

# Reclamaciones pendientes sobre las expropiaciones

**Matías M. Travieso-Díaz**

**L**A RESOLUCIÓN DE LAS RECLAMACIONES HECHAS POR CIUDADANOS ESTADOUNIDENSES cuyas propiedades fueron expropiadas sin indemnización es uno de los problemas bilaterales más importantes que tendrán que afrontar Estados Unidos y el gobierno cubano en el proceso de normalización de relaciones entre ambos países.

Al igual que este tema bilateral que ambos gobiernos discuten en la actualidad, Cuba también tendrá que prepararse para encarar reclamaciones sobre expropiaciones presentadas por ciudadanos cubanos, ya sean residentes en la Isla o en el extranjero. Si bien el resolver las reclamaciones de los cubanos es un problema independiente del que suponen las demandas de los ciudadanos estadounidenses, ambas cuestiones presentan vínculos jurídicos, políticos y prácticos. El contexto de ambos conjuntos de expropiaciones es similar, como lo es la falta de indemnización por parte de Cuba a los dos grupos de reclamantes. Además, por razones políticas internas, puede que Cuba tenga que brindar una solución más o menos similar tanto a los reclamantes cubanos como a los estadounidenses. De hecho, para estos últimos, una de las alternativas posibles es la de desvincularse del proceso de acuerdo entre ambos gobiernos y acogerse al programa de reclamaciones del interior de Cuba.

No cabe duda de que, en algún momento, Cuba tendrá que conceder algún tipo de remedio a aquellos cuyas propiedades fueron incautadas por el gobierno revolucionario después de 1959 y que aún no han recibido compensaciones por dicha apropiación. Dicha presunción se basa en requisitos del derecho internacional y de las propias leyes cubanas, en principios fundamentales de justicia y en la evidente necesidad política de solventar disputas relativas a la propiedad antes de que Cuba pueda alcanzar finalmente la estabilidad política.

La resolución de las demandas pendientes en materia de propiedades también es una condición previa para el ingreso de grandes flujos de capital en Cuba. Mientras no se resuelva la situación de los títulos de propiedad, los extranjeros percibirán que la inversión en Cuba es una

propuesta bastante arriesgada y quizá no tengan incentivos para operar en el país<sup>1</sup>.

Las reclamaciones relativas a expropiaciones por parte de ciudadanos estadounidenses y cubanos tienen diferente base jurídica. Las procedentes de EE. UU. se basan en principios legales internacionales bien reconocidos. Por otra parte, los criterios jurídicos que rigen la resolución de las reclamaciones de ciudadanos cubanos radican en la legislación de la Isla, aunque podría afirmarse que las leyes internacionales reconocen que tener propiedades es un derecho humano que debe ser protegido tanto por los regímenes jurídicos nacionales como por el internacional. Uno de los problemas no resueltos es el de si los casos de los reclamantes estadounidenses, basados en el derecho internacional y en los principios jurídicos cubanos, tendrán prioridad sobre los de los reclamantes cubanos, cuyos derechos emanan únicamente (o principalmente) de la legislación cubana. Probablemente, el problema no tenga consecuencias prácticas, porque, en cualquier caso, Cuba tendrá que conceder más o menos los mismos remedios a ambos grupos.

También existen diferencias fundamentales entre una reclamación y otra respecto al derecho de propiedad que se reclama, lo cual sugiere que ciertos remedios han de ser más indicados para un tipo de propiedad que para otro. Por ejemplo, la restitución de propiedades residenciales puede ser extremadamente difícil, tanto desde el punto de vista legal como del político; igualmente, una compensación monetaria puede resultar inadecuada cuando la propiedad es única, como en el caso de los inmuebles situados en primera línea de playa dentro de complejos turísticos.

En su capacidad para conceder ciertos remedios, Cuba también enfrentará ciertas limitaciones políticas y financieras. Puede que un acuerdo que conlleve gastos ingentes durante un período prolongado suscite las resistencias políticas, entre otros, de las generaciones que han llegado a la mayoría de edad después de efectuadas las expropiaciones.

