de las instalaciones productivas y las tierras del país.

Habida cuenta de ello, a lo largo de 37 años, la Revolución cubana ha construido numerosas instalaciones productivas nuevas y ha incorporado a la producción vastas extensiones de tierras anteriormente no utilizadas; gran parte de las inversiones y las actividades comerciales comparables de países terceros en Cuba están fuera del alcance incluso de las disposiciones de la Ley Helms-Burton. Sin embargo, debido a la amplitud de las nacionalizaciones ocurridas en los primeros años de la Revolución, la Ley Helms-Burton bien podría exponer a numerosas empresas de países terceros a procesos en los tribunales de los Estados Unidos.

Así pues, el "tráfico" con arreglo a la Ley Helms-Burton coincide en grado importante con las inversiones en Cuba y la realización de actividades comerciales comparables en dicho país. Además, para una empresa con suficientes contactos comerciales en los Estados Unidos puede muy bien ser prohibitiva la posibilidad de ser demandadas en los Estados Unidos. La Ley Helms-Burton impone responsabilidad por un monto equivalente al triple del valor completo de los bienes afectados, lo cual configura una liquidación de daños y perjuicios con fines coercitivos y punitivos, y no indemnizatorios.

El resultado que se pretende lograr es un amplio boicoteo secundario: forzar a las empresas de países terceros a que opten entre invertir en Cuba, por un lado, y mantener relaciones comerciales con los Estados Unidos, por otro. Además, es un amplio boicoteo secundario impuesto para lograr objetivos completamente ilegítimos.

Mediante la coerción de este amplio boicoteo secundario, los Estados Unidos esperan imponer el bloqueo internacional de Cuba que de ningún modo han podido imponer por otros medios. Actualmente Cuba tiene relaciones comerciales y diplomáticas normales prácticamente con todo el mundo. Ningún Estado Miembro de las Naciones Unidas mantiene un embargo contra Cuba, salvo los Estados Unidos. Ni las Naciones Unidas ni ningún otro organismo internacional autoriza, y menos aún impone, sanciones económicas contra Cuba. Hace más de 20 años que la Organización de los Estados Americanos (OEA) levantó sus sanciones contra Cuba - adoptadas en 1964 bajo la presión de los Estados Unidos - y actualmente condena la aplicación unilateral de sanciones económicas en general, y la Ley Helms-Burton en particular, por ser violatorias de la Carta de la OEA^f

E. Sanciones directas contra Estados terceros

No contenta con dirigirse contra los nacionales de Estados terceros, la Ley Helms-Burton también amenaza directamente a tales Estados por ejercer su prerrogativa soberana de mantener relaciones económicas con Cuba. El catálogo de sanciones estipuladas en el Título I de la ley es demasiado largo y detallado para repetirlo aquí. Baste con señalar que en el Título I la Ley Helms-Burton fortalece y amplía precisamente los tipos de medidas ya condenadas por la Asamblea General y los Estados Miembros, incluso las contenidas en la Ley de 1992 sobre la democracia cubana.

F. Sanciones contra organizaciones internacionales

La Ley Helms-Burton impone la violación de las obligaciones de los Estados Unidos para con las instituciones financieras internacionales en caso de que éstas, por disposición de sus órganos rectores debidamente constituidos, decidan otorgar préstamos o asistencia a Cuba (secc. 104 (b)).

II. LA LEY HELMS-BURTON Y EL DERECHO INTERNACIONAL

Una vez que se han reseñado los caracteres esenciales de la Ley Helms-Burton, es evidente que las violaciones de la Carta de las Naciones Unidas y del derecho internacional cometidas mediante dicha ley son numerosas y fundamentales. Han sido universalmente reconocidas y condenadas como tales por los Estados Miembros. Hasta los Estados Unidos han reconocido en el pasado que el derecho internacional prohíbe medidas de esta índole, y el Departamento de Estado de los Estados Unidos ha admitido que esta ley en particular es indefendible.

