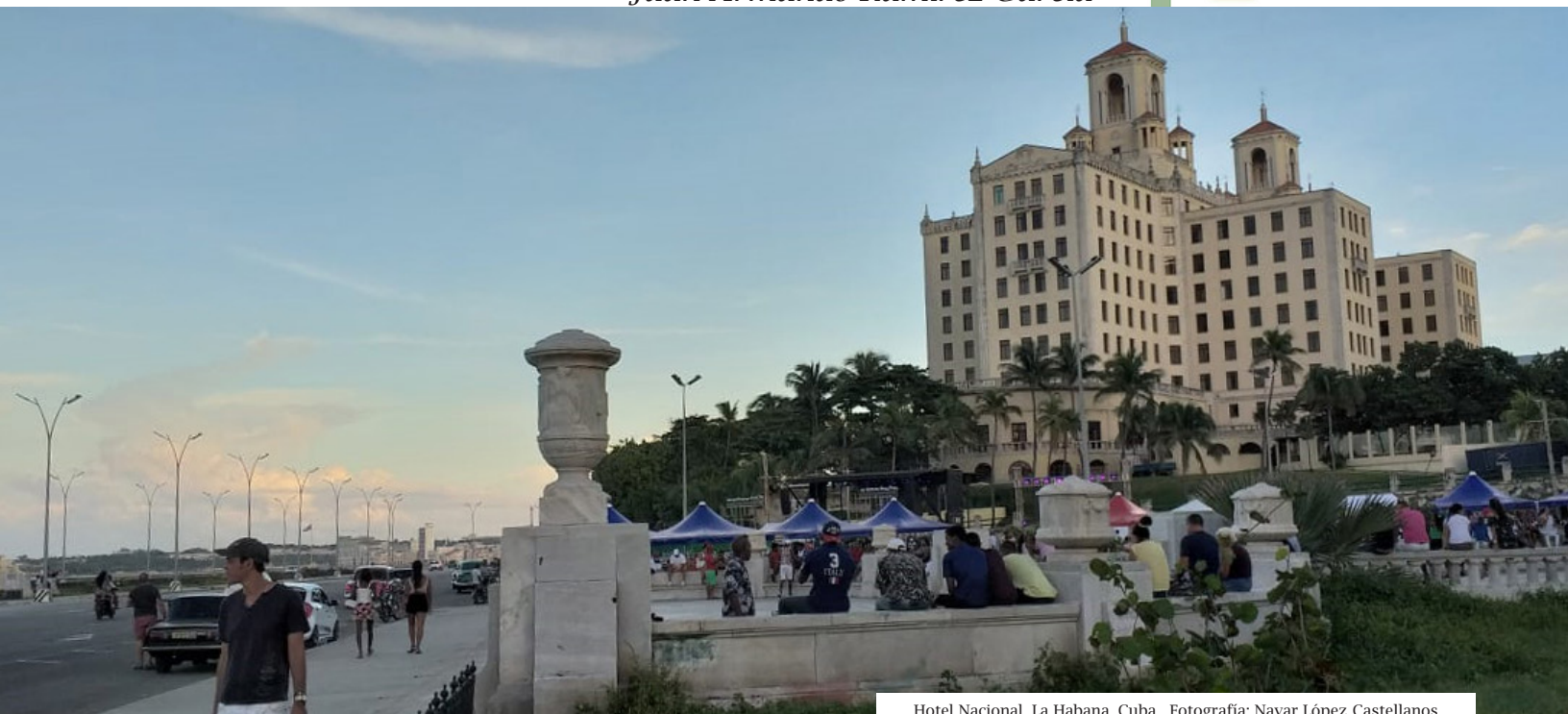


EL CASO SABBATINO: UN PUENTE SOBRE AGUAS TURBULENTAS



*Juan Armando Ramírez García**



Hotel Nacional, La Habana, Cuba. Fotografía: Nayar López Castellanos

Resumen

En el presente trabajo se analiza la naturaleza y las consecuencias del litigio entre Peter Sabbatino, representante legal de una empresa cubana nacionalizada, y el Banco Nacional de Cuba, en el contexto del bloqueo económico impuesto por Estados Unidos a la mayor de las Antillas. Dicho caso, sin duda, representará un marco de referencia en negociaciones entre

ambos países en una era post Trump, y lo es por la decisión que tomó la Corte Suprema de Estados Unidos. Pero también en los tiempos actuales, pues sienta un precedente que ningún tribunal estadounidense puede desestimar, incluso con la aplicación del Título III de la Ley Helms-Burton. La estructura del artículo es la siguiente: inicia con un panorama de la política de nacionalizaciones adoptada por el gobierno cubano en los primeros años del triunfo de la Revolución. Posteriormente, se estudia la polémica cuestión de las indemnizaciones, lo que nos permite entrar en el fondo de la *litis* entre Cuba y Estados Unidos. Finalmente, se analiza el polémico caso Sabbatino: su contexto, naturaleza y repercusiones.

* Licenciado y maestro en filosofía. Pasante de Derecho. Candidato a doctor en el Programa de Posgrado de Estudios Latinoamericanos de la UNAM. Especialista en la Revolución Cubana, lógica, filosofía del lenguaje y de la mente. Líneas de investigación: internacionalismo cubano en el Tercer Mundo, lógica deóntica, historia contrafactual.

Palabras clave: bloqueo, expropiación, indemnización, enmienda, Acto de Estado.

La política nacionalizadora de la Revolución Cubana

Después de más de medio siglo de mantener una confrontación con diversos grados de hostilidad, con la llegada de Barack Obama a la presidencia de Estados Unidos se vislumbraron posibilidades de cierto entendimiento entre el Coloso del Norte y Cuba. Tales posibilidades, como sabemos, se concretaron a partir del 17 de diciembre de 2014 con el anuncio de la reanudación de relaciones diplomáticas entre ambos países. Los motivos y las vicisitudes sorteadas para que el suceso en cuestión se hiciera realidad son tema de otro análisis (LeoGrande y Kornbluh, 2015:444-500). Basta decir que tal hecho mejoró las perspectivas para una solución del bloqueo impuesto por Estados Unidos contra Cuba. El arribo a la presidencia de Donald Trump malogró tales perspectivas, y con una siniestra vuelta de tuerca retornó a los días más aciagos de la confrontación entre Cuba y Estados Unidos, en el marco de la Guerra Fría.

Como nos enfocaremos en el diferendo producido por el bloqueo impuesto por Estados Unidos, debemos partir de un análisis retrospectivo de la política nacionalizadora puesta en marcha por el gobierno revolucionario cubano. El referente próximo para Cuba eran las políticas económicas de corte nacionalista ensayadas en Guatemala por Juan José Arévalo y Jacobo Árbenz, malogradas por el intervencionismo estadounidense que vio afectados sus intereses, particularmente el de la omnipotente United Fruit Company. El referente remoto estaba constituido por las políticas nacional-populistas del México de Lázaro Cárdenas, la Argentina de Juan Domingo Perón y el Brasil de Getulio Vargas, seguidas todas éstas de las políticas nacionalistas llevadas a cabo en Bolivia durante el

primer gobierno de Víctor Paz Estenssoro. Sin embargo, los acontecimientos que se iniciarían en Cuba no tenían parangón en el contexto latinoamericano.¹

El cuerpo normativo que dio pie a las confiscaciones, expropiaciones y nacionalizaciones llevadas a cabo por Cuba, se convirtió en un verdadero alud jurídico, pues a una disposición seguía otra casi de inmediato. Partamos en un orden cronológico. El 7 de febrero de 1959 se promulgó la Ley Fundamental de la República, que en su artículo 24 disponía (Cuba, 1959) la confiscación de los bienes de Fulgencio Batista, de sus colaboradores y de todos aquellos que, mediante la corrupción o el fraude, se hubieran enriquecido, así como de aquellos que hubieran cometido actividades contrarrevolucionarias o conspiraran contra el gobierno desde el exterior. A esta disposición se agregaría la Ley 112 de Confiscación de Bienes Malversados, prácticamente con idéntico objetivo. Para finales de febrero,

con el comandante Faustino Pérez Hernández a la cabeza, fue creado el Ministerio de Recuperación de Bienes Malversados, cuyo cometido era la puesta en práctica de las anteriores disposiciones. Un año después de su creación, dicho ministerio dictaminó que serían confiscadas las propiedades de los cubanos que abandonaran el país en calidad de exiliados.

Pero las medidas del gobierno revolucionario no se limitaban a acciones de corte “justiciero” y reivindicatorio, respondían a un esquema programático (Dawson y Weston, 1963:72) que ya había dado sus primeras señales desde los tiempos de la Sierra Maestra. Dicho proceder, es importante resaltarlo, se basaba, además de la Ley Fundamental mencionada, en la Constitución cubana de 1940 –promulgada durante el gobierno de Federico Laredo Brú– que también en su artículo 24 establecía:

El cuerpo normativo que dio pie a las confiscaciones, expropiaciones y nacionalizaciones llevadas a cabo por Cuba...

