

Apuntes acerca de las medidas coercitivas unilaterales de Estados Unidos en el ámbito de la Ley Helms Burton a la luz del Derecho Internacional Público

Notes on U.S. Unilateral Coercive Measures within the Framework of the Helms-Burton Act and in Light of International Public Law

Dra. Celeste Elena Pino Canales

Facultad de Derecho, Universidad de La Habana, Cuba



0000-0002-5708-9865

celeste@lex.uh.cu

Lic. Yusmari Díaz Pérez

Ministerio de Relaciones Exteriores, Cuba



0000-0002-9421-1575

iusmari.diaz@gmail.com

Fecha de enviado: 19/11/2020

Fecha de aprobado: 23/06/2021

RESUMEN: La ambigüedad que ostentan los mecanismos de aplicación coercitiva del Derecho Internacional es utilizada por el Gobierno de Estados Unidos para encubrir medidas de fuerza como parte de su política exterior. En el artículo se evalúan las diferencias doctrinales de la represalia, la contramedida, la retorsión y la sanción como principales mecanismos de aplicación coercitiva en la actualidad. En correspondencia, se examinan las disposiciones contenidas en la Ley para la Solidaridad Democrática y la Libertad Cubanas, conocida como Ley Helms Burton, que califican como medidas coercitivas unilaterales, violatorias de los principios de igualdad soberana, de no intervención y prohibición de la amenaza o el uso de la fuerza.

PALABRAS CLAVE: Derecho Internacional Público; relaciones internacionales; sanciones; contramedidas; medidas coercitivas unilaterales; Ley Helms Burton.

ABSTRACT: The ambiguity of coercive international law enforcement mechanisms is used by the U.S. government to conceal the use of measures of force as part of its foreign policy. The article analyzes the doctrinal differences between retaliation, countermeasure, retaliation, and sanction as the main coercive enforcement mechanisms used nowadays. Accordingly, the article examines the provisions contained in the Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act, known as the Helms Burton Law, which qualify as unilateral coercive measures, in violation of the principles of sovereign equality, non-intervention and prohibition of the threat or use of force.

KEYWORDS: International Public Law; international relations; sanctions; countermeasures; unilateral coercive measures; Helms Burton Act.

La aplicación coercitiva del Derecho Internacional Público por parte de los Estados, de forma unilateral, es uno de los elementos que caracterizan a las relaciones internacionales contemporáneas. Esta afirmación podría evaluarse como contradictoria si se observa el desarrollo alcanzado por la humanidad en todas las esferas de la vida y los efectos de la globalización, que contribuye con la formación de nuevos paradigmas en la sociedad internacional contemporánea. Los avances del Derecho Internacional no siempre han impactado con similar efectividad los mecanismos para garantizar la aplicación de las normas jurídicas internacionales.

Debe tenerse en cuenta que la composición de la sociedad internacional y sus peculiaridades constituyen factores que han condicionado el actual sistema de relaciones internacionales. Su grado de institucionalización es cada vez mayor; sin embargo, el cumplimiento del Derecho Internacional sigue dependiendo de la actuación aislada y descentralizada de los Estados, hecho que dificulta la estructuración consensuada del régimen de responsabilidad internacional. Resulta indudable que el poder de aplicación se encuentra muy bien repartido y se halla absolutamente disperso en una multitud de entes –en nuestro caso básicamente en los Estados–, que lo ejercitan sobre la base, preferentemente, de sus intereses particulares (Díaz, 2004; Becerra, 2013). Por tanto, los Estados no solo participan en la formación de las normas internacionales –en consecuencia, son sus principales destinatarios–, sino que se encargan de su aplicación.

La ambigua formulación, y el contenido amplio y genérico de los mecanismos de aplicación coercitiva del Derecho Internacional consuetudinario vigente facilitan que las acciones

hegemónicas y contrarias al Derecho Internacional de Estados Unidos y sus aliados se enmascaren bajo el manto de figuras como represalia, contramedida, retorsión, sanción y otras. En este sentido, el presente estudio tuvo como objetivo analizar las disposiciones contenidas en la Ley para la Solidaridad Democrática y la Libertad Cubanas, conocida como Ley Helms Burton, que califican como medidas coercitivas unilaterales, contrarias a las normas *ius cogens* del Derecho Internacional.

Principales mecanismos de aplicación coercitiva en la actualidad

Aunque el uso de estos mecanismos se comenzó a regular a partir del sistema de seguridad colectiva establecido en la Carta de la Organización de las Naciones Unidas (1945), su utilización como táctica de sometimiento tiene origen en la Antigüedad. El proceso de configuración doctrinal de estos mecanismos no ha culminado, por lo que las diferencias en cuanto a los elementos que lo caracterizan, el alcance y los límites deben precisarse, no solo en función de la adecuada delimitación, sino a la hora de evaluar su aplicación. A este panorama tan complejo debe sumarse que algunas de estas medidas se consideran acciones legales, que adopta un país sin encontrarse en condición de guerra.

El primer antecedente histórico de estas conductas se remonta a las disputas primitivas, con la denominada *vendetta*, considerada una represalia justificada contra otra tribu como consecuencia de un agravio. Kelsen (1982) afirma que, ordinariamente, una guerra entre tribus o grupos primitivos representa, en esencia, una *vendetta*, un acto de venganza; o sea, una reacción contra la violación de ciertos intereses. Este tipo de represalias resulta una variante en el

sistema de justicia privada y de ley del talión, practicadas por las civilizaciones primitivas, las cuales son luego trasladadas a las relaciones internacionales (Reuter, 1987). Desde la formación de las primeras comunidades humanas se identifica el ilícito previo como condición *sine qua non* para la reacción legítima por parte del grupo víctima del agravio.