En un documento destinado a la distribución general, como el presente, no es posible hacer un análisis completo de las violaciones del derecho internacional contenidas en esta ley, pues dichas violaciones son tan numerosas como notorias. Por consiguiente, nos limitaremos a señalar los puntos siguientes:

1. Con respecto a la imposición por parte de los Estados Unidos de responsabilidad por "traficar" y la exclusión conexas de los Estados Unidos de los directivos de las empresas, la violación de los principios universalmente aceptados del derecho internacional mediante la Ley Helms-Burton fue expresada sucintamente por un Estado Miembro que tradicionalmente ha compartido las opiniones de los Estados Unidos - y no las de Cuba - sobre la legalidad de las nacionalizaciones con arreglo al derecho internacional:

"[L]a imposición de tales medidas a quienes no son partes en la controversia original relativa a las pretensiones es incompatible con los principios de derecho internacional que reconocen el derecho de los Estados soberanos a determinar temas tales como la propiedad de bienes de conformidad con la ley de su propio territorio. Consiguientemente, cuando dichos Estados otorgan un título claro a un comprador posterior, éste no puede estar sujeto a ninguna clase de medidas punitivas impuestas por un país tercero. La resolución de las pretensiones debería limitarse a quienes fueron partes en la controversia original."

La propia admisión de la ilegalidad del Título III por parte del Departamento de Estado es particularmente contundente, pues los Estados Unidos han sostenido desde hace mucho tiempo que sus leyes tienen un alcance extraterritorial mucho más extenso que el que los demás Estados consideran compatible con el derecho internacional. Aun así, el Departamento de Estado no pudo menos que admitir que la Ley Helms-Burton ultrapasa con mucho los límites exteriores de lo que puede considerarse permitido. La Ley Helms-Burton, a juicio tanto del Departamento de Estado como de la comunidad internacional, excede de la jurisdicción nacional de los Estados Unidos y abroga un "atributo esencial de la soberanía" reservado a los demás Estados.

El análisis del Departamento de Estado, presentado al Congreso de los Estados Unidos para argumentar contra el Título III, merece ser estudiado por la forma en que condena totalmente lo que posteriormente los Estados Unidos han procurado fútilmente defender. En las notas contenidas al final del presente documento se hacen citas relativamente extensas del análisis hecho por el Departamento de Estado^g.

2. La Ley Helms-Burton viola asimismo otros principios fundamentales de derecho internacional al legislar sobre la nacionalización tanto de bienes de propiedad de cubanos como de bienes de propiedad de estadounidenses. Con arreglo al Título III, personas que eran nacionales cubanos en el momento de la nacionalización de sus bienes podrán iniciar un proceso por "traficar" con la única condición de haber adquirido posteriormente la nacionalidad de los Estados Unidos. Las sanciones del Título IV se aplican al "tráfico" en bienes de propiedad de cubanos. La Ley Helms-Burton exige que se devuelvan los bienes nacionalizados de propiedad de cubanos, así como los de propiedad de estadounidenses, antes de que se levante el bloqueo económico de los Estados Unidos.

En realidad, la principal preocupación de la Ley Helms-Burton se refiere precisamente a los nacionales cubanos que salieron de su país y residen actualmente en los Estados Unidos, particularmente en el sur de la Florida. Según la Ley Helms-Burton, hay "millones" de antiguos nacionales cubanos que sufrieron pérdidas a causa de la nacionalización, en comparación con "miles" de nacionales de los Estados Unidos. Y las principales empresas de los Estados Unidos con pretensiones fundadas en la nacionalización se opusieron activamente a la sanción del Título III y el Título IV, por estimarlos contrarios a sus intereses. Véase, por ejemplo, la declaración del Joint Corporate Committee (14 de junio de 1995), reproducida en 141 Congressional Record S15111-12 (12 de octubre de 1995).

Sin embargo, es un principio universalmente aceptado de derecho internacional que un Estado no puede pedir una reparación por los daños sufridos por quienes no eran nacionales de dicho Estado en el momento en que se produjo el daño^h. Además, si bien existe una controversia acerca de si el derecho internacional impone limitaciones a la nacionalización por parte de un Estado de bienes de propiedad de extranjeros, se acepta universalmente que un Estado actúa plenamente dentro de su capacidad soberana cuando nacionaliza bienes de propiedad de sus propios nacionales situados dentro de su territorio, y que ni siquiera se plantea una cuestión de derecho internacionalⁱ.