¹ Podrían también encontrarse, en un marco extracontinental, ciertas similitudes con las políticas nacionalistas y nacionalizadoras de Gamal Abdel Nasser en Egipto o de Mohammed Mosaddegh en Irán.

Se prohíbe la confiscación de bienes. Nadie podrá ser privado de su propiedad sino por autoridad judicial competente y por causa justificada de utilidad pública o interés social, siempre *previo* al pago de la correspondiente indemnización en efectivo fijada judicialmente. La falta de cumplimiento de estos requisitos determinará el derecho del expropiado a ser amparado por Tribunales de Justicia, en su caso reintegrando en su propiedad la certeza de la causa de utilidad pública o interés social y la necesidad de la expropiación corresponderá decidirla a los Tribunales de Justicia, en caso de impugnación (Cuba, 1940).

Podemos constatar cómo incluso en dicho documento, fundamentalmente de corte socialdemócrata y liberal,² inspirado en la Revolución de 1933, se preveía la posibilidad de las expropiaciones. No es algo que hubiera inventado el gobierno revolucionario cubano *ex nihilo*.

El 3 de marzo de 1959, el gobierno cubano decretó la intervención de la Compañía Cubana de Teléfonos. Al día siguiente decretó la Ley de Alquileres o Ley 135, por la cual se establecía la rebaja en la renta de los inmuebles en un margen que iba del 30% al 50%. Corolario de esta disposición fue la Ley de Reforma Urbana del 14 de octubre de 1960. El 20 de abril de 1959 vio la luz el Decreto 709 que establecía una rebaja generalizada en el precio de los medicamentos, 15% para los hechos en Cuba y 20% para los que eran elaborados en el exterior. Un día después se estableció que todas las playas del país eran de uso público. La Ley de Reforma Agraria se promulgó el 17 de mayo de 1959 y estipulaba que ninguna propiedad podía tener más de 403 hectáreas o el equivalente a 30 caballerías. Asimismo, en caso de expropiación, preveía una indemnización con bonos —“Bonos de Reforma Agraria”— que

²No podemos dejar de reconocer la influencia que los comunistas del Partido Socialista Popular (psp) tuvieron en ese texto constitucional, fundamentalmente Blas Roca Calderío, Juan Marinello Vidaurreta, Salvador García Agüero y Romárico Cordero Garcés.

El 3 de marzo de 1959, el gobierno cubano decretó la intervención de la Compañía Cubana de Teléfonos...

devengarían un interés anual hasta por el 4,5%, con una amortización de veinte 20 años, tanto para nacionales como para extranjeros. El valor de las fincas se establecería tomando en cuenta el “amarillamiento” municipal previo al 10 de octubre de 1958; si no era posible establecer el avalúo mediante ese método, se le confería al Instituto Nacional de la Reforma Agraria (INRA) la facultad de fijar el valor. Una de las primeras propiedades expropiadas fue la de los padres de Fidel y Raúl Castro.

El 29 de junio se efectuó la intervención de la refinera de Texaco y dos días después la de Standard Oil-Esso y la Shell. Hay que destacar que dichas empresas, por indicaciones del Departamento de Estado, se habían negado a refinar el crudo procedente de la Unión Soviética (LeoGrande y Kornbluh, 2015:66). El 6 de agosto de 1960, Fidel Castro, en el marco del I Congreso Latinoamericano de Juventudes anunció públicamente la expropiación de refineras petroleras extranjeras, seis ingenios azucareros, así como la compañía de electricidad. Todas de Estados Unidos.

En la *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, se anunció el jueves 13 de octubre de 1960 la Ley 890, firmada por el presidente Osvaldo Dorticós Torrado, relativa a la expropiación de la propiedad privada en la Isla. Casi de inmediato se expropió un grupo de empresas de origen cubano. Finalmente, el 24 de octubre ya estaban nacionalizadas todas las empresas estadounidenses.

Pero la confrontación con Estados Unidos debido a la política nacionalizadora no tardaría en producirse. Como sabemos, la reacción estadounidense fue bastante hostil. A cada paso que daba el gobierno de Cuba, Estados Unidos le respondía con un golpe, sólo para que la Isla respondiera con un nuevo embate, siguiendo así una espiral ascendente en la hostilidad y descendente en la incompreensión. No obstante, no debemos caer en una falacia *hysteron-proteron* creyendo que fue la política hostil estadounidense lo que dio pie a las expropiaciones. Las represalias fueron el resultado de la puesta

en marcha de la política económica del nuevo gobierno cubano, la cual se había incluso implementado, con sus debidas limitaciones por supuesto, desde los tiempos insurreccionales.

El enfrentamiento abierto y declarado de Estados Unidos con Cuba estaba ya en marcha, y la gran potencia no desaprovechaba ninguna situación para hacer patente ese enfrentamiento. Al respecto, hay un hecho que reviste gran simbolismo y era más que premonitorio del huracán que estaba por desatarse: Fidel Castro tuvo que regresar a Cuba de su primer viaje a Estados Unidos, donde habló ante las Naciones Unidas el 26 de septiembre de 1960, en un cuatrimotor que le ofreció Nikita Kruschchev, pues el avión en que viajaba fue confiscado por acreedores de Estados Unidos (Furiati, 2003:396). En este ambiente, la ruptura de relaciones diplomáticas entre ambos países era cuestión de tiempo y se produjo, por decisión del presidente Dwight Eisenhower, en enero de 1961.

Finalmente, Estados Unidos dio un manotazo en la mesa al establecer el bloqueo total contra Cuba el 7 de febrero de 1962, a través de la Proclama 3447. Esta fue una decisión amparada en las facultades del Ejecutivo con base en la sección 620 (a) de la Ley de Asistencia Exterior de septiembre de 1961. El secretario del Tesoro procedió a promulgar la normativa para establecer la prohibición de importaciones de productos cubanos y también de aquellos importados desde Cuba o a través de la misma. En concordancia, el Secretario de Comercio puso fin a todo tipo de exportaciones de Estados Unidos con destino a la Isla. Se había llegado a un punto de no retorno.

Entre las normas iniciales para ejecutar el bloqueo recién decretado se encontraban las Regulaciones para las Importaciones Cubanas de 1962. Dichas regulaciones cedieron su lugar a la Ley de Comercio con el Enemigo de 1917, únicamente aplicable en caso de guerra y en la actualidad vigente para el caso cubano. Esta

disposición permitió al presidente establecer medidas de emergencia económica, pero únicamente durante tiempo de guerra o ante el riesgo probado de una amenaza a los intereses de seguridad nacional estadounidenses. Sólo con una interpretación demasiado laxa se puede sostener que la aplicación al caso cubano queda justificada. Otro bloque

de normas fue implementado en 1963, conocidas como Regulaciones para el Control de los Activos Cubanos. En las mismas se incluía la prohibición para que los ciudadanos de Estados Unidos pudieran visitar la Isla.

Podemos decir que la motivación de Cuba para su política nacionalizadora se asentaba en el imperativo de una profunda transformación de la situación económica y social de la Isla. La fundamentación, por su parte, se basaba en la Constitución cubana y las leyes respectivas; el derecho de los pueblos a la autodeterminación, establecido en la Carta de las Naciones Unidas en su artículo 1 como principio de *ius cogens* y que, por lo tanto, genera obligaciones *erga omnes*³ y la práctica internacional vigente desde 1945.

La cuestión de las indemnizaciones: un tema polémico

La cuestión de las indemnizaciones: un tema polémico

Quizás el tema más complicado de todo proceso de nacionalización o expropiación sea el referente a la compensación o indemnización. Dicha complicación se deriva de que es el factor que decidirá si el propietario expropiado se siente agraviado o no. La Ley Fundamental estableció los presupuestos, condiciones, motivos y forma de indemnización de las expropiaciones (Cuba, 1959). Tales aspectos eran básicamente los mismos que estipulaba la Constitución cubana (Cuba, 1940), aunque despojaba a los tribunales judiciales de la decisión sobre la

...anunció públicamente la expropiación de refineras petroleras extranjeras, seis ingenios azucareros, así como la compañía de electricidad...

³ Dado que la autodeterminación de los pueblos genera obligaciones *erga omnes*, era ostensiblemente ilegal la política de Estados Unidos, incluyendo la agresión económica.

declaratoria de causa de utilidad pública o interés social, dejando de forma indeterminada quién habría de ser la autoridad competente para decidir al respecto.

