

574

MAYO
2019

LEY HELMS BURTON: ¿Un nuevo frente en la guerra comercial?

Anna Ayuso, Investigadora Sénior de CIDOB
Ana Maria Parada, asistente de investigación, CIDOB

El anuncio de la activación del Título III de la Ley Helms-Burton a partir del 2 de mayo por parte del Secretario de Estado de los Estados Unidos, Mike Pompeo, supone un nuevo episodio de desavenencias entre Washington y la Unión Europea que aumenta la desconfianza entre socios transatlánticos. El mencionado título de la ley permite que ciudadanos estadounidenses, incluidos los ciudadanos cubanos nacionalizados, presenten demandas y reclamaciones ante los Tribunales Federales de EE.UU por los bienes incautados y expropiados por el gobierno cubano después de la revolución de 1959, tanto a grandes consorcios, como a personas individuales. Aunque la *Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act*, más conocida como Ley Helms Burton, entró en vigor en 1996 bajo el mandato del presidente Bill Clinton, este capítulo concreto quedó en suspenso debido a las reacciones negativas que suscitó, especialmente en la UE y Canadá. Esa suspensión fue prorrogada ininterrumpidamente hasta que Donald Trump ha decidido ahora activarla como un medio de presión hacia el gobierno cubano.

De esta forma se endurece el bloqueo económico impuesto contra Cuba y se pone en jaque el proceso de reactivación económica que la isla pretende conseguir a través de la llegada de capital extranjero. La medida se une a otras sanciones que tienen como propósito reducir el flujo de remesas desde Estados Unidos y restringir los viajes a territorio cubano para reducir el turismo de norteamericanos a la isla, que había recibido un gran impulso con el deshielo protagonizado por Barack Obama y Raúl Castro en 2014. También están prohibidas las transacciones comerciales que se realicen directamente con empresas dirigidas por el Ejército y los servicios de seguridad cubanos, y se impondrán sanciones a empresas y buques que transporten petróleo a Cuba.

Este recrudecimiento de la política de bloqueo por parte de la administración Trump se da en una coyuntura crítica donde convergen diversos objetivos. Por un lado, Washington busca presionar a Cuba para que deje de apoyar al gobierno de Nicolás Maduro en Venezuela, contra el que ha lanzado una ofensiva para apartarlo del poder. De hecho, las últimas declaraciones de Trump vinculan directamente las sanciones a Cuba con el apoyo al gobierno venezolano de Maduro. Por otro lado, en la vertiente interna, Trump busca asegurarse el apoyo del influyente

grupo de presión cubano en Florida para garantizar su reelección en 2020. Para ello, Mike Pompeo, John Bolton y Marco Rubio han constituido una alianza que demanda sanciones más agresivas y hostiles contra la isla.

Pero esas medidas también tienen un coste. La respuesta de los países que pueden verse más directamente afectados ha sido inmediata. La UE, a través de una carta firmada por la Alta Representante para Asuntos Exteriores, Federica Mogherini, y la Comisaria Europea de Comercio, Cecilia Malmström, se ha opuesto a la “aplicación extraterritorial de medidas restrictivas unilaterales contrarias al derecho internacional”. Y asegura que “considerará todas las opciones a su alcance para proteger sus intereses legítimos, entre ellas aquellas relacionadas con sus derechos en la Organización Mundial del Comercio (OMC) y a través del uso del ‘estatuto de bloqueo’ de la UE”.

También Alberto Navarro, embajador de la UE en Cuba, calificó las nuevas sanciones como una cuestión “extraterritorial” e “inmoral”, que tendrá consecuencias en las relaciones de la UE con Estados Unidos. El gobierno español, a su vez, ha rechazado las medidas a través de un comunicado en el que afirma que la aplicación del Título III no contribuye a su “objetivo común de seguir promoviendo la democracia, la apertura política y los derechos humanos en Cuba”.

Los representantes de la UE también denuncian que la medida viola los compromisos de 1997 y 1998, que propiciaron la retirada de la denuncia europea ante la Organización Mundial del Comercio (OMC) a cambio de que Estados Unidos renunciara a la aplicación de la norma que ahora pretenden restablecer. La UE se declara dispuesta a usar todos los instrumentos disponibles para proteger a sus empresas y los intereses de sus ciudadanos. Es difícil medir el impacto de este Título III en los inversores ya que la norma está redactada en términos ambiguos. Aunque la propiedad de los inmuebles sigue mayoritariamente en manos del Estado cubano, las demandas pueden afectar también a los negocios que se realizan en régimen de empresa mixta o de concesión, entre el Estado y la iniciativa privada, que son la inmensa mayoría. La Unión Europea es el mayor inversor en la isla y la medida afecta especialmente al sector turístico en el que España es líder.

¿Qué acciones puede tomar la UE frente a la aplicación del efecto extraterritorial de la Ley Helms Burton? Lo primero es reactivar las demandas ante la OMC que se retiraron, y estudiar nuevas demandas. Pero los procesos ante la OMC son lentos y pueden llevar muchos años. Por eso mismo, la UE ya aprobó en 1996 el Reglamento (CE) n° 2271/96, que permitía medidas de retorsión frente a las empresas demandantes, al considerar que las normas de naturaleza extraterritorial son contrarias al Derecho internacional. Dicho texto fue recientemente actualizado por el Reglamento de Ejecución (UE) 2018/1101 de la Comisión, de 3 de agosto de 2018, mediante el cual además se prohíbe a toda persona física residente en territorio comunitario, así como a toda sociedad constituida en la Unión Europea cumplir con las exigencias de la ley Helms-Burton, tanto directamente como a través de filiales e intermediarias. Los europeos no son los únicos. Canadá también tiene su escudo en la Ley Contra Medidas Extraterritoriales Extranjeras, la cual establece mecanismos de resarcimiento para proteger a aquellos que sufran pérdidas a causa de la aplicación de medidas extraterritoriales. Igualmente, el Gobierno mexicano cuenta con la Ley de Protección al Comercio y la Inversión de Normas Extranjeras que Contravengan el Derecho Internacional, desde el 23 de octubre de 1996, la cual prohíbe la ejecución de acciones que afecten el comercio o la inversión, como consecuencia de efectos extraterritoriales de leyes extranjeras.

También es incierto lo que pueda pasar en los tribunales norteamericanos y la respuesta del Gobierno de Estados Unidos. Todas estas medidas podrían dar lugar a una cadena de litigios que perjudicarían a los inversores de ambos lados del Atlántico. Por otra parte, como señala Marguerite Rose Jiménez de la Oficina

para Asuntos Latinoamericanos en Washington (WOLA), la Ley Helms Burton también afectará a sectores empresariales estadounidenses como el turismo y el transporte aéreo que habían invertido en la isla.

Nos encontramos ante un episodio más en el que la alianza transatlántica hace aguas, sin que haya una explicación razonable para justificar una confrontación que perjudica a ambas partes. El unilateralismo de la administración Trump pone de nuevo al descubierto su política de colocar a sus socios frente a hechos consumados y generar un conflicto. Al parecer Washington considera que abrir múltiples frentes en el exterior es el terreno más favorable a sus intereses, a pesar del riesgo de romper los equilibrios internacionales y erosionar la confianza de los aliados tradicionales.