A este respecto también, la arrogancia de los Estados Unidos resulta subrayada por el hecho de que ha actuado directamente en contra de su propia y expresa interpretación del derecho internacional. Durante dos siglos, los Estados Unidos han reiterado una y otra vez que "con arreglo a los principios bien establecidos del derecho internacional, a los que se adhieren los Estados Unidos, los Estados Unidos no pueden adoptar reclamaciones contra gobiernos extranjeros por daños causados a personas que no eran ciudadanos de los Estados Unidos en el momento en que se produjo el daño" (Departamento de Estado de los Estados Unidos, Declaración (1981), reproducida en S. Rep. No. 97-211, 97th Cong. 1st Sess. 5 (1981)^j. Análogamente, los tribunales de los Estados Unidos han sostenido uniformemente que el derecho internacional impone el respeto por la decisión de un soberano de apoderarse de los bienes de sus propios nacionales

situados dentro de su territorio^k. En realidad, los tribunales de los Estados Unidos han sostenido lo mismo con respecto a la propia nacionalización de bienes de propiedad de cubanos a los que la Ley Helms-Burton ahora somete a procesos por "traficar" y sanciones conexas^l.

3. La Ley Helms-Burton representa el intento más flagrante y extremo realizado por los Estados Unidos hasta la fecha para compeler a países terceros a que participen en un bloqueo económico aplicado para fines notoriamente ilícitos: forzar a Cuba a que devuelva a la élite anterior a la Revolución cubana, que actualmente reside sobre todo en los Estados Unidos, sus bienes y su posición anteriores en Cuba, y a que, en este aspecto y en todos los demás, transforme los sistemas económico, político y de propiedad de Cuba según las preferencias de los Estados Unidos y para beneficio de éstos.

La ley cuando declara esos objetivos de manera clara y descarada. Además, como se ha señalado, la Ley Helms-Burton obliga jurídicamente a los Estados Unidos a mantener tanto estas sanciones recién elaboradas como todas sus sanciones anteriores hasta que se haya alcanzado la meta de transformar a Cuba de acuerdo con sus preceptos. En ningún momento desde comienzos del presente siglo - cuando ocupaban militarmente a Cuba e impusieron la infame Enmienda Platt a la Constitución cubana, que permitía renovar la ocupación según su voluntad - han procurado los Estados Unidos reducir a Cuba a una condición colonial de manera tan abierta y completa. En ningún momento desde el fin de la era colonial ha proclamado Estado alguno de manera tan descarada sus intenciones imperiales.

Esta empresa criminal está en guerra con los principios básicos de la Carta y del derecho internacional: la igualdad soberana de los Estados, la no intervención y la no injerencia en los asuntos internos. Como se expresa autorizadamente en la Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, aprobada en 1970 por la Asamblea General sin discrepancia alguna (resolución 2625 (XXV)), los siguientes son corolarios necesarios de esos principios fundamentales establecidos en la Carta:

"Ningún Estado o grupo de Estados tiene derecho a intervenir directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de ningún otro. Por lo tanto, no solamente la intervención armada, sino también cualquier otra forma de injerencia o de amenaza atentatoria de la personalidad del Estado, o de los elementos políticos, económicos y culturales que lo constituyen, son violaciones del derecho internacional.

Ningún Estado puede aplicar o fomentar el uso de medidas económicas, políticas o de cualquier otra índole para coaccionar a otro Estado a fin de lograr que subordine el ejercicio de sus derechos soberanos y obtener de él ventajas de cualquier orden. ..."

La misma clara prohibición, que emana de la Carta de las Naciones Unidas y se reconoce universalmente que ha obtenido la condición de derecho internacional imperativo, ha sido repetida y reafirmada en numerosas otras resoluciones de la Asamblea General^m y en otros instrumentos internacionales, como, por ejemplo, la

Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y la Carta de la Organización de los Estados Americanos.

No es posible dudar de que, habida cuenta de su intensidad y su alcance comprensivo, el bloqueo económico establecido por la Ley Helms-Burton y el resto de las sanciones de los Estados Unidos que en dicha ley se codifican representa una coerción económica. Tampoco es posible dudar de las disposiciones legislativas y declaraciones expresas de la Ley Helms-Burton en el sentido de que la coerción económica sin parangón ejercida por los Estados Unidos contra Cuba implica la subordinación del "ejercicio de sus derechos soberanos" y la obtención de "ventajas" de ésta.

4. Como han destacado los principales asociados comerciales de los Estados Unidos²¹, la Ley Helms-Burton también representa un flagrante menosprecio de los principios de libertad de intercambio y comercio consagrados en numerosos instrumentos internacionales. Dichos principios, reafirmados en numerosas oportunidades por la Asamblea General, están expresados definitivamente en la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados" (resolución 3281 (XXIX) de la Asamblea General) que dispone, en lo pertinente, lo siguiente:

"Artículo 4

Todo Estado tiene el derecho de practicar el comercio internacional y otras formas de cooperación económica independientemente de cualesquiera diferencias de sistemas políticos, económicos y sociales. Ningún Estado será objeto de discriminación de naturaleza alguna basada únicamente en tales diferencias. ..."