No podemos dejar de mencionar que hay estudios jurídicos que, bajo una óptica excesivamente legalista y con un rigorismo a ultranza y desvinculado de aspectos sociales, históricos y políticos concretos, intentan demostrar que en el proceso nacionalizador y expropiatorio cubano hubo violaciones procedimentales a leyes vigentes y situaciones en las cuales saltaron a la luz contradicciones y lagunas jurídicas. Tales trabajos olvidan u omiten adrede el hecho indiscutible de que la revolución es fuente de Derecho. En todo caso, se debería ahondar en situaciones planteadas por la teoría de la imprevisión (cláusula *rebus sic stantibus*). Es algo altamente debatible, pero no deja de llamar la atención que los estudios más hostiles al proceso nacionalizador y expropiatorio cubano suelen pasar por alto la teoría mencionada, con lo cual, pese a insistir en que sus análisis son netamente jurídicos, no pueden ocultar sus intereses políticos.

Pero no nos circunscribamos a aspectos netamente teóricos. Revisemos también situaciones concretas. El 12 de junio de 1959, en una Nota diplomática, el Ejecutivo estadounidense reconoció que Cuba poseía el derecho a expropiar:

Los Estados Unidos reconocen que, según el Derecho Internacional, un Estado tiene la facultad de expropiar dentro de su territorio para propósitos públicos y en ausencia de disposiciones contractuales o cualquier otro acuerdo en sentido contrario; sin embargo, este derecho debe ir acompañado de la obligación correspondiente por parte de un Estado, de que esa expropiación llevará consigo el pago de una pronta, adecuada y efectiva compensación (*Granma*, 2019).

...La Ley Fundamental estableció los presupuestos, condiciones, motivos y forma de indemnización de las expropiaciones...

La fórmula de la compensación o indemnización “rápida, adecuada y efectiva” se remonta a 1938, a propósito de la Expropiación Petrolera de México, siendo enunciada por el secretario de Estado estadounidense Cordell Hull (El-Din Izzedin, 2017:13-14) y puesta en práctica por varios de los países occidentales industrializados como referente de estándar mínimo internacional. Según tal criterio, de no verificarse tales garantías la expropiación o nacionalización se consideraría arbitraria, confiscatoria y discriminatoria.

Sin embargo, y contrario a la opinión de Hull, el gran jurista austriaco Alfred Verdross había resaltado que la práctica de una indemnización plena e inmediata fue modificada después de la Segunda Guerra Mundial, ya que los Estados europeos occidentales establecieron que los Estados

de los nacionales cuyos bienes eran expropiados debían aceptar una indemnización general, dependiente de la situación económica de los Estados deudores. Verdross no era ingenuo y sabía que la intención de usar la fuerza por parte de las potencias para cobrar deudas siempre estaría presente, a menos que se proporcionara a los Estados una adecuada protección jurídica con instrumentos internacionales, convalidados por la comunidad de países del orbe (Seidl-Hohenveldern, 1966:108). Más tarde, y en concordancia con la opinión del jurista austriaco, la Asamblea General en su Resolución 1803 de 1962, fijó como única interpretación que el derecho del propietario afectado solamente consiste en recibir una apropiada indemnización, conforme a las normas vigentes en el Derecho Internacional del Estado expropiante que considere adecuado adoptar, en ejercicio de su soberanía; en otras palabras, opera un reenvío al foro nacional. Dicha resolución deja de lado la pretensión de la indemnización “pronta, adecuada y efectiva”.

En el mismo sentido, argumentar que es práctica internacional la observancia de un estándar

mínimo para estimar una indemnización por expropiación es olvidar que el estándar mínimo no puede tener calidad de *ius cogens* (Casado, 2017:294-295). Por el contrario, como dijimos en la sección anterior, sí constituye *ius cogens* el derecho de autodeterminación de los pueblos y, por ende, la libertad de escoger tal o cual modelo de desarrollo, aunque implique una política nacionalizadora impertérrita. Desde nuestra perspectiva, el estándar mínimo es, a lo sumo, *lege ferenda* y debe tratarse a nivel convencional.

Volviendo al caso cubano, los artículos 1 y 5 de la Ley 851 del 6 de julio de 1960, establecieron el procedimiento de indemnización de personas físicas o morales (estadounidenses) que fueron objeto de nacionalización. El pago, una vez hecha la tasación, se efectuaría con bonos que se emitirían para ese afecto. Para amortizar los bonos y como garantía, se constituiría un fondo que anualmente se engrosaría con el 25% de las divisas convertibles excedentes de las compras de azúcar que en cada año calendario efectuara Estados Unidos a Cuba, teniendo como base 3 millones de toneladas largas españolas y a un precio no menor de 5,75 centavos de dólar por libra inglesa. Para tal propósito, el Banco Nacional de Cuba⁴ abriría una cuenta especial en dólares denominada “Fondo para el Pago de Expropiaciones de Bienes y Empresas de Nacionales de los Estados Unidos de Norteamérica”. Los bonos devengarían un interés no menor del 2% anual, pagadero exclusivamente con cargo al susodicho fondo, amortizándose en un plazo no menor de 30 años, a partir de la fecha de expropiación del bien o la empresa.

Sin embargo, como consecuencia de su negativa de comerciar con Cuba, Washington enmarcó la situación en un círculo vicioso, exigiendo la pronta indemnización del valor de las propiedades afectadas, cerrando la posibilidad de que la mayor de las Antillas estuviera en condiciones de constituir el fondo necesario

⁴ A partir del 28 de mayo de 1997, el Banco Nacional de Cuba, creado en 1948, pasó a denominarse Banco Central de Cuba (BANCEC).

para proceder a efectuar las indemnizaciones correspondientes, tal como preveía la ley respectiva. En efecto, debido a la Proclama presidencial 3355 del 6 de julio de 1960, Washington canceló la cuota azucarera para el año 1960; con la Proclama 3383 del 16 de diciembre de 1960, canceló la cuota correspondiente al primer trimestre de 1961 y, finalmente, con la Proclama 3401 del 31 de marzo de 1961, canceló definitivamente la cuota azucarera, asignándola a otros países.

...el derecho del propietario afectado solamente consiste en recibir una apropiada indemnización...

En contraste con la actitud estadounidense, podemos constatar cómo se solucionaron los casos de expropiaciones e indemnizaciones con empresas de otros países. Se implementaron los denominados Acuerdos Globales de Indemnización (*Lump Sum Agreements*), cuya característica principal es considerar las condiciones del

Estado cubano y, por ende, aceptar una amortización que osciló entre 20 y 30 años. Así Cuba pudo indemnizar a empresas de Canadá, Confederación Helvética, España,⁵ Francia, Italia, Reino Unido, entre otros países. Se convino como indemnización no la suma aritmética de las reclamaciones individuales, sino un monto global, colectivo, generalizado y no discriminado, aunque teniendo en cuenta los bienes particulares expropiados (Casado, 2017:294-295). Esta indemnización sería pagadera al Estado reclamante en los plazos acordados mutuamente, conforme a los intereses de Cuba y de los particulares afectados. Para decirlo de manera resumida, la cantidad acordada a título de contraprestación por la expropiación fue un tanto inferior a lo reclamado y no particularizó cada una de las reclamaciones (salvo en el caso de las reclamaciones de nacionales británicos).

⁵ El acuerdo de compensación entre Cuba y España se firmó el 18 de marzo de 1988. Si bien Cuba tuvo dificultades para hacer las liquidaciones, finalmente cumplió. El periódico *ABC* ha dado amplia difusión a dichas dificultades cubanas y sigue explotando el tema. Por el contrario, el periódico *El País* afirma que la indemnización ha quedado saldada. El periódico *ABC* reprodujo, con un lenguaje tendencioso, el 12 de mayo de 2019 en el artículo “Los españoles expoliados en Cuba esperan su hora”, las declaraciones del gobierno español, en el sentido de que el tema está cerrado y que cualquier reclamación contra Cuba deberán hacerla los particulares por sí mismos (Trillo, 2019).

Los países de los nacionales afectados renunciaron a toda reclamación ulterior o superveniente. Posteriormente, se procedió a constituir una cantidad global por todos los bienes de personas físicas y morales. Dado que en todos los convenios se pactó el pago de la indemnización a plazos, Reino Unido negoció con Cuba para que los suyos fueran los más breves. El pago se efectuó algunas veces en la moneda del Estado acreedor e incluso en especie, tal como lo fue con España y la Confederación Helvética. Como vemos, este esquema está más próximo a la idea de Verdross que a la de Hull. Nadie está obligado a lo imposible; por ende, al pretender una indemnización “pronta, efectiva y adecuada”, Washington estaba afirmando la siguiente falacia modal: $\sim\Diamond p \rightarrow \Box p$, donde \sim es el operador de negación; \Diamond y \Box son los operadores de posibilidad y necesidad, respectivamente; \rightarrow es el operador de un enunciado condicional, y p representa una oración cualquiera, de forma tal que la falacia afirma: “si no es posible que p , entonces es necesario que p ”, lo cual evidentemente es absurdo.

De igual manera, para respaldar la postura cubana podemos citar como criterio jurídico –aunque su entrada en vigencia sea posterior a las nacionalizaciones cubanas– lo establecido por la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados de 1974, que en su artículo 2.2 inciso c) establece:

Todo Estado tiene 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 en que la competencia sea motivo de controversia, ésta será resuelta conforme a ley nacional del Estado que nacionaliza y por sus tribunales, a menos que todos los Estados interesados acuerden libre y mutuamente que se recurra 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 (Asamblea General, 1974).