Con el desarrollo de los Estados esclavistas en la Grecia Antigua se registra el denominado Decreto de Mégara o Decreto Megarense como el primer documento en el que se reconoce la aplicación de una sanción económica, como una reacción o represalia pacífica, ante un hecho ilegal, con el supuesto fin de recuperar un derecho vulnerado, al tiempo que constituye un mecanismo de presión (Bederman, 2000).

Durante la primera etapa de la Edad Media se mantuvo el criterio de que la represalia designaba de inicio a la medida a la cual recurría directamente el ofendido como medio de obtener reparación en forma inmediata en el ámbito de las relaciones entre particulares. Ya a mediados del siglo XVII y durante el XVIII, estas represalias – inicialmente privadas– fueron sustituidas paulatinamente por represalias públicas; las naciones apenas tenían derecho a recurrir a ellas. Tal y como expone Vattel (2004):

No siempre es necesario recurrir a las armas con el objetivo de castigar a una Nación [...]. El derecho de gentes permite las represalias solamente cuando la causa es manifiestamente justa, para una deuda definida y líquida. La mayoría de los tratadistas modernos considera la represalia como un comportamiento que, siendo ilícito en sí mismo en cuanto que entraña la violación del derecho de otro sujeto, pierde su carácter ilícito por el hecho de constituir una reacción contra un acto ilícito cometido por ese otro sujeto. (p. 395)

Sin embargo, no es hasta finales del siglo XIX y principios del XX que pueden observarse avances significativos en esta materia. Las Conferencias de La Haya de 1899 y 1907, respectivamente, y la Convención acerca de la Limitación del Uso de la Fuerza para el Cobro de las Deudas Contractuales, denominada Convención *Drago-Porter* de 1907, junto con la adopción y entrada en vigor de los tratados que dieron vida a la Sociedad de Naciones de 1920, sentaron pauta, al considerar las represalias armadas incompatibles con los principios del Derecho Internacional vigente en este período. Hasta ese momento, el término «represalias» se utilizaba para identificar una conducta ilícita, que incluía o no el uso de la fuerza armada, ejercida por un Estado como medida de autotutela en respuesta a un incumplimiento del Derecho Internacional.

Con la adopción y entrada en vigor de la Carta de las Naciones Unidas se refrendan no solo los principios fundamentales que sirven de base al Derecho Internacional, sino que se reconoce el mantenimiento de la paz y la seguridad como propósitos fundamentales de la Organización, que tienen como garantía el sistema de seguridad colectiva establecido en la propia Carta. Se coincide con Gutiérrez Espada (1996) cuando expresa:

La Carta, en efecto, estableció un genuino sistema de seguridad colectiva (Capítulo VII: artículos 39-51), un sólido entramado normativo e institucional muy capaz, en principio, de preservar, mantener y, llegado el caso, restablecer la paz y seguridad internacionales. El fracaso del sistema, al poco de su adopción, no puede pues, en ningún caso, imputarse a deficiencias del mismo, tal y como se había previsto en la Carta: No, la seguridad colectiva imaginada era sobre el papel como la bella princesa del cuento; fueron otros factores,

exógenos al texto mismo, quienes pronunciaron el conjuro que provocó su sueño. (pp. 165-166)

Así, con el establecimiento de la seguridad colectiva en la Carta de las Naciones Unidas, las represalias han adoptado una connotación peyorativa, al asumirse como represalias entre beligerantes (Bowett, 1976; Darcy, 2015). Estas se refieren a las medidas que implican uso de la fuerza armada, adoptadas en el contexto de un conflicto armado, las cuales están prohibidas por el Derecho Internacional. No obstante, Estados Unidos ha pretendido legitimar el uso de la fuerza armada en otros países, lo que ha desdibujado la noción de represalia. En atención a sus intereses hegemónicos, los sucesivos Gobiernos estadounidenses han esgrimido, entre otras, las razones humanitarias y la seguridad hemisférica como parte de los argumentos que intentan justificar sus intervenciones armadas en América Latina y el Caribe.

Entre ellos son significativos, por solo citar algunos ejemplos, el derrocamiento del Gobierno de Jacobo Árbenz en Guatemala (1954), la represión del movimiento popular que intentaba devolver al poder al presidente Juan Bosch en República Dominicana (1965), y la invasión a Granada (1983), cuyo pretexto utilizado como fundamento fue la defensa de la integridad física de los ciudadanos estadounidenses que se encontraban en ese país. Estas acciones llevadas a cabo por Estados Unidos han sido realizadas bajo el supuesto uso de la fuerza armada como reacción necesaria ante un supuesto ilícito previo del Estado contra el que se ejecuta la medida.

Teniendo en cuenta que esta investigación se centra en aquellos mecanismos que se desarrollan de forma unilateral y no signifiquen el uso de la fuerza armada, debe señalarse que las antiguas represalias pacíficas sirvieron de soporte

para tipificar la noción contramedida, que refleja con mayor idoneidad desde la perspectiva técnica-jurídica, la respuesta estatal que nace con posterioridad a la comisión de un hecho ilícito internacional. De esta forma, la contramedida se configura no solo como un medio de respuesta a un hecho ilícito internacional previo, dirigido solo al Estado que cometió la violación de la obligación internacional, sino que esta debe cumplir la función coercitiva, al inducir al Estado responsable a cumplir las obligaciones de cese del hecho ilícito, de ofrecer garantías de no repetición de este y de reparación *lato sensu* por el perjuicio ocasionado. Su construcción jurisprudencial-doctrinal permite identificar entre los requisitos para evaluar su aplicación legítima los siguientes:

- a) la temporalidad, que tiende a evitar que la respuesta se extienda en el tiempo, con carácter de permanencia, y pueda utilizarse por el Estado autor de la medida como un mecanismo punitivo;
- b) la reversibilidad, teniendo en cuenta, una vez que el Estado responsable cumpla con las obligaciones relativas a las consecuencias de la violación, que se restablezca la relación jurídica existente con anterioridad al incumplimiento que originó la reacción;
- c) la proporcionalidad relativa a los métodos y los medios utilizados para ser efectiva la coerción y el alcance del daño ocasionado por la reacción; así como los límites para el uso de las obligaciones derivadas de las normas *ius cogens* del Derecho Internacional (Organización de Naciones Unidas, 2001).