El presente trabajo no supone una propuesta específica que indique cómo resolver las demandas por concepto de propiedad que puedan hacer los ciudadanos estadounidenses o los cubanos. Al final, la viabilidad de cualquier programa de ese tipo se verá determinada por las circunstancias en las que se aplique, incluyendo en ellas la situación económica y política en la que se encuentre Cuba cuando decida abordar el problema.

<sup>1</sup> Todos los países de Europa Central y Oriental que han puesto en marcha planes para responder a las demandas relacionadas con expropiaciones han sufrido un alto grado de incertidumbre respecto a los derechos de propiedad. Dicha incertidumbre ha desalentado a los posibles inversores y ha retrasado los intentos de privatización. Gray, Cheryl W., et al.; «Evolving Legal Frameworks for Private Sector Development in Central and Eastern Europe», en: *World Bank Discussion Paper* n° 209, p. 4, 1993. Aunque parece inevitable que el proceso de resolución de reclamaciones influya en la transición económica cubana, el rápido desarrollo de cualquier plan de resolución de esas demandas ayudará a minimizar su impacto.

RECOMENDACIONES ALTERNATIVAS PARA ABORDAR  
LAS DEMANDAS DE LOS CIUDADANOS CUBANOS

La resolución de las demandas de ciudadanos cubanos en materia de expropiaciones es un problema tanto político como jurídico. Desde un plano jurídico, el tema principal a dilucidar es la validez y efectividad legal de las expropiaciones según las leyes cubanas vigentes en el momento que ocurrieron. Si las expropiaciones fueron legítimas o, por lo menos, legalmente efectivas, el problema se reduce a determinar qué remedio debe ofrecerse a los anteriores propietarios por la apropiación de sus activos. Por otra parte, si las expropiaciones no fueron legítimas ni legalmente efectivas, se podría afirmar que el gobierno cubano se ha enriquecido injustamente a costa de esos propietarios, y que su retención de dichas propiedades podría equivaler a un «fideicomiso» en beneficio de los dueños originales, a quienes esas propiedades tienen que ser devueltas eventualmente.

Desde el punto de vista político, la gestión de las demandas depende de varios factores internos e internacionales que entrarán en juego cuando se aborde el problema<sup>2</sup>. Teniendo en cuenta las ingentes sumas afectadas, uno de los factores importantes para el proceso será la capacidad que tenga Cuba de restituir los activos expropiados o de abonar compensaciones a los demandantes (de inmediato o a largo plazo).

RESUMEN DE LAS CONSIDERACIONES LEGALES

Podría ocurrir que un tribunal de control dictaminara que gran parte de las apropiaciones de propiedades privadas de ciudadanos cubanos hechas por el gobierno revolucionario fueron efectivas en lo tocante a la transferencia de los títulos de propiedad al Estado, incluso en el caso de que tales apropiaciones no fueran legalmente válidas. No obstante, el derecho a compensación de los ciudadanos estadounidenses cuyas propiedades fueron incautadas por Cuba se basa en principios del derecho internacional bien asentados, que reconocen el derecho soberano de los estados a expropiar activos de ciudadanos extranjeros dentro de sus límites territoriales, pero exigiendo una «pronta, adecuada y efectiva» compensación a los extranjeros cuya propiedad es expropiada<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Evidentemente, uno de ellos es la situación económica del país y su capacidad para proporcionar remedios por la pérdida de propiedades. Para algunos autores, quizá Cuba no se pueda permitir *ningún* programa de reparación relacionado con la expropiación de propiedades. Véase Rolando H. Catañeda y George P. Montalván, «Economic Factors in Selecting an Approach to Expropriation Claims in Cuba», ponencia presentada en el Seminario Shaw, Pittman, Potts y Trowbridge sobre *Resolución de reclamaciones sobre propiedades en la transición cubana*, Washington, DC, 16 de enero de 1995 (archivado por el autor), p. 25: «la magnitud del desastre en Cuba y los requisitos para volver a poner en marcha el país social, política y económicamente conducen a la conclusión de que tratar de iniciar un proceso de evaluación de reclamaciones en Cuba, por lo menos durante lo que sin duda será un período de transición extremadamente difícil, sería una auténtica locura».