Lo anterior está en concordancia con la Resolución 2625 de la Asamblea General del 24 de octubre de 1970, que estableció que 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 él ventajas de cualquier otro. Igualmente, todo Estado tiene el derecho inalienable de elegir su sistema político, económico, social y cultural sin injerencia en ninguna forma por parte de ningún otro Estado.

Como colofón recordemos que, producto de la crisis de 1929, varios Estados deudores europeos tuvieron dificultades para saldar sus obligaciones crediticias con Estados Unidos. Incluso en medio de las negociaciones hubo cesación de pagos. No obstante, no hubo de parte de Estados Unidos ningún tipo de represalias. Es más, se produjo algo inédito: la moratoria de acreedores o Moratoria Hoover, en la cual de forma unilateral el presidente de Estados Unidos anunció la moratoria de los pagos de tales países (Díaz, 2004:105). Gran Bretaña incluso dejó de pagar su deuda en 1934, sin que tampoco hubiera ninguna represalia. Con esto vemos que aspectos relacionados al cese de pagos o indemnizaciones no han acarreado siempre represalias de Estados Unidos. Claro, en este rubro mucho depende de la ideología y la importancia del deudor. Cuba y Estados Unidos eran, por decir lo menos, vecinos distantes y era impensable para Washington un esquema como el descrito en este párrafo.

Análisis jurídico-dogmático de la *litis* entre Cuba y Estados Unidos

Procedamos ahora a hacer algunas consideraciones de tipo jurídico-dogmático, que nos

...Cuba pudo indemnizar a empresas de Canadá, Confederación Helvética, España, Francia, Italia, Reino Unido...

permitirán comprender mejor el caso Sabbatino. Empecemos con aspectos relativos a la terminología, que arrojarán luz sobre el presente tema; posteriormente, sobre la razón de ser del litigio y, finalmente, sobre su legalidad, lo cual nos facilitará entrar de lleno en el meollo del presente trabajo.

“Embargo” es como denomina Estados Unidos al conglomerado de disposiciones que impiden el que Cuba se pueda relacionar de forma eficaz y eficiente con el resto del mundo en el ámbito económico, financiero y comercial. “Bloqueo” es el nombre que reciben por parte de Cuba dichas disposiciones. Estamos ante un caso concreto en el cual la semántica rebasa el nivel de una disciplina especulativa, acaso formal, para incursionar con todo vigor en los dominios de la política, la economía y, desde luego, el Derecho. El gobierno cubano argumenta que se trata de un bloqueo, dado que su finalidad es aislar a Cuba del exterior, cortando su capacidad de comerciar libremente con el mundo. Con rigor terminológico, Cuba afirma que “embargo” es el acto jurídico por el cual se retienen bienes con el propósito de asegurar el cumplimiento de una obligación contraída de forma legítima. Igualmente argumenta que es una disposición precautoria de índole patrimonial, con autorización judicial o de autoridad competente, con el mismo objetivo, a saber, que se cumpla por parte del deudor con sus obligaciones crediticias. Por estas razones, consideramos que, al menos desde una perspectiva estrictamente jurídica, el nombre de “bloqueo” es el adecuado y no el de “embargo”.

Otra cuestión importante que parte de aspectos terminológicos, pero no se circunscribe a ellos, es el determinar si los actos emprendidos por Cuba se deben considerar como nacionalizaciones, expropiaciones o confiscaciones. Analicemos esto, para lo cual debemos partir del concepto de propiedad. Uno de los pilares de las democracias liberales occidentales es el derecho de propiedad y uno de los adalides de

ese derecho fue John Locke, aunque el sentido que él le daba al término “propiedad” era algo extenso, por no decir difuso, y no se limitaba, tal como hoy sucede, a cosas o derecho reales. A través de la historia, suelen confundirse las instituciones a las cuales los individuos se han acostumbrado, con los fundamentos necesarios de la sociedad (Laski, 1953:212). El derecho de propiedad no es inherente a toda sociedad. Pese a esto, al atentar la Cuba revolucionaria contra ese derecho,⁶ simplemente ya no estaba en la órbita de las democracias de corte occidental.

Suelen utilizarse de forma intercambiable los términos “nacionalización” y “expropiación” y, aunque hay similitudes, de ninguna manera son sinónimos. Las diferencias entre una y otra dependen en gran parte de la legislación de tal o cual país o de la doctrina

a la que uno se adscriba. Tratemos de marcar, de forma general, sus similitudes y diferencias. Podemos decir que el elemento teleológico de ambas figuras jurídicas es, a grandes rasgos, el mismo: un bien que está en la esfera de la propiedad privada pasa al dominio de una institución pública determinada.

Generalmente la nacionalización se refiere a sectores o ramas de la actividad económica, tales como propiedades industriales o servicios explotados por particulares. Por lo común es un acto impersonal y se acompaña de un cambio normativo en el que se atribuye expresamente al Estado la transferencia de tal sector o rama y estableciendo, para ese caso concreto, la existencia y cuantía de una indemnización. En este sentido, al nacionalizar un sector es práctica corriente argumentar en los considerandos diversas causas, tales como una deficiente inversión, problemas de productividad, pérdida de recursos patrimoniales, cambio de modelo económico. En síntesis, nacionalizar es hacer que pasen a manos de un país, bienes o títulos de empresas particulares que se hallaban en poder de extranjeros.

⁶ Hablamos de la propiedad privada de los medios de producción, aunque, es importante decir, Cuba fue mucho más allá de esa categoría en la Ofensiva Revolucionaria de marzo de 1968.

En cuanto a la expropiación, ésta se dirige hacia un bien individualizado, por lo general inmueble, o una empresa determinada, privando a una persona de la titularidad de dicho bien. El procedimiento de la expropiación requiere una declaración previa de utilidad pública o interés social, previstos en la ley (Dawson y Weston, 1963:79-84). En el mismo procedimiento deberá analizarse la compensación por la pérdida de propiedad. Habiendo establecido las diferencias entre ambas figuras jurídicas, cabe decir que las leyes revolucionarias cubanas utilizaban la fórmula “nacionalización mediante expropiación forzosa”, por lo cual utilizaremos en este trabajo ambos términos de manera conmutable.

Por su parte, confiscar es infligir una pena con privación de bienes, atendiendo a diversos motivos y causas, sean legítimas o no. En el caso de la legislación revolucionaria cubana, se reservaba la confiscación para los exiliados sediciosos.

Habiendo hecho las anteriores precisiones, regresemos al fondo del asunto. En cuanto a la motivación de su política, tres han sido las razones que la parte estadounidense ha esgrimido a lo largo del tiempo para justificar el bloqueo contra Cuba: 1) la ilegalidad de las nacionalizaciones, 2) la seguridad nacional de Estados Unidos y 3) la falta de democracia y respeto a los derechos humanos en Cuba. Tales razones, aunque han aparecido así en este orden cronológico, con frecuencia se han traslapado.

En el caso de la supuesta ilegalidad, la actitud estadounidense ha sido errática o incongruente, pues algunas veces ha objetado aspectos sustantivos y otras veces adjetivos del proceso nacionalizador cubano; en este último caso, la problemática ha versado sobre el monto, forma y término de las indemnizaciones y no sobre la validez y legitimidad en sí de la política de nacionalización realizada por el país caribeño, aunque esto último también se ha hecho.

Ahora bien, la licitud de las nacionalizaciones cubanas está fuera de duda si nos situamos en un

marco de Derecho Positivo, pues existía una ley que le daba fundamento a las mismas y, por el principio de Bentham –subalternación deóntica– lo obligatorio es lícito. Por ende, sea p la proposición “nacionalizar una empresa” y sea O el operador deóntico de la obligación y L el de la licitud, tenemos entonces: $Op \rightarrow Lp$.

Igualmente, las leyes nacionalizadoras cumplían con la fórmula de Donello: aquello por lo cual la ley ha sido establecida, sin lo cual no hubiera sido (*id propter quod lex lata est, et sine quo lata non esset*) (Tamayo, 1996:354), las cuales expresaban claramente que las nacionalizaciones eran con fines de utilidad pública, acordes con el modelo de desarrollo que el gobierno revolucionario se había fijado.

Tampoco puede esgrimirse que las nacionalizaciones o expropiaciones fueran discriminatorias, pues los nacionales estadounidenses no fueron los únicos en ser afectados, también lo fueron nacionales de otros países –como vimos más arriba– y, por supuesto, cubanos, siendo el caso más paradigmático el emporio Bacardí.