En el ámbito de las relaciones de Cuba con Estados Unidos, la doctrina estadounidense ha utilizado la categoría «contramedida» para

fundamentar las medidas contentivas en la Orden Ejecutiva Presidencial 3447 con fecha 3 de febrero de 1962, emitida por el entonces presidente John F. Kennedy, que puso en vigor el bloqueo económico, comercial y financiero contra Cuba; así como en la Ley para la Solidaridad Democrática y la Libertad Cubana, Ley Helms Burton, aprobada por el entonces presidente William Clinton, en marzo de 1996.

El supuesto legal de las contramedidas fue utilizado en respuesta, entre otras razones, a la nacionalización por parte del Gobierno cubano de las propiedades estadounidenses en territorio cubano, a principios de los años sesenta, considerada por el Gobierno estadounidense como un hecho ilícito, lo que se analiza en el acápite posterior.

En este sentido, resulta válido señalar las diferencias de las contramedidas de otro de los mecanismos coercitivos, como la retorsión, que son conductas lícitas en sí mismas; y, en consecuencia, no resultan exigibles las condiciones de proporcionalidad ni reversibilidad. Las retorsiones se componen de actos u omisiones legales perjudiciales o de hostilidad de un Estado contra otro; así como requieren de una justificación legal y pueden producirse fuera del ámbito de la responsabilidad de los Estados. En ocasiones, tienen una función punitiva, aunque no nacen de una violación de una obligación internacional, sino de la retaliación de un acto poco equitativo. Pueden incluir la retirada de los programas voluntarios de ayuda, la elevación de las tarifas aduaneras, entre otras medidas (Dominicé, 1981; D'Estefano, 1985; Giegrich, 2011).

Por otra parte, las sanciones internacionales se distinguen de las contramedidas, ya que las primeras son reacciones que se producen ante la vulneración de una obligación que protege

intereses esenciales para la comunidad internacional en su conjunto (Castillo, 2015; Herrera Guerra, 1998). Las sanciones constituyen un mecanismo de coacción y presión dirigido contra Estados que han violado obligaciones internacionales, por lo que están llamadas a cumplir una función punitiva. En este sentido, se necesita enfatizar el carácter punitivo que identifica la sanción internacional, que es su elemento cualificador. Estas sanciones se clasifican en dos grandes grupos: institucionales y unilaterales.

En el caso de las sanciones internacionales institucionales, estas se adoptan en el ámbito de organizaciones internacionales y regionales, en respuesta a una violación del Derecho Internacional producida por un Estado con graves consecuencias para la comunidad internacional, atemperadas a lo dispuesto en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, las cuales a su vez pueden ser: políticas, económicas y militares (Abi-Saab, 1996; Farrall, 2007). En este sentido, se puede citar la Resolución 2410 del Consejo de Seguridad del 10 de abril de 2018, que prorrogó el mandato de la Misión de Apoyo de las Naciones Unidas a la Justicia en Haití hasta el 15 de abril de 2019 (Organización de Naciones Unidas, 2018). Mientras, las sanciones en el ámbito de las organizaciones regionales tienen su causa jurídica inmediata en su estatuto fundacional. Estas podrían conllevar a la pérdida de la condición del Estado infractor como miembro de la organización o a una limitación temporal o permanente del total o de una parte de sus derechos. Por ejemplo, la Organización de Estados Americanos (OEA), al amparo del capítulo VI, artículos 28 y 29 de su Carta y del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (Organización de Estados Americanos, 1947 y 1948) ha impuesto medidas como el

congelamiento de activos del Estado haitiano en 1991 (Rivas-Castillo, Velásquez, Pérez, 2020).

En el caso de las sanciones institucionales, estas son el resultado del sistema de seguridad colectiva establecido en la Carta de las Naciones Unidas. Sin embargo, las sanciones unilaterales constituyen una expresión elocuente de las deficiencias que se aprecian en dicho sistema.

De esta forma, el segundo grupo está integrado por las medidas coercitivas que de forma unilateral ejecuta un Estado contra otro. Si bien la mayoría de estas medidas coercitivas unilaterales se desarrollan en el ámbito económico, sus consecuencias impactan en las esferas social y política. Al respecto, Cetina, Serrano y Torrado (2016) sostienen que estas se encaminan a modificar la conducta de un actor determinado, conforme con los intereses de la entidad que las instrumenta; las sanciones económicas constituyen una forma de coerción cada vez más usada en el entorno global. Mientras, Masters (2019) las califican como sanciones extraterritoriales, al afirmar:

Tradicionalmente, las sanciones prohíben que solo las corporaciones y ciudadanos de un país o región hagan negocios con una entidad en la lista negra (a diferencia de las sanciones de la ONU, que son globales por naturaleza). Sin embargo, las sanciones extraterritoriales están diseñadas para restringir la actividad económica de Gobiernos, empresas y nacionales de terceros países. Como resultado, muchos Gobiernos consideran que estas sanciones son una violación de su soberanía y del derecho internacional. (p. 5)

Existe un debate en torno a la legitimidad de estas medidas. Una parte de la doctrina las asume como un mecanismo de aplicación coercitiva del Derecho Internacional, que permite la protección de los intereses económicos del

Estado que las aplica. Incluye conceptos de índole económica como: el embargo, ya sea de naturaleza general o limitado al comercio de ciertos bienes; así como congelamiento de activos y otras medidas complementarias (Carter, 2009; Doxey, 1980). Las contramedidas, las medidas de retorsión u otro tipo de sanción internacional coexisten de manera simultánea con este tipo de medidas, dirigidas contra un Estado.