<sup>3</sup> Caso *Shanghai Power Co. contra los Estados Unidos*, 4 Cl. Ct. 237, 240 (Cl. Ct. 1983), *informe de declaración.*, 765 F.2d 59 (Fed. Cir. 1984), *certificado denegado*, 474 U.S. 909 (1985); *Replanteamiento*

Incluso en relación con ciudadanos cubanos, la discutible efectividad de la transferencia de títulos de propiedad al Estado en las expropiaciones no significa que éste ya no tenga ningún deber resultante de esas apropiaciones para con sus ciudadanos. No parece que se pagara nunca compensación alguna a los antiguos propietarios por las expropiaciones, aunque sí se estableció un mecanismo (como en la Ley de Reforma Agraria) para conceder indemnizaciones. En consecuencia, Cuba sigue teniendo la obligación legal de acatar el artículo 24 de la Ley Fundamental de 1959 (o de la Constitución de 1940) y de conceder remedios a quienes vieron sus propiedades confiscadas sin razón o expropiadas, o, de lo contrario, devolver las propiedades<sup>4</sup>.

(Segundo) de la Ley de Relaciones Exteriores, pp. 185-190 (1965). Hay tribunales estadounidenses para los que las expropiaciones de activos de ciudadanos de EE. UU. realizadas por Cuba vulneran la legislación internacional porque este país no proporcionó las oportunas indemnizaciones y porque al llevar a cabo tales expropiaciones discriminó a los ciudadanos estadounidenses, puesto que su objetivo era tomar represalias contra el gobierno estadounidense. Caso Banco Nacional de Cuba contra Sabbatino, 193 F. Supp. 375, 384 (S.D.N.Y. 1961), *declaración*, 307 F.2d 845 (2d Cir. 1962), *revisada por otras alegaciones*, 376 U.S. 398 (1964); caso Banco Nacional de Cuba contra Farr, 272 F. Supp. 836, 838 (S.D.N.Y. 1965), *declaración*, 383 F.2d 166, 184-85 (2d Cir. 1967), *certificación denegada*, 390 U.S. 956 (1968). Véase, en general, *The Cuban Nationalizations*, pp. 109-152.

<sup>4</sup> El Artículo 24 de la Constitución de 1940 declaraba que:

Art. 24. 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, y 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, y en su caso reintegrado en su propiedad.

La certeza de la causa de utilidad pública o interés social y la necesidad de la expropiación corresponderá decidir las a los tribunales de Justicia en caso de impugnación.

Constitución de 1940, publicada en la *Gaceta Oficial*, 5 de julio de 1940, artículo 24. (texto español tomado de: <http://www.exilio.com/CubaPLey/1940Cn4.html>)

Sin embargo, pocas semanas después del triunfo de la Revolución, el nuevo gobierno aprobó una Ley Fundamental para sustituir la Constitución de 1940. Dicha Ley modificaba el texto del Artículo 24, de manera que, tras su última modificación en 1960, el texto decía así:

Ninguna otra persona natural o jurídica podrá ser privada de su propiedad si no es por autoridad competente, por causa justificada de utilidad pública o interés social o nacional. La ley regulará el procedimiento para las expropiaciones y establecerá las leyes y formas de pago, así como la autoridad competente para declarar la causa de utilidad pública o de interés social o nacional y la necesidad de expropiación.

Ley de Reforma Constitucional del 5 de julio de 1960, Artículo 24 (texto español tomado de: <http://www.hispanocubana.org/revistahc/paginas/revista8910/REVISTA%20N.9/ensayos/propiedad.html>).

El derecho del Estado a expropiar propiedades privadas se hacía aún más explícito en la Constitución de 1976, que en su Artículo 25 declaraba que:

Artículo 25. Se autoriza la expropiación de bienes, por razones de utilidad pública o de interés social y con la debida indemnización.

La ley establece el procedimiento para la expropiación y las bases para determinar su utilidad y necesidad, así como la forma de la indemnización, considerando los intereses y las necesidades económicas y sociales del expropiado.