En cuanto a la seguridad nacional de Estados Unidos, el bloqueo fue concebido como un medio de presión para frenar la política proactiva de Cuba: sus vínculos con el bloque socialista, su apoyo a los movimientos revolucionarios del Tercer Mundo, sus incursiones militares africanas, su cabildeo en pro de una moratoria generalizada de los países deudores latinoamericanos, por sólo citar algunos ejemplos (LeoGrande y Kornbluh, 2015:130). Ante estas situaciones, Estados Unidos no dudó en utilizar el bloqueo como una eficaz arma de presión, bajo el pretexto de que Cuba vulneraba su seguridad nacional. No obstante, había una imbricación con el discurso apologético respecto a los derechos humanos y la democracia. Quizás el primer traslape evidente fue la Ley Helms Burton, también denominada Ley para la Libertad y la Solidaridad Democrática Cubana (*Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act*). Esta ley fue promulgada el 12 de marzo de 1996 por un William Clinton furioso por el

...El procedimiento de la expropiación requiere una declaración previa de utilidad pública o interés social...

derribo, en espacio aéreo cubano, de dos aviones de la organización contrarrevolucionaria y terrorista Hermanos al Rescate, acción efectuada el 24 de febrero de ese año.⁷ El pueblo y el gobierno cubanos respondieron con entereza ante esa nueva embestida: “La firma de la ley provocó en la población indignación por su texto, más que temor por el estrechamiento del bloqueo” (Machín, 1996:462).

Ante las pretensiones claramente extraterritoriales de la Helms-Burton, Washington sostuvo que no violaba ningún instrumento multilateral, pues tal ley era para preservar su seguridad nacional. La entrada en vigor de esa ley le dio un nuevo cariz al bloqueo, pues fue hasta entonces que el bloqueo dejó de estar en una serie de normativas y legislaciones dispersas, pasando a codificarse en la Ley Helms-Burton. Además, ignorando la jerarquía normativa, se consolidaron las normas, regulaciones, leyes y órdenes presidenciales emitidas o promulgadas desde 1962. Siendo así, pasaron al Congreso las facultades hasta entonces depositadas en el presidente conforme a la Ley de Ayuda Exterior para el caso cubano.

Por último, el tema de la democratización —democracia al estilo estadounidense— y los derechos humanos es asaz polémico y debatible. Pero hay que resaltar que ambos temas no preocupaban mucho a Washington en un primer momento. Jamás fueron esgrimidos por los gobiernos de Eisenhower o Kennedy para implementar las sanciones económicas.⁸

Fue hasta 1992, con la implementación de la Ley Torricelli, también llamada Ley para la Democracia Cubana (*Cuban Democracy Act*), que la temática en cuestión se pone claramente sobre la palestra (Torricelli, 1992). A

⁷ De hecho, Clinton había ideado la posibilidad de una respuesta militar mediante un ataque a las bases desde donde partieron los cazas cubanos (LeoGrande y Kornbluh, 2015:352).

⁸ Más tarde, en reuniones bilaterales no oficiales y de diverso nivel, a lo más que llegó Washington fue a proceder casuísticamente al solicitar la liberación de ciertos presos específicos, procesados y sentenciados por delitos contra la seguridad del Estado.

partir de este momento, se pretendió justificar el bloqueo con argumentos vinculados a los derechos humanos y la supuesta ausencia de democracia en Cuba.

La Helms-Burton está en la misma tesitura, desde el título mismo, ya apuntado más arriba. Téngase en cuenta que, conforme a lo estipulado en la sección 203 (c) de dicha ley, las sanciones estarán vigentes hasta que el presidente estadounidense declare que ha sido “democráticamente electo” un nuevo gobierno cubano (Gómez Robledo, 1997:129).

...el bloqueo fue concebido como un medio de presión para frenar la política proactiva de Cuba...

Cronológicamente, podemos ver que ha habido un claro desplazamiento jurídico de las pretensiones estadounidenses, pasando de exigir a la parte cubana una conducta de no hacer (nacionalizaciones y expropiaciones) a una conducta de hacer (“respetar” derechos humanos). Por otro lado, no deja de ser paradójico que

Estados Unidos se muestre preocupado por el respeto a los derechos humanos, pues al incluir en las sanciones los rubros de medicinas y alimentos, se viola el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.⁹ También atenta contra derechos fundamentales del hombre tales como la libertad de movimiento y la libre información. Todo esto sin tomar en cuenta que Cuba argumenta que el bloqueo puede ser tipificado como un acto de genocidio, conforme al artículo II de la Convención de Ginebra de 1948 para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio e igualmente como un acto de guerra económica, según lo estipulado en la Declaración Relativa al Derecho de la Guerra Marítima, emanada de la Conferencia Naval de Londres de 1909.

Más allá de cualquier pretexto, la razón fundamental para implementar el bloqueo fue de índole política y el objetivo era claramente el estrangulamiento económico de la Isla, tal

⁹ No debe confundirse con el Derecho Internacional Humanitario, que fue codificado en las Convenciones de Ginebra de 1949 y sus Protocolos adicionales de 1977, teniendo como objetivo limitar el uso de la violencia para proteger a las víctimas de los conflictos armados, por lo cual también se le denomina “Derecho de los Conflictos Armados” y “Derecho de la Guerra”.

como puede leerse en un memorando, ahora desclasificado, del 6 de abril de 1960, en el cual el subsecretario asistente de Estado Lester Mallory sostiene:

La mayoría de los cubanos apoyan a Castro [...] No existe una oposición política efectiva [...] El único medio posible para hacerle perder el apoyo interno [al gobierno] es provocar el desengaño y el desaliento mediante la insatisfacción económica y la penuria [...] Hay que poner en práctica rápidamente todos los medios posibles para debilitar la vida económica [...] negándole a Cuba dinero y suministros con el fin de reducir los salarios nominales y reales, con el objetivo de provocar hambre, desesperación y el derrocamiento del gobierno (Mallory, 1960).

Difícilmente se puede ser más claro, con una claridad que pasma por su sordidez y brutalidad. Está fuera de toda duda que el objetivo del bloqueo impuesto por Washington no es otro sino convertir a Cuba en una Numancia.

El caso Sabbatino en cuanto marco de referencia en el actual recrudecimiento del bloqueo

No es el cometido de este artículo entrar al análisis detallado de las leyes Torricelli y Helms-Burton, aunque sí nos interesa hacer algunas consideraciones generales al respecto. En primer lugar debemos recalcar que ambas leyes son hijas putativas de una enmienda concebida por los senadores Connie Mack y Phil Gramm, propuesta el 20 de julio de 1989. La que sería conocida como Enmienda Connie Mack no llegó a cristalizar como ley, puesto que afectaba los intereses de terceros países aliados de Estados Unidos, al establecer la prohibición a compañías filiales de firmas estadounidenses comerciar con Cuba. Debido a que por aquellos años se había relajado un poco el bloqueo, esos senadores pretendían recrudecerlo y llevarlo al nivel en que había estado entre 1963 y 1975.

...se pretendió justificar el bloqueo con argumentos vinculados a los derechos humanos...

La Enmienda Connie Mack, aunque reiteramos, no llegó a ser ley, sí fue el germen de las leyes Torricelli y Helms-Burton. El Departamento de Estado, sin embargo, reconoció que esa enmienda era lesiva para terceros países y manifestó que se continuaría con el bloqueo, pero que no se secundaría dicho instrumento jurídico. Es importante recalcar que, en tal aclaración, el Departamento de Estado no esgrimió como razón para mantener el bloqueo a Cuba aspectos relacionados con los derechos humanos o la democracia —tal como harían más tarde las leyes Torricelli y Helms Burton—, sino simple y llanamente su seguridad nacional (Granma, 1989).

Prosigamos. A partir del 2 de mayo de 2019 entró en vigencia el Título III de la Ley Helms-Burton, denominado “Protección de los derechos de propiedad de nacionales de los Estados Unidos”, el cual desconoce el derecho de nacionalización que asiste a los Estados, permitiendo que los afectados por las nacionalizaciones puedan demandar en materia civil y en jurisdicción estadounidense a nacionales de terceros países por “traficar” con las propiedades “robadas” por el Estado cubano (Helms-Burton, 1996). También atenta contra el principio que plantea la subordinación de las empresas subsidiarias al marco jurídico del país donde se encuentran (Doctrina Calvo), habiendo una isonomía en el trato entre nacionales y extranjeros, razón por la cual no puede haber mayor protección hacia estos últimos, renunciando a recurrir a la protección de sus gobiernos para el cobro compulsivo de deudas, compensaciones o indemnizaciones.