Esta disposición, como otras de las que figuran en la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, aplica en la esfera de las relaciones económicas internacionales los principios fundamentales de la igualdad soberana de los Estados, la no intervención y el deber de cooperar, que son fundamentales para la Carta y para el derecho internacional. Es digno de señalar que, si bien algunos Estados pueden haber expresado reservas con respecto a algunas disposiciones de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados por una diversidad de motivos, de todos modos han expresado por conducto de las declaraciones de la Comunidad Europea y en otras partes sus objeciones a la Ley Helms-Burton, por el carácter extremo e injustificado de la injerencia de dicha ley en su decisión soberana de mantener relaciones económicas y comerciales normales con Cuba.

Además, las medidas de los Estados Unidos violan notoriamente los derechos de los países terceros y de Cuba al libre comercio garantizados por el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio y demás obligaciones contraídas en relación con la Organización Mundial del Comercio (OMC), así como por numerosos tratados comerciales regionales y bilaterales en los que son parte los Estados Unidos. En realidad, mediante el boicoteo secundario que procuran lograr los Títulos III y IV, la Ley Helms-Burton, en violación del GATT, impone restricciones no permitidas a la importación a los Estados Unidos de bienes de países terceros; el artículo XI del GATT 1947, tal como fue incorporado al GATT 1994, prohíbe expresamente las "prohibiciones [o] restricciones" a la importación de productos de otro Estado contratante "aparte de los derechos de aduana, impuestos u otras cargas".

No puede sostenerse seriamente que la excepción de "seguridad nacional" contenida en el GATT y en otros tratados multilaterales y bilaterales aplicables excusa a los Estados Unidos de sus obligaciones convencionales. El apartado iii) del inciso b) del artículo XXI del GATT 1947, tal como fue incorporado al GATT 1994, releva a las partes de sus obligaciones sólo en la medida necesaria para la "protección de los intereses esenciales de su seguridad ... en tiempos de guerra o en caso de grave tensión internacional". No puede formularse ninguna pretensión verosímil de que Cuba plantea una amenaza para la seguridad de los Estados Unidos, y la única emergencia en las relaciones internacionales es la que plantean los esfuerzos de los Estados Unidos por intervenir en los asuntos internos de Cuba y negar los derechos de los países terceros a determinar sus propias relaciones con Cuba.

III. CONCLUSIÓN

La Ley Helms-Burton viola los principios más fundamentales de la Carta de las Naciones Unidas y del derecho internacional, porque impone sanciones nuevas y sin precedentes y porque obliga a mantener las medidas de esa índole y demás medidas extraterritoriales que integran el bloqueo de los Estados Unidos hasta que Cuba abdique de su soberanía. Dicha ley merece la más seria preocupación de la Asamblea General.

Notas

^a P.L. No. 104-114 (12 de marzo de 1995).

^b Los tribunales de los Estados Unidos reconocieron la legitimidad del título adquirido por Cuba mediante la nacionalización de bienes de propiedad de nacionales cubanos y, en realidad, admitieron la validez del título de Cuba frente a las reclamaciones de los propietarios anteriores. Véanse, por ejemplo, F. Palicio y Compañía, S. A. c. Brush, 256 F. Supp. 481, 487 (S.D.N.Y. 1966), confirmando y haciendo suyos los fundamentos del tribunal de distrito, 375 F.2d 1011 (2d. Cir.), certiorari denegado, 389 U.S. 830 (1967). Con respecto a la nacionalización de bienes de propiedad de nacionales de los Estados Unidos, la Suprema Corte de los Estados Unidos reconoció la validez del título adquirido por Cuba en Banco Nacional de Cuba c. Sabbatino, 376 U.S. (1964). El Congreso de los Estados Unidos modificó esa norma jurídica sólo con respecto a los bienes de propiedad de estadounidenses traídos al territorio de los Estados Unidos. P.L. 89-171, § 301 (d) (2); 79 Stat. 653 (1965); 22 U.S.C. § 2370 (e) (2); para la interpretación judicial autorizada de esa legislación, véase Banco Nacional de Cuba c. First National City Bank of N.Y., 431 F.2d 394 (2nd Cir. 1970), revocada por otros fundamentos, 40 U.S. 759 (1972).