Constitución de 1976, Artículo 25 (texto español tomado de:

<http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Cuba/cuba1976.html>).

El artículo 25 de la Constitución de 1992 contiene idéntico lenguaje.

Es evidente que la Ley Fundamental de 1959 (después de ser enmendada) y las Constituciones de 1976 y 1992 reducían, aunque no eliminaban, las garantías para que los propietarios de bienes privados recibieran indemnizaciones prontas, adecuadas y efectivas en caso de expropiación. Sin embargo, esas constituciones siguen desconociendo dos requisitos fundamentales para que la expropiación

La definición y concesión de los remedios son tareas que deberían abordar nuevas leyes emitidas por un gobierno de transición<sup>5</sup>.

REMEDIOS PARA LAS EXPROPIACIONES  
QUE AFECTARON A CIUDADANOS CUBANOS

Cualquier sistema que pretenda compensar las expropiaciones llevadas a cabo por un régimen socialista tendrá que orientarse hacia varios objetivos en cierto modo incoherentes. Entre ellos se incluyen: *primero*, dar un trato predecible y fundamentalmente justo a todas las partes interesadas; *segundo*, crear en el menor tiempo posible un régimen de derechos de propiedad claro, seguro y vendible; *tercero*, promover una privatización expeditiva de los activos del Estado; *cuarto*, alentar la pronta llegada de una inversión extranjera considerable, y *quinto*, hacer que el coste agregado de los remedios se ajuste a las posibilidades económicas del país.

1. ¿CÓMO TRATAR DIFERENTES TIPOS DE PROPIEDADES?

Uno de los problemas clave es si hay que tratar de forma diferente a las diversas clases de propiedad (industrial, comercial, agrícola, residencial y personal). Algunos tipos de propiedad expropiada pueden ser susceptibles de restitución directa. Por otra parte, la restitución de propiedades residenciales probablemente dará lugar a numerosas disputas entre diversos demandantes, entre ellos los antiguos propietarios y sus sucesores, los ocupantes actuales y otras personas. Dadas estas diferencias, algunos países, al ocuparse del problema, han tratado de forma diferente las diversas clases de propiedades.

2. ¿QUIÉN TIENE DERECHO A UN REMEDIO POR LA EXPROPIACIÓN DE PROPIEDADES?

Al establecer un programa de resolución de demandas, sería necesario determinar si las diversas categorías de demandantes (por ejemplo, los ciudadanos cubanos que residen en el extranjero y los que se han hecho ciudadanos de otro país) tendrían derecho a un remedio<sup>6</sup>. Otro de los

---

sea válida: el Estado sólo puede quedarse con propiedades privadas si existen razones legítimas de utilidad pública y esa apropiación debe ir acompañada o seguida del pago de una compensación. En consecuencia, esos principios siguen formando parte del sistema jurídico cubano.

<sup>5</sup> Por ejemplo, esas leyes podrían conceder títulos de propiedad a un determinado organismo estatal y establecer algún tipo de mecanismo para conceder indemnizaciones a los antiguos propietarios. Del mismo modo, las leyes podrían declarar expresamente que el Estado tiene todo el derecho a ostentar la propiedad de los bienes expropiados y que los tribunales no tendrán competencias para tratar las demandas que cuestionen la enajenación de dichas propiedades. Esas disposiciones impedirían cualquier litigio sobre los títulos de propiedad, retrasando la utilización productiva de las propiedades.

<sup>6</sup> Sobre el problema del trato a los expatriados, resultan instructivos los enfoques aplicados por Hungría y Checoslovaquia. En Hungría, los ciudadanos y residentes extranjeros podían solicitar compensaciones si eran ciudadanos húngaros en el momento de la expropiación. Gelpert, Anna; *The Laws and Politics of Reprivatization in East-Central Europe: A Comparison*, 14 U. Pa. J. Int'l Bus. L. 315, 317 (1993). Por su parte, Checoslovaquia supeditó la capacidad de reclamar compensaciones de los emigrados al tipo de propiedad expropiada. Esos expatriados tenían derecho a solicitar la restitución de propiedades «pequeñas», no la de las «grandes». Además, sólo los ciudadanos

problemas es el relativo a qué sucesores en interés de los propietarios originales, si los hubiera, podrían acogerse a esos recursos<sup>7</sup>. Teniendo en cuenta el mucho tiempo transcurrido desde las expropiaciones cubanas y la probabilidad de que la mayoría de los propietarios hayan muerto para cuando se ponga en práctica el proceso de liquidación de reclamaciones, Cuba tendrá que decidir hasta qué punto los herederos de los antiguos propietarios tienen derecho a participar en las compensaciones y, si es así, qué herederos.