Por los anteriores motivos, el Título III es claramente violatorio del Derecho Internacional y de las reglas comerciales de la Organización Mundial de Comercio (OMC). De hecho, los Títulos III y IV son los que han sido considerados como los más lesivos de la práctica jurídica internacional (García, 1996:56). Esto no es de extrañar, pues casi todo el Título III, pero en particular las secciones 301 y 302, fueron redactadas con asesoría de abogados de origen

cubano, representantes de compañías como la ya mencionada Bacardí. Los intereses de la oligarquía cubana exiliada saltan a la vista cuando consideramos una restricción presente en el inciso *b* de la mencionada sección 302: ninguna reclamación presentada puede ser inferior a 50 000 dólares, incluyendo intereses, gastos y costos de los litigantes (Helms-Burton, 1996). Hay que decirlo claramente: este título es una verdadera patraña, pues al remontarse a 1959 como punto de partida para ejercer las reclamaciones, considera incluso como nacionales estadounidenses a exiliados cubanos que ni siquiera habían adquirido la nacionalidad en ese entonces. Esto entra en contradicción con la Enmienda Hickenlooper, que será expuesta más adelante. Además, dado que es de pública notoriedad que tales sujetos eran cubanos al momento de ser expropiados, operaría la doctrina del *estoppel* (Pecourt, 1962:102-117), con la cual quedaría invalidada la pretensión del Título III de la Ley Helms-Burton.

Como lo dijimos al inicio de esta sección, no es nuestro interés entrar de lleno al análisis de la Ley Helms-Burton. Ante el escenario actual, creemos más conveniente revisar el caso Sabbatino, el cual, estamos seguros, tarde o temprano será un marco de referencia en el diferendo entre Cuba y Estados Unidos. Veamos la historia.

El martes 24 de marzo de 1964 el periódico *Revolución*, entonces dirigido por Enrique de la Osa y Perdomo, dio cuenta que un día antes la Corte Suprema de Estados Unidos había convalidado¹⁰ la legalidad de las nacionalizaciones hechas por Cuba. La noticia hacía referencia a la conclusión del famoso caso Sabbatino. Para comprender cabalmente esto, es necesario retroceder unos años. Entre las expropiaciones de empresas estadounidenses realizadas en agosto de 1960, se encontraba una llamada Compañía Azucarrera Vertientes-Camagüey de Cuba (CAV). La expropiación afectó tanto sus activos como

¹⁰ Siendo estrictos, debemos decir que no las convalidó, sino que se inhibió de conocer el asunto.

su producción, pues pasaron a propiedad del gobierno revolucionario.

Por ese entonces, la correduría estadounidense *Farr, Whitlock & Co.* hizo un contrato de compraventa de un cargamento de azúcar con tal empresa para un cliente de Marruecos. Al momento de hacerse la nacionalización, el cargamento se estaba estibando en la embarcación Hornfels, fondeada en el puerto de Santa

María, en la Bahía de Júcaro y por eso la transacción se tuvo que tratar directamente con el Banco Nacional de Cuba, en nombre del gobierno cubano, firmándose un nuevo contrato el 11 de agosto de ese año. El contrato estipulaba que el pago a Cuba por la mercancía se liquidaría en Nueva York, una vez presentado el conocimiento de embarque o guía de carga (*bill of lading*); es decir, una vez que hubiera certeza de que el

azúcar estaba a bordo de un barco y en condiciones de ser remitida. El día 12 el barco zarpó de Júcaro con destino a Casablanca, lo que permitió que la correduría cobrara el cargamento al cliente marroquí.

Llegado el momento de transferir el pago por la cantidad de 175 250, 69 dólares, la correduría no actuó como había convenido con el Banco Nacional de Cuba y no le transfirió el monto en cuestión, sino que lo hizo con el representante de CAV, Peter Sabbatino, pues los antiguos propietarios de la compañía reclamaban el importe de la operación mercantil.

El Banco Nacional de Cuba, entonces dirigido por el Che Guevara —recordemos que fue nombrado en el cargo el 26 de noviembre de 1959—, mediante el *Bufete Rabinowitz¹¹ and Boudin* demandó¹² ante la Corte del Distrito Sur de

¹¹ Victor Rabinowitz fue un prestigioso abogado de izquierda que luchó contra el macartismo, en pro de los derechos civiles y, además, defendió a veteranos de la Guerra de Vietnam, objetores de conciencia. Entre sus clientes estuvieron prominentes figuras del Sindicato de Transportistas, cabe mencionar a Jimmy Hoffa, Alger Hiss y Benjamin Spock.

¹² Al recurrir a la jurisdicción de los tribunales estadounidenses, Cuba ni renunciaba a la Doctrina Calvo ni atentaba contra su soberanía, pues se adhería a la práctica que sostiene que los Estados pueden demandar, pero no ser demandados en tribunales de otros Estados.

...la Corte
Suprema de
Estados Unidos
había convalidado
la legalidad de las
nacionalizaciones
hechas por Cuba

...

Nueva York a *Farr, Whitlock & Co.* por apropiación ilícita (conversión) del producto del contrato y a Peter Sabbatino con la pretensión de que reintegrara la ganancia obtenida (Rabinowitz, 1996:220). Sabbatino fue designado por la corte como depositario judicial para representar y administrar los bienes de CAV. El dinero, mientras tanto, debía ser depositado por Sabbatino en un banco, en lo que se resolvía el fondo del litigio.

El juez Edward Dimock, de la corte mencionada, falló contra el Banco Nacional de Cuba al considerar que la ley de nacionalización cubana no era válida desde la perspectiva del Derecho Internacional. El 28 de agosto de 1961, los litigantes de la firma *Rabinowitz and Boudin* recurrieron dicha sentencia ante la Corte de Apelaciones para el Segundo Distrito de Nueva York. Dicho tribunal falló también en favor de Sabbatino el 6 de julio de 1962, al confirmar la sentencia del tribunal *a quo*. Según la sentencia del tribunal *ad quem*, el gobierno cubano discriminó a los nacionales de Estados Unidos y actuó en contra de ellos en carácter de represalia, amén de estar ausente en la normativa expropiatoria lo relativo a una adecuada compensación, constitutivo esto de una clara violación del Derecho Internacional (1996:225-228). De nueva cuenta, los abogados del *Bufete Rabinowitz and Boudin* apelaron, esta vez ante el Máximo Tribunal. En efecto, el caso llegó a la Corte Suprema el 29 de agosto de 1963. Los abogados del despacho esgrimieron que las leyes de expropiación cubanas no eran una represalia,¹³ ni tampoco eran discriminatorias de los estadounidenses, sino que tenían un propósito público, acorde al modelo de desarrollo cubano (1996:228-231).

¹³ Con frecuencia se ha sostenido que las nacionalizaciones fueron la consecuencia de la negativa de las empresas petroleras estadounidenses para refinar el crudo soviético. Esto es desconocer burdamente la cronología de los sucesos. Las nacionalizaciones ya estaban previstas desde antes que se establecieran relaciones diplomáticas con los soviéticos (Torres, 1971:5-45).

Finalmente, como se dijo al principio de esta sección, el 23 de marzo de 1964 la Corte Suprema emitió la sentencia del expediente Banco Nacional de Cuba vs. Sabbatino, 376 U.S. 398 (1964). Si bien no fue por consenso, el resultado de la votación que sustentó la sentencia tuvo una abrumadora mayoría de 8 a 1. El meollo de tal sentencia se basó en la doctrina del Acto de Estado soberano. Pero antes de pasar a examinar sucintamente la sentencia, veamos quiénes fueron los jueces que

estuvieron involucrados en tan importante decisión y el sentido de su voto. Los jueces que estuvieron a favor de tal fallo fueron: John Marshall Harlan II, autor del proyecto de sentencia; Earl Warren, presidente de la Corte Suprema, ex gobernador de California y presidente de la comisión que llevó su nombre formada con el objetivo de investigar el asesinato de John F. Kennedy; Hugo Lafayette

Black, ex senador de Alabama y ex miembro del Ku Klux Klan; William Joseph Brennan Jr., conocido por su oposición a la pena de muerte y, según algunos colegas, el juez más influyente de la Corte Suprema en el siglo XX; Thomas Campbell Clark, conocido por apoyar los derechos civiles y luchar contra la segregación racial; William Orville Douglas, un libertario, según la revista *Time*, y el juez más longevo en la historia de la Corte Suprema: 36 años; Arthur Joseph Goldberg, quien había fungido como diplomático y secretario del Trabajo, y Potter Stewart, famoso por sus criterios en torno a la Cuarta Enmienda (detenciones arbitrarias) y por la frase “lo sé cuando lo veo”, en el marco del caso *Jacobelli v. Ohio* (1964). El voto disidente fue del juez Byron Raymond White, quien durante la Segunda Guerra Mundial había servido como oficial de inteligencia de la Armada y quien consideró que la aplicación de la doctrina del Acto de Estado, tal como la habían entendido sus colegas, era demasiado restrictiva. Puede resultar extraño que varios de tales jueces, incluso algunos de derecha, hayan emitido una resolución que parecía beneficiar a Cuba. En este sentido, se ha ensayado la hipótesis acerca de

...falló contra el Banco Nacional de Cuba al considerar que la ley de nacionalización cubana no era válida...

que fueron influenciados por el Departamento de Estado, que para entonces se había constituido en *amicus curiae* y había dirigido un escrito a la Corte Suprema, en el cual se sugería usar la doctrina del Acto de Estado, por así convenirle en este caso (Seidl-Hohenveldern, 1966:112).