^c Como ha afirmado correctamente la Comunidad Europea, el derecho a entrar en los Estados Unidos para fines de negocios está garantizado, entre otros tratados, por el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 y el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios y su Anexo sobre el movimiento de personas físicas que prestan servicios con arreglo al acuerdo. Los Estados Unidos dieron solemnemente garantías comparables en más de 60 tratados bilaterales que regulan el comercio y las relaciones amistosas.

Notas (continuación)

^d Véanse las secciones 302 (h) (el derecho a iniciar procesos con arreglo al Título III sólo termina cuando "esté en el poder en Cuba un gobierno democráticamente elegido"); 206 (establecimiento de los requisitos económicos, políticos y en materia de propiedad para reconocer que está en el poder "un gobierno democráticamente elegido") y 102 (h) (codificación y mantenimiento en vigor de todas las restricciones vigentes con arreglo al bloqueo de los Estados Unidos contra Cuba hasta que esté en el poder en Cuba "un gobierno democráticamente elegido" tal como lo define la sección 206).

^e Los Reglamentos de radio de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, aprobados en Ginebra el 6 de diciembre de 1979, y la Convención Internacional de Telecomunicaciones, celebrada en Nairobi el 6 de noviembre de 1982. Véase la decisión de abril de 1990 de la Junta Internacional de Registro de Frecuencias de la Unión Internacional de Telecomunicaciones.

^f Véase la resolución de la OEA sobre libertad de comercio e inversión en el hemisferio, aprobada el 4 de junio de 1996 con un solo voto en contra, el de los Estados Unidos. Véanse asimismo, por ejemplo, las declaraciones de los Jefes de Estado o de Gobierno en las cumbres iberoamericanas relativas a la necesidad de eliminar la aplicación unilateral de medidas económicas y comerciales por un Estado contra otro que afecten a la corriente del comercio internacional; y la decisión 360, adoptada el 13 de julio de 1995 por el Consejo del Sistema Económico Latinoamericano en su XXI reunión ordinaria, celebrada a nivel ministerial en San Salvador, en la que se instó a que se levantara el bloqueo económico, comercial y financiero impuesto contra Cuba.

^g Al paso que reafirmaba la posición de los Estados Unidos de que la nacionalización de bienes de propiedad de estadounidenses (pero no de bienes de propiedad de cubanos) que llevó a cabo Cuba hace 36 años era violatoria del derecho internacional, el Departamento de Estado expresó que

"se opone a la creación de una acción civil del tipo incluido en el Título III ... El proyecto de ley LIBERTAD sería muy difícil de defender con arreglo al derecho internacional ...

La acción civil creada por el proyecto de ley LIBERTAD representaría una aplicación extraterritorial sin precedentes del derecho de los Estados Unidos ... Con arreglo al derecho internacional y a la práctica establecida de los Estados, hay límites ampliamente aceptados para la autoridad jurisdiccional de un Estado para establecer normas, es decir, para hacer que su derecho sea aplicable a la conducta de personas, así como a los intereses de las personas en las cosas ...

No sería fácil armonizar el ejercicio de jurisdicción sobre bienes situados en un país extranjero y expropiados en violación del derecho internacional con los requisitos del derecho internacional en materia de establecimiento de normas, porque es difícil imaginar de qué manera el posterior 'comercio' en dichos bienes podría tener un 'efecto sensible' dentro del territorio de los Estados Unidos ... Los efectos reales de una expropiación ilegal de bienes se experimentan en el momento del desapoderamiento mismo, y no en un momento posterior ...

Notas (continuación)

^g (continuación)

Por regla general, incluso cuando una conducta tiene un 'efecto sensible' en el territorio de un Estado, el derecho internacional también exige que un Estado sólo aplique sus leyes a conductas extraterritoriales cuando tal aplicación sería razonable a la luz de determinados factores consuetudinarios. La defensa de la razonabilidad con arreglo al derecho internacional de numerosos procesos permitidos por el Título III del proyecto de ley LIBERTAD plantearía cuestiones muy graves. Los factores consuetudinarios para apreciar la razonabilidad del ejercicio extraterritorial de jurisdicción consideran primordialmente las conexiones entre el Estado que reglamenta, por un lado, y la conducta que se reglamenta, por otro. El Título III abarcaría los actos realizados en el extranjero por entidades extranjeras y por personas que no son nacionales de los Estados Unidos en relación con tierras u otros bienes inmuebles situados en otro país, sin ninguna conexión directa con los Estados Unidos, salvo la nacionalidad de la persona que tiene una pretensión respecto de dichos bienes fundada en la expropiación. Además, la conducta real por la cual se crea la responsabilidad - transacciones privadas relacionadas con los bienes - no viola ningún principio establecido de derecho internacional. Otro criterio consuetudinario de la razonabilidad es la medida en la cual el ejercicio de jurisdicción se ajusta a la práctica internacional. Los principios en que se funda el Título III no son compatibles con las tradiciones del sistema internacional y los demás Estados no han sancionado leyes análogas.