En contraposición, se comparte el criterio de que las medidas coercitivas unilaterales son un instrumento de coacción política y económica mediante el cual se compulsa a cambiar la posición de un Estado para obtener la subordinación en el ejercicio de sus derechos soberanos y provocar algún cambio concreto en su política (Boisson de Chazournes, 1992; Dawidowicz, 2017). En este sentido, se señala que los actos coactivos están dirigidos a doblegar la voluntad. Mientras, la coerción es la posibilidad del uso de la coacción frente al incumplimiento o la violación de una norma jurídica (Herrera, 1998).

Estas medidas coercitivas unilaterales no tienen un marco jurídico regulatorio específico. Por ello, en una primera instancia, el Consejo de Derechos Humanos considera que estas resultan distintas de las adoptadas por el Consejo de Seguridad, en virtud del artículo 41 de la Carta de las Naciones Unidas (Organización de Naciones Unidas, 2015). Dichas medidas constituyen una violación del Derecho Internacional, y de los propósitos y principios consagrados en la Carta; así como de las normas que rigen el comercio internacional.

En este sentido, debe señalarse que las disposiciones contenidas en el Artículo 2, apartados 3 y 4 de la Carta de las Naciones Unidas; el preámbulo de la Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas (AGNU), relativa a la soberanía sobre recursos naturales

de 1962; la Declaración de la inadmisibilidad del principio de intervención en los asuntos internos y la protección de su independencia y soberanía de 1965; el Artículo 1 del Convenio Internacional sobre derechos económicos, sociales y culturales de 1966; la Declaración sobre los principios de derecho internacional, referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de 1970; el Artículo 4 de la Declaración por el establecimiento de un nuevo orden económico internacional de 1974; y los Artículos del 1 al 32 de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados de 1974, disponen que ningún Estado podía aplicar o fomentar el uso de medidas económicas, políticas o de cualquier otro tipo para coaccionar a otro Estado con vista a obtener la subordinación del ejercicio de sus derechos soberanos o ventajas de cualquier orden.

Las medidas coercitivas unilaterales no son necesariamente una reacción ante una conducta ilícita, sino una medida de coacción contra un Estado en aras de modificar su sistema político y económico. Su función punitiva se encuentra en contradicción con las funciones coercitiva, reparatoria y preventiva de las contramedidas; aunque se utilice en su definición el término «coercitivas».

Ley Helms Burton versus principios del Derecho Internacional

Un número de acciones de Estados Unidos distan del respeto a los principios del Derecho Internacional, debido a la conducción misma de las relaciones internacionales y la necesidad de proteger a toda costa los intereses de su política exterior. Téllez (2019) asevera la existencia de un divorcio o distancia aparente entre el contenido de los valores y principios del derecho internacional-obligaciones internacionales y la praxis de los

Estados en la conducción de las relaciones exteriores. En este sentido, Álvarez (1998) considera:

Están los Estados fuertes y las potencias que se han adjudicado el papel de policía internacional y creen que tienen el derecho a imponer sanciones a Estados más débiles que no tienen capacidad de respuesta. Estas medidas de los países más fuertes carecen de legalidad a la luz del derecho internacional, y se constituyen en abiertas violaciones a la soberanía de los Estados objetos de estas. (p. 53)

Estados Unidos concibe la existencia de un derecho al uso de medidas coercitivas unilaterales de amplio espectro, bajo el fundamento, en ocasiones, de que dichas acciones han sido adoptadas como contramedidas y, en consecuencia, en respuesta a la violación del Derecho Internacional producida por otro Estado. Añade que no importan los propósitos por los que adoptaron su decisión, pues esta es una cuestión de soberanía nacional, en correspondencia con el derecho que tiene cada Estado a decidir con quién establece relaciones económicas y políticas, lo cual incluye el ejercicio de los vínculos comerciales (Krinsky & Golove, 1993).

Sin embargo, el denominado bloqueo económico, comercial y financiero impuesto por Estados Unidos contra Cuba no califica como contramedida, al no cumplir con los requisitos que el Derecho Internacional vigente considera que deben observarse para que un Estado tome una o varias acciones contra otro y sea legitimado sobre la base de la noción de las contramedidas. Como se ha expresado anteriormente, las obligaciones resultado de una norma imperativa del Derecho Internacional constituyen el límite insuperable para fundamentar que estas acciones

se configuren como contramedidas, lo cual responde a una lógica reconocida por el Derecho Internacional. Así el Artículo 53 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados impone que una norma imperativa de derecho internacional general es una norma aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como norma que no admite acuerdo en contrario (Organización de Naciones Unidas, 1969).

De esta forma, las disposiciones contenidas en la Ley para la libertad y la solidaridad democrática cubanas (1996) contienen un conjunto de acciones que violan de manera flagrante el sistema de principios básicos del Derecho Internacional, en especial los de igualdad soberana, de no intervención, y la prohibición de la amenaza o el uso de la fuerza. La denominación del título de la Ley Helms Burton es en sí misma injerencista, pues se refiere a la supuesta libertad y democracia que debía construirse en Cuba, al obviar el derecho inalienable del pueblo cubano a determinar su sistema político, económico y social, de forma independiente.

La ley en cuestión se estructura en cuatro títulos fundamentales: el primero denominado «Fortalecimiento de las sanciones internacionales contra el Gobierno de Castro»; el Título II «Ayuda a una Cuba libre e independiente»; el tercer título «Protección de los derechos de propiedad de los nacionales estadounidenses»; y el último «Exclusión de determinados extranjeros». Tanto el preámbulo como sus títulos se encuentran plagados de definiciones unilaterales realizadas por el Gobierno de Estados Unidos en contraposición con las normas de alcance universal y de fuerza jurídica obligatoria. A continuación, se hace referencia, sin pretender realizar un análisis exegético del contenido de la

Ley Helms Burton, a los aspectos que, por sus implicaciones, significan principales violaciones a los principios universalmente reconocidos por todas las naciones.