Pasemos a considerar el fondo del asunto. Lo primero que hizo el Tribunal Supremo fue dirimir dos excepciones o incidentes, aleatorios a la cuestión nodal. El primero, con relación a la impugnación de los apelados en el sentido de que el Banco Nacional de Cuba, en su calidad de apelante, no podía acudir a los tribunales estadounidenses por ser representante de un gobierno hostil. La Corte Suprema determinó que a Cuba no le estaba prohibido el acceso a la justicia estadounidense. Los ejemplos que se esgrimieron fueron ruptura de relaciones, estado de guerra, no reconocimiento, así como el principio general de la cortesía entre Estados en el ámbito judicial. El segundo incidente es más complejo y tenía como propósito poner en entredicho la Ley 851 del 6 de julio de 1960, así como la Resolución 1 de 1960, basándose en el alegato de los apelados sobre que Cuba había expropiado únicamente derechos contractuales localizados en Nueva York; por lo tanto, la eventual legalidad de la expropiación se regía por leyes neoyorquinas. Por lo anterior, inferían los apelados que si la expropiación era únicamente de la mercancía (azúcar), entonces el litigio se tornaba en una disputa donde regiría el derecho público de un Estado extranjero, por ende, era improcedente que los tribunales estadounidenses conocieran del caso, puesto que un tribunal de un país no tiene que convalidar o reconocer las leyes penales o fiscales de otros Estados.¹⁴ La Corte Suprema desechó este incidente al afirmar que el hacer valer los derechos adquiridos por Cuba derivados de las nacionalizaciones, no dependía en absoluto de la doctrina alegada por los apelados, sino de la doctrina del Acto de Estado soberano, que era la cuestión principal que debería ser resuelta en la sentencia definitiva (Miranda, 1996:53).

¹⁴ No deja de ser irónico que este alegato incidental de los apelados está muy relacionado con lo que pretende hacer el Título III de la Ley Helms-Burton.

La teoría del Acto de Estado proviene de las postrimerías del siglo XIX, en relación al caso *Underhill v. Hernández* (1897) (Gómez Robledo, 1997:153). En esa ocasión, el criterio que se emitió fue que los tribunales de Estados Unidos no debían juzgar la validez de los actos realizados por un Estado extranjero en su propio territorio, pues la ley extranjera goza de la presunción de validez y tiene un régimen privilegiado en relación con la ley del foro (1997, 150-154).

Al sustentar la doctrina del Acto de Estado, lo primero que hizo la Corte fue reiterar el principio de la separación de poderes del Estado. Por ende, el Poder Judicial no era competente para conocer acerca de cuestiones que por su naturaleza intrínseca eran prerrogativa exclusiva del Poder Ejecutivo.

En segundo lugar, y a nuestro juicio es lo más importante, el tribunal sostuvo que la doctrina del Acto de Estado impelía a los tribunales estadounidenses a declinar pronunciarse sobre la validez de las nacionalizaciones de propiedades estadounidenses hechas por el gobierno cubano, puesto que la doctrina en cuestión sostenía que los tribunales de un país no pueden emprender acciones legales contra personas físicas o morales de otros países por acciones ejercidas fuera de la jurisdicción del primer país (Miranda, 1996:49). Todo Estado soberano tiene la obligación de respetar la independencia de otro Estado soberano y es por esta razón que los tribunales de un país están imposibilitados de juzgar los actos de otros Estados, llevados a cabo dentro de su jurisdicción territorial. Todavía más: se argumentaba que las decisiones de un Estado extranjero no podían ser válidamente juzgadas por los tribunales estadounidenses, incluso en el caso de que fueran violatorias del Derecho Internacional, máxime si se tenía presente que los actos del Estado no eran violatorios del Derecho Internacional. En caso de que hubiera agravios por tales actos, debían dirimirse mediante canales, que los Estados libremente acordaran entre ellos. El razonamiento del fallo fue concluyente y claro al argumentar que a pesar de lo abrumador que resultaba para Estados Unidos y para

su norma pública una expropiación como la llevada a cabo por Cuba, era de interés nacional y benéfico para el Derecho Internacional mantener la doctrina del Acto de Estado, inhibiéndose de pronunciarse sobre las leyes cubanas motivo de la conferencia. El fallo de la Corte Suprema revocó la decisión de la Corte Federal de Apelaciones, causando ejecutoria el 20 de abril de 1964.

Sin embargo, fue mucho el revuelo que causó tal sentencia. Tanto revuelo como lo había causado antes la decisión del caso *Bernstein* (1954) (Díaz, 2004:100), también con base en el principio que nos atañe. Casi de inmediato se armó una campaña mediática en contra de la sentencia del caso *Sabbatino*, organizada por banqueros, empresarios y representantes de entidades financieras. El Congreso de Estados Unidos decidió tomar cartas en el asunto y lo hizo mediante uno de sus más beligerantes y reaccionarios miembros: Bourke Hickenlooper, senador republicano por Iowa y miembro del Comité de Relaciones Exteriores del Senado.

El propósito de Hickenlooper era acotar la doctrina del Acto de Estado y lo hizo mediante una enmienda homónima. Pero tenemos que hacer unas precisiones, pues esa enmienda engloba dos instrumentos jurídicos: la Enmienda 1 de 1962 y la 2 de 1964. La primera consistía en suspender la ayuda económica de Estados Unidos a los países que confiscaran propiedades de ciudadanos estadounidenses o que procedieran con un criterio discriminatorio en las expropiaciones (Loher, 1973:77); es decir, pretendía proteger las inversiones estadounidenses en terceros países.¹⁵ La segunda estipulaba que ninguna corte de Estados Unidos podía inhibirse de conocer actos constitutivos de confiscación por otros países, invocando el Acto de Estado. Con esto se pretendía que los tribunales de ese país controlaran la licitud internacional de los Actos de Estado extranjeros, pues ya

no se presumiría de manera irrefutable su validez (Gómez Robledo, 1997:16). Esta enmienda tendría carácter retroactivo al 1 de enero de 1959; por lo tanto, sabemos claramente quién es su destinatario, pretendiéndose revocar los efectos consumados del caso *Sabbatino*. Esta última vertiente de la enmienda fue aprobada por el Congreso el 7 de octubre de 1966, denominándola Ley 88-633 e incorporándose a la Ley de Ayuda al Extranjero. La Ley Helms-Burton refuerza la enmienda aludida, pues dispone que ningún tribunal federal estadounidense puede invocar la doctrina del Acto de Estado para negarse a conocer el fondo de la cuestión de un litigio (Helms-Burton, 1996).

Desde nuestra perspectiva, la influencia nociva de la Ley 88-663 de la Enmienda Hickenlooper tuvo su primer resultado en la sentencia del caso *Alfred Dunhill de Londres v. República de Cuba* (1976). En ese litigio, la Suprema Corte de Justicia restringió el campo de aplicación de la doctrina del Acto de Estado tratándose de un contrato o de una obligación de pago, es decir *actos gestionis*: “Declinamos extender la doctrina de los actos de Estado a actos llevados a cabo por soberanos extranjeros en el caso de sus operaciones puramente comerciales” (Gamboa, 2007:66). Con esta decisión favoreció a la empresa tabacalera mencionada (Rabinowitz, 1996:245).

Aquí debemos detenernos en un punto importantísimo: pese a su carácter retroactivo, la Ley 88-663 de la Enmienda Hickenlooper no sería aplicada si los afectados por actos de naturaleza confiscatoria fueren nacionales del Estado que hace la confiscación en su propio territorio, pues esto no constituiría una violación del Derecho Internacional. Podemos apreciar que hay una clara contradicción con el Título III de la Helms-Burton, que pretende amparar a los querellantes de origen cubano que no tenían la nacionalidad estadounidense al momento de ser expropiados (Helms-Burton, 1996). Lagunas jurídicas que no debemos pasar por alto.

Si nos atenemos a la sentencia del caso *Sabbatino*, debemos concluir que los tribunales estadounidenses son incompetentes para conocer de reclamaciones con motivo de las nacionaliza-

¹⁵ Un caso paradigmático en que se aplicó esta versión de la Enmienda Hickenlooper fue el llamado Caso *Chappers*, suscitado en 1969 entre Estados Unidos y el gobierno peruano de Juan Velasco Alvarado, con motivo de la confiscación de la empresa del ciudadano norteamericano William Demeter Katramados Chappers, al descubrirse que era un agente de la CIA que espía al gobierno de Perú.

ciones cubanas. Si bien no podemos ignorar el nocivo efecto de la Enmienda Hickenlooper, desde nuestra perspectiva, aplicarla al litigio con Cuba es una burda violación del principio de no retroactividad. Sea como fuere, dado que el *common law* es un sistema de precedentes, los tribunales de Estados Unidos no pueden dejar de hacer referencia a la sentencia del caso Sabbatino para fallar en sus decisiones y Cuba, por supuesto, puede esgrimirla ya sea ante la OMC o ante la Corte de Justicia de La Haya, llegado el caso.