### 3. ¿QUIÉN DEBE GESTIONAR LOS REMEDIOS?

Algunos países han establecido organismos con el único propósito de gestionar los remedios. Hungría, por ejemplo, instituyó oficinas de compensación en cada condado y en Budapest, así como una Oficina de Compensación Nacional con jurisdicción sobre las apelaciones en la misma capital. Las decisiones de las oficinas locales podían ser recurridas en dicha oficina, cuyos fallos, a su vez, podían ser revisados por determinado juzgado de lo civil, también de Budapest.

En otros países, como fue el caso de Alemania, la responsabilidad de gestionar las demandas sobre expropiaciones recayó en los registros de propiedad donde estuvieran inscritos los bienes en cuestión. Checoslovaquia decidió no establecer ningún organismo para administrar o revisar las demandas de restitución, y dejó que fueran el antiguo propietario y la

---

residentes podían pedir la restitución de tierras agrícolas o forestales (íd. pp. 340-341). En el mismo sentido, la Ley Federal de Tierras de Checoslovaquia prohibía a los extranjeros ostentar la propiedad de tierras checoslovacas, con lo que se impedía que los emigrados naturalizados en otros países pudieran poseer tierras en el país (íd., p. 341).

<sup>7</sup> Una vez más, los ejemplos de Hungría y Checoslovaquia sirven para ilustrar los diferentes enfoques con que puede abordarse la problemática de los sucesores en interés. De los dos países, Checoslovaquia fue, en este sentido, el menos estricto: todas sus leyes de restitución permitían a los antiguos propietarios, así como a los copropietarios y socios, percibir indemnizaciones por las expropiaciones. Además, todos los herederos testamentarios o parientes directos podían presentar reclamaciones proporcionales a su parte en la herencia del propietario (íd., p. 340). En Hungría, por el contrario, si el antiguo propietario había muerto, los descendientes podían reclamar una compensación, pero si cualquiera de los descendientes había fallecido, los supervivientes no podían repartirse la parte del finado. El cónyuge superviviente de un reclamante fallecido sólo tenía derecho a compensación si no había ningún descendiente vivo y si, en el momento de la expropiación y en el de la muerte del antiguo propietario, estaba casado con éste y cohabitaba con él o ella (íd., pp. 346-347).

Al tratar de precisar quién tiene derecho a reclamar compensaciones por expropiaciones, otros países han definido diversas categorías. Por ejemplo, Estonia permitió las reclamaciones de individuos que fueran ciudadanos estonios o ciudadanos del país cuando se produjo la anexión a la URSS, así como a los herederos testamentarios del propietario o (si éste había muerto sin testar) a los familiares vivos (padre y madre, cónyuges, hijos y nietos). Foster, Frances H.: «Post-Soviet Approaches to Restitution: Lessons for Cuba», en: *Cuba in Transition: Options for Addressing the Challenge of Expropriated Properties* [a partir de aquí «Foster»], (JoAnn Klein, ed., 1994, pp. 96-97). Letonia permitió las reclamaciones de antiguos propietarios y de sus herederos, cualquiera que fuera su nacionalidad en la actualidad (íd., p. 97). Lituania restringió las restituciones a los ciudadanos actuales y a los residentes permanentes en el país, ampliando únicamente el derecho a reclamar a los antiguos propietarios y (si habían fallecido) a su padre o madre, cónyuge, hijos y bisnietos vivos (íd., p. 98).

persona ocupante de su propiedad los que negociaran el asunto, aunque si de esta forma no se llegaba a ningún acuerdo, lo cual ocurrió con mucha frecuencia, la propiedad se adjudicaba por vía judicial.