D'Estefano (1985) afirma que la igualdad soberana como principio lleva implícito el vínculo indisoluble de los conceptos de soberanía e igualdad jurídica de los Estados; y reconoce además que con la soberanía marcha la independencia. Esta última representada en la facultad que tienen los Estados de decidir con autonomía acerca de sus asuntos internos y externos en el marco del Derecho Internacional Público. La soberanía de los Estados denota el derecho inalienable, exclusivo y supremo de ejercer poder político público.

La igualdad soberana no implica una igualdad absoluta en los derechos y deberes de los Estados y, a tenor del literal de la Resolución 2625 (XXV) de 1970 de la Asamblea General de Naciones Unidas, relativa a la «Declaración de 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», significa la existencia de un conjunto mínimo e invulnerable de derechos y deberes comunes a todos los Estados. En particular, la igualdad soberana comprende los elementos siguientes: los Estados son iguales jurídicamente; cada Estado goza de los derechos inherentes a la plena soberanía; cada Estado tiene el deber de respetar la personalidad de los demás Estados; la integridad territorial y la independencia política del Estado son inviolables; cada Estado tiene el derecho a elegir y a llevar adelante libremente sus sistemas político, social, económico y cultural; y cada Estado tiene el deber de cumplir plenamente y de buena fe sus obligaciones internacionales y de vivir en paz con los demás Estados.

De este modo, el Título II «Ayuda a una Cuba Libre e Independiente» de la mencionada Ley, priva al pueblo de Cuba del derecho a decidir su propio orden jurídico, su forma de Gobierno y a elegir los órganos de la estructura política de acuerdo con sus leyes nacionales, como expresión de la voluntad popular. Este título constituye una de las manifestaciones flagrantes de injerencia. Se muestran manifestaciones de amenaza, presión política y coacción económica en su Sección 202 «Asistencia al Pueblo Cubano», que estipula que se elaborará un plan para prestar asistencia económica a Cuba en el momento en que determine que se encuentra en el poder un Gobierno cubano de transición o un Gobierno cubano electo democráticamente; que estará sujeta a una autorización de las consignaciones y a su disponibilidad y que incluirá la asistencia en la preparación de las fuerzas militares cubanas para que se ajusten al cumplimiento de funciones propias de una democracia; así como que se impulsará a que otros países presten asistencia comparable a la que presten Estados Unidos con miras a obtener el consentimiento de otros países, de las instituciones financieras internacionales y de las organizaciones multilaterales para proporcionar a un Gobierno de transición en Cuba y a un Gobierno electo democráticamente en Cuba.

Adicionalmente, su Sección 204 «Levantamiento del Embargo Económico de Cuba» dispone los requisitos y procedimientos para suspender el embargo económico de Cuba, en el grado en que dichas medidas contribuyan a sentar bases estables para un Gobierno electo democráticamente en Cuba.

Su Sección 205 «Requisitos y factores para determinar la existencia de un Gobierno de transición» y su Sección 206 «Requisitos para determinar la existencia de un Gobierno elegido

democráticamente» están dirigidas a modificar la voluntad del pueblo y el Estado cubanos; acciones contrarias a la soberanía de Cuba. Su lenguaje es propio de los tiempos de la Guerra Fría: oposición a que Cuba forme parte de instituciones financieras internacionales, si no modifica su régimen interno; apoyo a un Gobierno de transición; transmisiones televisivas a Cuba; y autorización de apoyo a los grupos democráticos y de derechos humanos, y a los observadores internacionales.

Por tanto, al resultar uno de los principales fines del principio de igualdad soberana el de establecer ámbitos de competencias exclusivas de cada Estado, se erige como el fundamento de no intervenir en los asuntos internos de los demás Estados. Por consiguiente, el principio de no intervención se encuentra implícito en el Artículo 2 de la Carta de las Naciones Unidas (Organización de Naciones Unidas, 1945). Adicionalmente, la Declaración de 1970 no alcanza su definición, sino que describe la intervención por medio de dos ejemplos concretos y una formulación de orden general. El primer ejemplo es la referencia que se hace a la intervención armada, una expresión que abarca todos los actos de fuerza que, por una razón u otra, no alcanzan a constituir ataques armados, agresiones o empleos ilegítimos de la fuerza. El segundo ejemplo concreto de intervención se da en la prohibición regulada en el párrafo 3: todos los Estados deberán también abstenerse de organizar, apoyar, fomentar, financiar, instigar o tolerar actividades armadas, subversivas o terroristas encaminadas a cambiar por la violencia el régimen de otro Estado, y de intervenir en una guerra civil de otro Estado. Esta declaración, en la segunda parte de su primer párrafo, define como violaciones del derecho internacional, además de la intervención armada, cualquier otra

forma de injerencia o de amenaza atentatoria de la personalidad del Estado, o de los elementos políticos, económicos o culturales que lo constituyen (Organización de Naciones Unidas, 1970).

En correspondencia, ningún Estado puede aplicar o fomentar el uso de medidas económicas, políticas o de cualquier otra índole para coaccionar a otro Estado, con el fin de lograr que subordine el ejercicio de sus derechos soberanos y obtener de él ventajas de cualquier orden. Ortiz (2004) manifiesta que el deber de no intervención se entiende como una restricción que el Derecho Internacional impone a los Estados a fin de proteger el derecho a la igualdad soberana, y la libre determinación e independencia de los miembros de la sociedad internacional.

Entre los elementos constitutivos de una acción violatoria del principio de no intervención en el Derecho Internacional se encuentra, en primer lugar, la compulsión; es decir, una presión ejercida por un Estado sobre otro. El acto de intervención implica un acto de injerencia: debe tener una naturaleza compulsiva, al implicar el uso de la fuerza u otro tipo menor de compulsión, como en el caso de la amenaza, de la presión política, de la intervención diplomática o de la coacción económica (Gelot & Söderbaum, 2014). En segundo lugar, la injerencia puede resultar directa o indirecta: no necesariamente debe ser manifiesta, sino que se puede dar subrepticamente. Esta última forma de intervención constituye, incluso, la más utilizada en la actualidad en las relaciones internacionales. En tercer lugar, la intervención o acto de injerencia debe estar dirigido a modificar la voluntad del Estado intervenido, ya sea para que este haga o para que se abstenga de hacer algo. No se necesita que el Estado intervenido modifique su voluntad para que el acto de

injerencia se cristalice, sino que es suficiente la sola amenaza.