Conclusión

Hasta el año 2019, los cubanos calculaban que las pérdidas y daños ocasionados por el bloqueo desde que fue impuesto alcanzaban 922 mil 630 millones de dólares (Minrex, 2019). Cantidad muy superior a la exigida por Estados Unidos: 7 000 mil millones de dólares con intereses, demandados por 5 913 empresas (Ayuso, 2015), como compensación de las expropiaciones. Pero no veamos esto únicamente desde una perspectiva simplemente cuantitativa. Veámoslo en términos del factor humano. Para apreciar lo dañino de la situación para Cuba, no hagamos mediciones en metálico, sino en número de personas: cuando reparamos que al 76% de los cubanos les ha tocado vivir bajo el bloqueo, nos damos cuenta de lo monstruoso de tal política.

Ni Cuba ni la comunidad internacional se han mostrado pasivos. A partir de 1992, es decir, durante 28 años consecutivos, la Asamblea General de las Naciones Unidas ha aprobado la Resolución “Necesidad de poner fin al bloqueo económico, comercial y financiero impuesto por los Estados Unidos de América contra Cuba”. Esto con base en los principios de igualdad soberana, no intervención y libertad de comercio y navegación internacionales. La última votación, realizada el año pasado, contó con un resultado de 187 votos a favor de la resolución; 3 en contra (Estados Unidos, Israel y Brasil) y 2 abstenciones (Colombia y Ucrania).

Llegado el momento de arreglar cuentas con Estados Unidos, se abrirán una serie de inte-

rrogantes: ¿cómo se efectuarán las indemnizaciones mutuas (metálico, bonos, especie)? Si Cuba aceptara realizar algún tipo de indemnización en metálico, ¿con qué tipo de moneda se haría el pago, tomando en cuenta su permanente falta de liquidez? ¿La indemnización sería aplicable únicamente a los propietarios estadounidenses o también a los cubanos —muchos de ellos sediciosos— que posteriormente adquirieron la nacionalidad estadounidense? Dada la peculiar relación entre ambos países, ¿sería adecuado algún procedimiento para saldar sus deudas mutuas, tal como una especie de quita? ¿Aceptaría Estados Unidos una liquidación con algún tipo de moneda cubana que pudiera ser libremente convertible? Interrogantes que, por el momento, mientras continúe la administración Trump, permanecerán sin respuestas.

Hemos visto en el presente trabajo que el gobierno de Estados Unidos, con claras atribuciones extraterritoriales en sus funciones judiciales, estableció que las expropiaciones realizadas por el gobierno revolucionario fueron ilegales, reconociendo en el Título III de la Ley Helms-Burton la vigencia del derecho real de los supuestos titulares que, a juicio de la administración Trump, eran los ciudadanos estadounidenses al momento de la expropiación, o bien, los cubanos exiliados y que adquirieron la ciudadanía estadounidense con posterioridad. Esto resulta sumamente nocivo, pues incluye junto a los ciudadanos estadounidenses expropiados mediante dicha nacionalización, a muchos de los cubanos colaboradores de la tiranía batistiana. Arduo será el camino de la solución de esta controversia, pero siempre —estamos confiados— se podrá voltear a ver al caso Sabbatino como la Estrella Polar orientadora en el intrincado litigio entre el primer Territorio Libre de América y el Goliat septentrional.

Bibliografía

ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS (1974), “Resolución 3281 (XXIX). Carta de derechos y deberes económicos de los Estados”, 4 de diciembre. Dirección URL:

- <<https://dudh.es/carta-de-derechos-y-deberes-economicos-de-los-estados/>>.
- AYUSO, Silvia (2015), “Expropiaciones, la otra deuda pendiente en Cuba”, en *El País*, Madrid, 5 de enero. Dirección URL: <https://elpais.com/internacional/2015/01/04/actualidad/1420399918_675068.html>.
- CASADO RAIGÓN, Rafael (2017), *Derecho Internacional*, Madrid, Tecnos.
- DAWSON, Frank G. y Burns H. WESTON (1963), “Banco Nacional de Cuba *v.* Sabbatino: New Wine in Old Bottles”, en *The University of Chicago Law Review*, vol. 31, núm. 1.
- DÍAZ MÜLLER, Luis T. (2004), *El derecho al desarrollo y el nuevo orden mundial*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.
- EL-DIN IZZEDIN, Ahmed Kamal (2017), *The Calvo Doctrine and the Hull Formula: Prospects for Harmony*, Book Venture Publishing.
- FURIATI, Claudia (2003), *Fidel Castro. La historia me absolverá*, Barcelona, Plaza y Janés.
- GAMBOA MORALES, Nicolás (2007), *La inmunidad soberana de jurisdicción en el marco del arbitraje comercial internacional*, Colombia, Universidad del Rosario.
- GARCÍA MORENO, Víctor (1996), “Breves consideraciones sobre la Ley Helms-Burton”, en *Lex*, núm. 12.
- GÓMEZ ROBLEDO VERDUZCO, Alonso (1997), “En torno a la ley Helms-Burton de 1996”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 88.
- GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE CUBA (1940), “Constitución de 1940”, 1 de julio. Dirección URL: <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2525/36.pdf>>.
- GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE CUBA (1959), “Ley Fundamental de 1959”, 7 de febrero. Dirección URL: <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2525/38.pdf>>.
- GRANMA (2019), “Estados Unidos también reconoció el derecho de Cuba a expropiar tierras dentro de su territorio”, en *Granma*, La Habana, 14 de junio. Dirección URL: <<https://www.granma.cu/hoy-en-la-historia/2019-06-14/tambien-reconoce-estados-unidos-derecho-de-cuba-a-expropiar-tierras-de-norteamericanos-14-06-2019-15-06-47>>.
- GRANMA (1989), “La enmienda anticubana aprobada en el Senado de Estados Unidos: nueva demostración de prepotencia del imperio”, en *Granma*, La Habana, 29 de octubre. Dirección URL: <<http://lanic.utexas.edu/project/granma/1989.html>>.
- HELMS, Jessie y Dan BURTON (1996), *Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act*, 12 de marzo. Dirección URL: <<https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/libertad.pdf>>.
- LASKI, Harold J. (1953), *El liberalismo europeo*, México, Fondo de Cultura Económica.
- LEOGRANDE, William y Peter KORNBLUH (2015), *Diplomacia encubierta con Cuba. Historia de las negociaciones secretas entre Washington y La Habana*, México, Fondo de Cultura Económica.
- LOHER, William (1973), “El difícil caso de las inversiones extranjeras privadas en los países en vías de desarrollo”, en *Investigación Económica*, vol. 32, núm. 125.

- MACHÍN GÓMEZ, Julio (1996), “Ley Helms-Burton: los cubanos la conocen pero no les quita el sueño”, en *Síntesis*, núm. 6.
- MALLORY, Lester (1960), *Memorandum from the Deputy Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs (Mallory) to the Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs (Rubottom)*, 6 de abril. Dirección URL: <<http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1958-60v06/d499>>.
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES (MINREX) (2019), “Informe sobre las afectaciones del Bloqueo a Cuba del año 2019”, 20 de septiembre. Dirección URL: <<http://www.minrex.gob.cu/sites/default/files/2019-09/Cuba%20vs%20Bloqueo.pdf>>.
- MIRANDA BRAVO, Olga (1996), *Cuba/USA. Nacionalizaciones y bloqueo*, La Habana, Editorial de Ciencias Sociales.
- PECOURT GARCÍA, Enrique (1962), “El principio del ‘estoppel’ en el Derecho Internacional Público”, en *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 15, núm. 1-2.
- RABINOWITZ, Victor (1996), *Unrepentant Leftist: A Lawyer’s Memoir*, Illinois, University of Illinois Press.
- SEIDL-HOHENVELDERN, Ignaz (1966), “Expropiaciones de Estados extranjeros y Tribunales internos”, en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 147-148.
- SUPREME COURT OF UNITED STATES (1963), “Brief for the United States in Banco Nacional de Cuba v. Sabbatino (Cuban Nationalization; Act of State Doctrine)”, en *International Legal Materials*, vol. 2, núm. 5.
- TAMAYO SALMORÁN, Rolando (1996), *Elementos para una teoría general del Derecho*, México, Themis.
- TORRES RAMÍREZ, Blanca (1971), *Las relaciones cubano-soviéticas: 1959-1968*, México, El Colegio de México.
- TORRICELLI, Robert (1992), *Cuban Democracy Act*, 23 de octubre. Dirección URL: <<https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/cda.pdf>>.
- TRILLO, Manuel (2019), “Los españoles expoliados en Cuba esperan su hora”, en *ABC*, Madrid, 12 de mayo. Dirección URL: <https://www.abc.es/internacional/abci-espanoles-expoliados-cuba-esperan-hora-201905120139_noticia.html>.