En Cuba, teniendo en cuenta la enorme cantidad de reclamaciones que puede esperarse y su carácter polémico, probablemente sea necesario crear un organismo independiente del gobierno, con competencias para determinar la validez de las demandas relativas a títulos de propiedades confiscadas y para conceder remedios. Además, antes habrá que contar con personal adecuado y formarle para la tarea; sería preciso inventariar las propiedades en cuestión y desarrollar métodos de valoración de las mismas.

#### 4. ¿CUÁLES DEBERÍAN SER LOS PROCEDIMIENTOS PARA CONCEDER REMEDIOS?

Los procedimientos para gestionar reclamaciones relacionadas con problemas de propiedad deberían fijar plazos bastante cortos para la presentación de tales demandas<sup>8</sup>; definir con qué medios y procedimientos se avalarán los títulos de propiedad; establecer mecanismos para arbitrar en las disputas sobre propiedades; otorgar indemnizaciones y recurrir decisiones de otros organismos; definir y hacer cumplir los deberes de quienes consigan la restitución de sus propiedades (por ejemplo, sus obligaciones fiscales y medioambientales, así como el uso económico de la propiedad); así como poner en marcha los procedimientos administrativos y engranajes burocráticos necesarios para determinar el remedio aplicable en cada caso y concederla. La experiencia de otros países sugiere lo extremadamente importante que es tener preparados esos mecanismos antes de tratar de resolver cualquier reclamación<sup>9</sup>.

#### 5. ¿QUÉ REMEDIOS SE PODRÍAN OFRECER?

[A] *Restitución*. Presuponiendo que el programa cubano de resolución de reclamaciones ofrezca esa posibilidad, la restitución de la propiedad

<sup>8</sup> Inicialmente, Hungría estableció una fecha límite de noventa días para hacer reclamaciones que se acogieran a sus primeras leyes de compensación, promulgadas en abril de 1991. Sin embargo, el plazo se amplió varias veces durante 1994. Ver *supra* nota 7, Katherine Simonetti et al., «Compensation and Resolution of Property Claims in Hungary», en: *Options*, p. 67. Alemania estableció un plazo inicial, que terminaba en octubre de 1990, para reclamar la restitución de propiedades; el plazo se amplió más tarde hasta mediados de 1993 para los bienes raíces y hasta finales de 1992 para los personales. Paul Dodds; «Restitution Claims in Eastern Germany: An Experience to Avoid», ponencia presentada en la Reunión Anual de la Asociación Estadounidense de Abogados, Nueva Orleans, 1994, pp. 125 y 131.

<sup>9</sup> Foster describe de la siguiente manera las consecuencias que tuvieron los procedimientos administrativos inadecuados a la hora de gestionar las reclamaciones por expropiación en las repúblicas bálticas: «Los órganos administrativos y judiciales bálticos han pagado un alto precio por su falta de previsión y de acciones concretas. Al contar con un número escaso de personal cualificado, esos organismos se han visto literalmente abrumados por cientos de miles de casos de restitución. El resultado ha sido un retraso considerable en la confirmación, revisión y resolución de las demandas y, finalmente, en la distribución de propiedades o compensaciones. Como se señalará más adelante, este hecho ha supuesto un gran escollo para el conjunto de los esfuerzos privatizadores realizados en el país» (Foster, pp. 106-107; notas a pie de página omitidas).

real confiscada («restitución directa») sería la solución que preferirían muchas de las empresas estadounidenses reclamantes. Sin embargo, en muchos casos, la restitución de propiedades incautadas por el gobierno cubano puede ser un proceso engorroso, incluso en el caso de propiedades perfectamente identificables, ya que diversas circunstancias pueden imposibilitar su devolución. Ese sería el caso de aquellas propiedades que estén destruidas o gravemente deterioradas; o que hayan sido objeto de transformaciones, fusiones, subdivisiones, mejoras u otros cambios importantes; o propiedades a las que se le haya dado un uso que dificulte la vuelta a su anterior desempeño, o que su utilidad pública actual sea considerable; o que, dado su carácter, la política del Estado considere que dicha propiedad no pueda ser devuelta a sus antiguos propietarios. En esos casos, habría que otorgar algún tipo de indemnización.