Gamboa y Fernández (2008) señalan que las Naciones Unidas no aceptarían excepciones al principio de no intervención, sino que ellas tendrían que deducirse de otros principios igualmente consagrados.

El principio de la no intervención intenta, entonces, proteger un derecho de los Estados: el de la soberanía e independencia de estos, entendiéndose la plena libertad de acción de un Estado dentro de su jurisdicción sin violar derechos de otros Estados desde sus propias fronteras. Sin embargo, a pesar de la importancia que representa su reconocimiento, desde el punto de vista jurídico-formal, las relaciones internacionales se encuentran lejos de garantizar su completa implementación. En palabras de Álvarez (2007), el principio de no intervención ha sido desvirtuado por los Estados poderosos en aras de manejar la política internacional al servicio de las oligarquías financieras.

El Título I de la mencionada Ley «Fortalecimiento de las sanciones internacionales contra el Gobierno de Castro» resulta una muestra evidente de la pretensión injerencista de Estados Unidos contra Cuba, al realizar una combinación de disposiciones dirigidas al terreno político y económico. Su Sección 101 pretende calificar los actos del Gobierno cubano como una amenaza a la paz y seguridad internacionales, al calificar la situación en Cuba como generalizada, sistemática y de extraordinaria violación de los derechos humanos. Su Sección 102 «Aplicación del Embargo Económico contra Cuba» estipula que debe estimularse a otros países a que restrinjan las relaciones comerciales y crediticias con Cuba; además, insta a que se adopten medidas inmediatas a fin de aplicar las sanciones contra los países que ayuden a Cuba y se

impongan sanciones civiles a toda persona que viole cualquier licencia, orden, norma o reglamento emitido de conformidad con lo dispuesto en esta Ley. Estas normativas son contrarias a los principios que rigen el comercio internacional, al prohibir la importación en Estados Unidos de productos provenientes de Cuba; las exportaciones de productos estadounidenses hacia Cuba; y las relaciones comerciales entre Cuba y las empresas que tengan su casa matriz o una subsidiaria en Estados Unidos; así como son violatorias de las disposiciones del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en sus artículos I, XI, XIII (GATT, 1994). Estados Unidos, por su parte, ha alegado como argumento la seguridad nacional para justificar estas medidas y demostrar que no viola este instrumento multilateral, lo cual resulta insostenible.

La Sección 109 “Autorización del Apoyo a los Grupos Democráticos y Derechos Humanos y a los Observadores Internacionales” califica como coacción y presión política de Estados Unidos hacia Cuba y terceros Estados, a fin de obtener un cambio en el tratamiento que da a sus ciudadanos, acción contraria al principio de no intervención, pues se autoriza al presidente de Estados Unidos a prestar asistencia y otros tipos de apoyo a personas y organizaciones no gubernamentales independientes en favor de los esfuerzos de democratización de Cuba, incluidos la asistencia humanitaria, el apoyo a los grupos democráticos y de derechos humanos de Cuba, y el establecimiento permanente de observadores internacionales independientes de los derechos humanos en la Isla; así como de la Organización de Estados Americanos y de los Estados miembros de esta organización.

Como se aprecia, estas últimas disposiciones también contravienen el principio de prohibición

de la amenaza o el uso de la fuerza que consagra el cuarto párrafo del Artículo 2 de la Carta, al afirmar que los Miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado o en cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas (Organización de las Naciones Unidas, 1945). Así, la renuncia que los Estados miembros de la Organización de Naciones Unidas hacen a utilizar unilateralmente la fuerza armada tiene como contrapartida la protección derivada del sistema de seguridad colectiva, establecida en la Carta de Naciones Unidas. Mientras, el término «intervención» tiene la función de comprender todo acto ilegítimo de coerción de un Estado con respecto de otro, que no alcanza a configurar un uso o amenaza de fuerza.

No obstante, la Asamblea General de las Naciones Unidas ha adoptado las resoluciones 2625 (XXV), 3314 (XXIX) «Definición de la agresión» y 4222 «Declaración sobre el mejoramiento de la eficacia del principio de la abstención de la amenaza o de la utilización de la fuerza en las relaciones internacionales», que apuntan hacia la interpretación del término «fuerza» en su sentido amplio y no restrictivo, que incluye la fuerza armada y cualquier forma de coacción o presión que se ejerza sobre otro Estado, a fin de subordinar el ejercicio de sus derechos soberanos y obtener de él ventajas de cualquier orden como parte del uso de la fuerza prohibido por el Derecho Internacional (Organización de Naciones Unidas 1970, 1974 y 1987). De lo contrario, los intentos de justificar la aplicación de las medidas de coacción o presión de un Estado contra otro, en virtud de la defensa de sus derechos e intereses de política exterior, estarían en función de brindar una coartada

perfecta a las grandes potencias para el uso de la fuerza contra el resto de los Estados.