El derecho internacional también exige que un Estado que afirme la razonabilidad del ejercicio de su jurisdicción normativa contrape su interés con los de los demás Estados, y se abstenga de hacer valer su jurisdicción cuando los intereses de otros Estados sean más fuertes. Sería muy problemático aducir que los intereses de los Estados Unidos pesan más que los del Estado en el que están situados los bienes, sea éste Cuba u otro Estado. El derecho internacional reconoce el carácter predominante de los intereses de un Estado en regular los bienes situados dentro de sus fronteras. Los Estados Unidos protegen celosamente este derecho como un atributo esencial de la soberanía. En contraste, la práctica de los Estados ofrece escasas bases para desalentar las transacciones relacionadas con bienes anteriormente expropiados."

Departamento de Estado de los Estados Unidos, "Legal considerations regarding Title III of the LIBERTAD Bill", reproducido en 141 Congressional Record S15106-08 (12 de octubre de 1995) (subrayados añadidos).

^h Véanse, por ejemplo, Ian Brownlie, Principles of Public International Law (4ª ed., 1990), págs. 480 y 481; Oppenheim's International Law (edición al cuidado de H. Lauterpacht) (8ª ed., 1955), t. I, págs. 347 y 348; Werner Levi, Contemporary International Law (1991), págs. 227 y 228.

ⁱ Véanse, por ejemplo, D. P. O'Connell, International Law, t. II (1965), pág. 1128; Richard N. Swift, International Law (1969), pág. 324; Caso de Lithgow y otros, Publications of the European Court of Human Rights (series A), vol. 102 (1986), párrs. 113 a 116.

/...

Notas (continuación)

^j Véanse asimismo, por ejemplo, Departamento de Estado, Archivo No. P75 0028-2000, reproducido en Departamento de Estado, Digest of United States Practice in International Law (1975), págs. 484 y 485; manuscrito, Departamento de Estado, archivo 262.1141 Breger, Marcus/12-861, reproducido en Whiteman, Digest of International Law, t. 8 (1967), pág. 1233; Memorando, "The matter of nationality with respect to international claims", 9 de febrero de 1959, publicado en The International Claims Settlement Act, Hearing before a Subcommittee of the Committee on Foreign Relations, Senado de los Estados Unidos, 86th Cong., 1st Sess. 58, 67 (1959), y reproducido en Whiteman, Digest of International Law, t. 8 (1967), págs. 1233 y 1241; 230 MS. Dom. Let. 378, reproducido en John Bassett Moore, A Digest of International Law, t. VI (1906), pág. 631 (explicando que los Estados Unidos no adoptarían las reclamaciones de cubanos naturalizados por bienes destruidos por el Gobierno de España en Cuba); 102 MS. Dom. Let. 43 (8 de abril de 1874), reproducido en John Bassett Moore, A Digest of International Law, t. VI (1906), pág. 637 (explicando por qué los Estados Unidos no adoptarían la reclamación de un cubano naturalizado); 160 MS. Dom. Let. 75 (30 de abril de 1886), reproducido en John Bassett Moore, A Digest of International Law, t. VI (1906), pág. 637 ("La subsiguiente naturalización no altera la condición internacional de una reclamación generada antes de la naturalización.").

Análogamente, la Comisión de Arreglo de Reclamaciones Extranjeras de los Estados Unidos ha reconocido constantemente lo siguiente:

"Con arreglo a principios bien establecidos de derecho internacional, para que una reclamación sea indemnizable, los bienes a los que se refiere la reclamación deben haber sido de propiedad de uno o varios nacionales de los Estados Unidos en el momento de la pérdida y la reclamación emergente de dicha pérdida debe haber pertenecido a uno o varios nacionales de los Estados Unidos continuamente a partir de esa fecha."