Además, en la última década, Cuba (mediante sus empresas estatales) ha establecido negocios con inversores extranjeros no estadounidenses, denominados «empresas mixtas». Muchas de estas empresas mixtas afectan a propiedades confiscadas tanto a ciudadanos de EE. UU. como a ciudadanos cubanos. Para decidir si restituye directamente esas propiedades a los reclamantes estadounidenses, el gobierno cubano tendrá que valorar los derechos e intereses de los antiguos propietarios, sopesándolos junto a los de terceros que hayan invertido en Cuba. Y para decidir si ha de producirse una restitución directa, también habrá que tener en cuenta los derechos de otros arrendadores, inquilinos u otros usuarios de la propiedad.

[B] *La alternativa de las obligaciones del Estado.* La principal alternativa a la restitución sería un sistema de vales de compensación como el utilizado en Hungría. El sistema húngaro proporciona un interesante modelo para la resolución de algunas de las reclamaciones por expropiación de Cuba. Dicho sistema reconoció las limitaciones que tenía el país para asumir el pago de reclamaciones de compensación, lo cual supone un importante antecedente para la assolada economía cubana. También tuvo en cuenta los derechos de los actuales ocupantes o usuarios de la propiedad y, en consecuencia, evitó los trastornos monetarios y las disputas inherentes a los sistemas de restitución directa. El aspecto negativo fue que el grado de compensación proporcionado en Hungría fue bastante limitado, y que el hecho de que los vales se negociaran al 50 por ciento de su valor nominal lo redujo aún más; el valor real de los vales como forma de compensación anual fue escaso. También suscitó insatisfacción la dificultad por parte de la población para comprender la naturaleza y el uso prudente de los vales, así como la complejidad de todo el proceso.

La experiencia del plan de compensaciones húngaro también plantea varias interrogantes, entre ellas: ¿En función de qué se valoran las propiedades confiscadas y se establece una escala de compensaciones? Y, aparte de los vales, ¿qué otras formas de pago pueden utilizarse (anualidades, bonos, pagarés, acciones de empresas privatizadas y combinaciones de

todas ellas)? También hay que considerar que la cantidad ofrecida tiene que guardar proporción con la pérdida, y valorar también la seguridad de los instrumentos de compensación.

[c] *Otros remedios.* Aunque en Cuba se podría recurrir a otros remedios (aparte de los pagos directos en metálico, que probablemente el Estado será incapaz de proporcionar), en la práctica, la gama disponible se ve limitada por las dificultades administrativas que conlleva imponer esquemas múltiples y la gran cantidad de reclamantes existentes en el caso cubano. Tampoco sería práctico establecer negociaciones individuales con cada uno de los reclamantes, salvo quizá con unos pocos, porque los del interior del país probablemente carecerían de medios para aprovecharse de las oportunidades de inversión en Cuba y, en consecuencia, no podrían beneficiarse de ese incentivo.

#### CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Es probable que el proceso dentro de Cuba deje a muchos insatisfechos. En consecuencia, tanto el gobierno cubano como los reclamantes deben estar dispuestos a mostrar su flexibilidad a la hora de trabajar por una resolución justa y razonable de las reclamaciones que podrán lograrse en circunstancias tan condicionadas.

A corto plazo, un grupo de trabajo internacional que incluya representantes de las diversas partes interesadas y expertos extranjeros podría examinar éstas y otras posibles políticas. Dicho grupo de trabajo debería tener un mandato para identificar qué asuntos tendrían que abordar los gobiernos cubano y estadounidense durante el proceso negociador conducente a una resolución del problema de las reclamaciones; recomendar soluciones para solventar dichos asuntos y sugerir el contenido de las leyes que tendrían que aprobar tanto Cuba como Estados Unidos si la propuesta de resolución del problema exigiera, como es probable, algún otro tipo de medida legislativa.

Traducción de Jesús Cuéllar