La mayoría de la doctrina defiende que las reacciones que impliquen el uso de la fuerza ante una agresión no se deberían calificar como «contramedidas». La cuestión más controvertida –y aún en debate– se suscita en aquellos supuestos en los que se alega la legitimidad de las contramedidas que entrañan un uso menor de la fuerza como reacción a hechos o comportamientos que han pretendido también un uso menor de la fuerza (Gutiérrez, 2002). Adicionalmente, la sentencia de la Corte Internacional de Justicia (CIJ, 1980) del *Asunto sobre Funcionarios diplomáticos y consulares de los Estados Unidos en Teherán*, reconoce la posibilidad de ejecutar una operación militar como contramedida ante la violación de una obligación internacional, al decir:

Otro punto analizado es si, teniendo en cuenta ciertas contramedidas adoptadas por Estados Unidos frente a Irán, resulta posible invocar el Tratado de Amistad, Relaciones Económicas y Derechos Consulares por Estados Unidos, en los presentes procedimientos. No obstante, todas las medidas en cuestión fueron tomadas por Estados Unidos después de la invasión de su Embajada por un grupo armado y la detención de sus funcionarios diplomáticos y consulares. Estas representaron medidas tomadas en respuesta, a lo que Estados Unidos consideraba graves y manifiestas violaciones del derecho internacional por Irán, incluyendo las violaciones al propio Tratado de 1955. (p. 40)

Por otra parte, la decisión de la CIJ (1986) en el *Asunto sobre las Actividades Militares y Paramilitares en y contra Nicaragua* determina lo siguiente:

Aunque un ataque armado podría dar origen al derecho de legítima defensa colectiva, el uso de la fuerza en un grado menor no puede producir ningún derecho a adoptar contramedidas colectivas. Los actos de los cuales Nicaragua es acusada, incluso asumiendo que se hayan establecido como imputables a ese Estado, [...] no pueden justificar una intervención que abarque el uso de la fuerza. Así pues, ambas Partes comparten la opinión de que el principio fundamental en esta materia se expresa en los términos utilizados en el Artículo 2, Apartado 4, de la Carta. En consecuencia, aceptan la existencia de una obligación convencional de abstenerse en sus relaciones internacionales de la amenaza o el uso de la fuerza, ya sea contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o contra cualquier otra forma incompatible con los fines de las Naciones Unidas. (pp. 117-118)

La Comisión de Derecho Internacional también se ha pronunciado al respecto cuando expone:

La prohibición de emplear contramedidas que entrañen el uso de la fuerza se prescribe 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, en la cual la Asamblea General de las Naciones Unidas proclamó que los Estados tienen el deber de abstenerse de actos de represalia que impliquen el uso de la fuerza. La prohibición está asimismo conforme con la doctrina prevaleciente, así como con un cierto número de pronunciamientos autorizados de órganos judiciales y otras entidades internacionales.

Por tanto, se considera que no existen niveles de uso de la fuerza. El principio de la prohibición de la amenaza o el uso de la fuerza es una norma *ius cogens* y, en correspondencia, se debe prohibir cualquier comportamiento que, en

contramedida, suponga recurrir a la fuerza en las relaciones internacionales.

Conclusiones

Los mecanismos de aplicación coercitiva del Derecho Internacional Público en las relaciones internacionales constituyen una práctica de vieja data. No fue hasta 1945, con la adopción de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas, que se sistematizaron y dotaron de un sustento jurídico internacional.

En el caso de disposiciones contenidas en la Ley Helms Burton, no se sustentan bajo las nociones de contramedida ni sanción. Representan un conjunto de medidas coercitivas unilaterales, que violan las normas y los principios del Derecho Internacional Público; al tiempo que son un instrumento de coacción política y económica mediante el cual se compulsa a cambiar la posición del Estado cubano para obtener la subordinación en el ejercicio de sus derechos soberanos.

Referencias bibliográficas

- Abi-Saab, G. (1996). De la sanction en Droit International. Essai de Clarification. Essays in honor to Krzysztof Skubiszewski. La Haya: Kluwer Law International.
- Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio [GATT] (1994). Recuperado de: https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/06-gatt.doc.
- Álvarez Tabío, F. (2007). El principio de la no injerencia en los asuntos internos de los Estados y la cuestión de las bases militares situadas en territorios extranjeros. *Revista Cubana de Derecho*, 29, 9-46.
- Álvarez Zárate, J. (1998). Las sanciones económicas internacionales. *Con-texto*, 3, 50-56.

- Bederman, D. (2000). Counterintuiting Countermeasures. *American Journal of International Law*, 96, 719-825.
- Becerra Ramírez, M. (2013). El control de la aplicación del derecho internacional. En el marco del Estado de derecho. México: UNAM.
- Boisson de Chazournes, L. (1992). Les contremesures dans les relations internationales économiques. Paris: A. Pedone.
- Bowett, D. W. (1976). Economic Coercion: Past and Present. *International Law and Economic Coercion. Virginia Journal of International Law*, 16, 245-259.
- Castillo Castillo, M. L. (2015). Las Sanciones Selectivas del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y su relación con los Derechos Humanos. Zaguán. Repositorio Institucional de Documentos. Recuperado de: <https://core.ac.uk/download/pdf/289979744.pdf>
- Carter, B. E. (2009). *International Economic Sanctions: improving the Haphazard U.S. Legal Regime*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cetina Contreras, A., Serrano Cortes, N. & Torrado Rojas, L. (2016). Análisis de las sanciones económicas en el derecho económico internacional. Recuperado de: <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/36914/CetinaContrerasAlvaroAndres2016..pdf?sequence=3>
- Corte Internacional de Justicia [CIJ] (1980). Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders. Recuperado de: <https://www.icj-cij.org/files/case-related/64/064-19800524-JUD-01-00-EN.pdf>
- Corte Internacional de Justicia [CIJ] (1986). Resúmenes de los fallos, opiniones consultivas y providencias de la Corte Internacional de Justicia. Recuperado de: <https://www.icj-cij.org/files/annual-reports/1986-1989-es.pdf>
- Rivas-Castillo, C., Velásquez Cruz, L. & Pérez Salas, A. (2020). Medidas coercitivas internacionales: una afectación a los derechos humanos y libertades fundamentales. *Revista Política Internacional*, 5, 52-61.