In the Matter of the claim of Arthur Dobozy, Claim No. HUNG-21,300, Proposed Decision No. HUNG 1257, 16 de julio de 1958; reproducida en Whiteman, Digest of International Law, t. 8 (1967), pág. 1246; véase asimismo, por ejemplo, Claim No. IT 10, 252, Decision No. IT-62, reproducida en Departamento de Estado, Digest of International Law, t. 8 (1967), pág. 1236.

^k Véanse, por ejemplo, Chudian c. Philippine National Bank, 912 F.2d 1095, 1105 (9th Cir. 1990); De Sanchez c. Banco Central de Nicaragua, 770 F.2d 1385, 1396-98 (5th Cir. 1985), certiorari denegado, 429 U.S. 835 (1976); Tejarat c. Varsho-Saz, 723 F. Supp. 516, 520 (C.D. Calif. 1989). Véase también American Law Institute, Restatement (Third) of the Foreign Relations Law of the United States, § 702, comentario k.

¹ Véanse, por ejemplo, F. Palicio y Compañía, S. A. c. Brush, 256 F. Supp. 481, 487 (S.D.N.Y. 1966), confirmando y haciendo suyos los fundamentos del tribunal de distrito, 375 F.2d 1011 (2d. Cir.), certiorari denegado, 389 U.S. 830 (1967); Maltina Corp. c. Cawy Bottling Co., 462 F. 2d 1021, 1024-1025 (5th Cir. 1972).

Notas (continuación)

^m Véanse, por ejemplo, "Medidas económicas como medio de ejercer coacción política y económica sobre países en desarrollo", resolución 38/197 de la Asamblea General, de 20 de diciembre de 1983; resolución 39/210 de la Asamblea General, de 18 de diciembre de 1984; resolución 40/185 de la Asamblea General, de 17 de diciembre de 1985; resolución 41/165 de la Asamblea General, de 5 de diciembre de 1986; resolución 42/173 de la Asamblea General, de 11 de diciembre de 1987; resolución 44/125 de la Asamblea General, de 22 de diciembre de 1989; resolución 46/210 de la Asamblea General, de 20 de diciembre de 1991; resolución 48/168 de la Asamblea General, de 21 de diciembre de 1993; "Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados" (resolución 3281 (XXIX) de la Asamblea General, de 12 de diciembre de 1974); "Declaración sobre la inadmisibilidad de la intervención en los asuntos internos de los Estados y protección de su independencia y soberanía" (resolución 2131 (XX) de la Asamblea General, de 21 de diciembre de 1965).

Últimamente, un grupo de expertos convocado por el Secretario General examinó los acontecimientos recientes y llegó a la conclusión de que la prohibición del uso de la coerción económica mantenía todo su vigor en circunstancias tales como las que aquí se presentan

"Algunos participantes, si bien no impugnaban la norma general [opuesta al uso de la coerción económica], manifestaron que la aplicación de medidas económicas coercitivas no podía excluirse por completo en un examen realista de las relaciones internacionales. A su juicio, las excepciones incluirán la adopción de medidas coercitivas como parte de un mecanismo de aplicación incorporado en regímenes e instrumentos convenidos en el plano internacional. En esas circunstancias, las medidas económicas coercitivas podrían aplicarse legítimamente en caso de violaciones flagrantes de normas de esa índole. Sin embargo, las decisiones de hacerlo debían adoptarse en forma multilateral y no unilateral. Se señaló en la reunión que, a pesar de los principios antes mencionados, últimamente se ha intentado justificar la aplicación de medidas coercitivas unilaterales con fines explícitamente intervencionistas (para propiciar cambios en el sistema económico y político de un Estado soberano). La reunión calificó de preocupante esa situación y expresó el deseo de señalarla a la atención de la comunidad internacional."

Informe del Secretario General sobre las medidas económicas como medio de ejercer coacción política y económica sobre países en desarrollo: resumen de las deliberaciones de la reunión del grupo de expertos (A/50/439, 18 de diciembre de 1995, párr. 47).

ⁿ Véase, por ejemplo, el aide-mémoire de la Comisión Europea de fecha 12 de julio de 1996 dirigido a los Estados Unidos de América, reproducido en The Reuters (12 de julio de 1996), y la solicitud de consultas presentada por las Comunidades Europeas a la Organización Mundial del Comercio, 13 de mayo de 1996.

/...