- Darcy, S. (2015). *Retaliation and Reprisals*. The Oxford Handbook of the Use of Force in International Law. Oxford: Oxford University Press.
- Dawidowicz, M. (2017). *Thirty-Party Countermeasures in International Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- D'Estefano Pisani, M. A. (1985). *Fundamentos del Derecho Internacional Público Contemporáneo*. La Habana: Universidad de La Habana, Facultad de Derecho.
- Díaz Barrado, C. M. (2004). *El Derecho Internacional del tiempo presente*. Madrid: Editorial Dykinson S.L.
- Dominicé, C. (1981). *Reprisals and Diplomatic Law. Recht als Prozess und Gefuge: Festschrift fur Hans Huber*. Bern: Stampfli.
- Doxey, M. P. (1980). *Economic Sanctions and International Enforcement*. London: Macmillan.
- Farrall, J. (2007). *United Nations Sanctions and the Rule of Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gamboa Serazzi, F. & Fernández Undurraga, M. (2008). *Tratado de derecho internacional público y derecho de integración*. Santiago, Chile: Legal Publishing.
- Gelot, L. & Söderbaum, F. (2014). Rethinking Intervention and Interventionism. *Development Dialogue*, 58, 58-65.
- Giegrich, T. (2011). Rétorsion. *Revue belge de droit international*, 2, 23-35.
- Gutiérrez Espada, C. (1996). *Temas de seguridad colectiva en los albores de siglo xx. Balance y perspectivas de Naciones Unidas en el cincuentenario de su creación*. Madrid: Institutos de Estudios Internacionales y Europeos.
- Gutiérrez Espada, C. (2002). Las contramedidas de Estados terceros por violación de ciertas obligaciones internacionales. *Anuario Argentino de Derecho Internacional*, 15-50. Recuperado de: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/R21648.pdf>
- Herrera Guerra, J. (1998). Las sanciones del derecho internacional. *Agenda Internacional*, 4 (10), 113-143.
- Kelsen, H. (1982). *Teoría Pura del Derecho*. México: UNAM.
- Krinsky, M. & Golove, D. (1993). *United States Economic Measures against Cuba. Proceedings in the United Nations and International Law Issues*. Massachusetts: Aletheia Press.
- Masters, J. (2019). What Are Economic Sanctions? Council on Foreign Relations. Recuperado de: <https://www.cfr.org/background/what-are-economic-sanctions>
- Organización de Estados Americanos (1947). *Tratado interamericano de asistencia recíproca. Conferencia interamericana para el mantenimiento de la paz y la seguridad del continente*. Río de Janeiro: Organización de Estados Americanos.
- Organización de Estados Americanos (1948). *Carta de la Organización de los Estados americanos*. Recuperado de: http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-41_carta_OEA.asp
- Organización de Naciones Unidas (1945). *Carta de las Naciones Unidas*. Recuperado de: <http://www.un.org/es/sections/un-charter/chapter-vii/index.html>
- Organización de Naciones Unidas (1969). *Convención de Viena sobre el Derechos de los Tratados*. Recuperado de: https://legal.un.org/avl/pdf/ha/vcltsio/vcltsio_ph_s.pdf
- Organización de Naciones Unidas (1970). *Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General "Declaración sobre los principios de Derecho Internacional referente a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas"*. Recuperado de: <https://undocs.org/S/A/RES/2625%28XXV%29>
- Organización de Naciones Unidas (1974). *Resolución 3314 (XXIX) de la Asamblea General "Definición de la Agresión"*. Recuperado de: https://legal.un.org/avl/pdf/ha/da/da_ph_s.pdf
- Organización de Naciones Unidas (1986). *Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la*

labor realizada en su 48° período de sesiones. Recuperado en: https://legal.un.org/ilc/documentation/spanish/reports/a_51_10.pdf

Organización de Naciones Unidas (1987). Resolución 4222 de la Asamblea General “Declaración sobre el mejoramiento de la eficacia del principio de la abstención de la amenaza o de la utilización de la fuerza en las relaciones internacionales. Recuperado de: https://legal.un.org/avl/pdf/ha/ga_42-22/ga_42-22_ph_s.pdf

Organización de Naciones Unidas (2001). Fourth Report on State Responsibility by Sr. James Crawford. Yearbook of International Law Commission. New York: United Nations, 2 (1), 1-10. Recuperado de: http://legal.un.org/docs/index.asp?path=../ilc/publications/yearbooks/english/ilc_2001_v2_p1.pdf

Organización de Naciones Unidas (2015). Consejo de Derechos Humanos. Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo. Nueva York: Naciones Unidas.

Organización de Naciones Unidas (2018). Resolución 2410 (2018). Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 8226ª sesión, celebrada el 10 de abril de 2018. Recuperado de: [https://undocs.org/pdf?symbol=es/S/RES/2410\(2018\)](https://undocs.org/pdf?symbol=es/S/RES/2410(2018))

Ortiz Ahlf, L. (2004). *Derecho Internacional Público*. Oxford: Oxford University Press.

Reuter, P. (1987). *Derecho Internacional Público*. Barcelona: Bosch.

Téllez Núñez, Á. (2019). Una mirada a la vivencia del derecho internacional desde la perspectiva de las sanciones económicas unilaterales. *Revista Derecho del Estado*, 42, 311-338.

Vattel, E. D. (2004). *O Direito das Gentes. Coleção de Clássicos*. Brasília: Editora Universidade de Brasília. Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais.

Conflicto de intereses

Las autoras declaran que no existe conflicto de intereses.

Contribución de los autores

Celeste E. Pino Canales: conformación de las categorías jurídicas sanciones, represalias y contramedidas, construcción teórica de los principios de igualdad soberana, de no intervención y de la prohibición de la amenaza o al uso de la fuerza, redacción y aprobación de la versión final.

Yusmari Díaz Pérez: compilación y sistematización de las diferencias entre los mecanismos de aplicación coercitiva del Derecho Internacional Público, desarrollo del análisis cualitativo de la Ley Helms Burton, redacción y aprobación de la versión final.