



Consejo de Seguridad

Distr. general
24 de agosto de 2020
Español
Original: inglés

Carta de fecha 21 de agosto de 2020 dirigida al Secretario General por la Representante Permanente de los Estados Unidos de América ante las Naciones Unidas

Me complace transmitir adjunta una explicación del fundamento jurídico del derecho de los Estados Unidos a poner en marcha el mecanismo de reactivación de las sanciones en virtud de lo dispuesto en la resolución [2231 \(2015\)](#) del Consejo de Seguridad (véase el anexo).

Solicito que la presente carta y su anexo se distribuyan como documento del Consejo de Seguridad.

(Firmado) Kelly Craft
Embajadora y
Representante de los Estados Unidos
ante las Naciones Unidas



Anexo de la carta de fecha 21 de agosto de 2020 dirigida al Secretario General por la Representante Permanente de los Estados Unidos de América ante las Naciones Unidas

Los Estados Unidos tienen el derecho explícito de poner en marcha el mecanismo de reactivación de las sanciones en virtud de lo dispuesto en la resolución 2231 (2015) del Consejo de Seguridad

Los Estados Unidos tienen el derecho explícito, en virtud de lo dispuesto en la resolución 2231 (2015) del Consejo de Seguridad, de poner en marcha el mecanismo de reactivación de las medidas impuestas al Irán por las Naciones Unidas. Cualquier argumento en contra suplantaría el texto llano de la resolución con condiciones tácitas, permitiendo en efecto que cualquier Estado, mediante una decisión de política nacional, suprima texto esencial de una resolución del Consejo de Seguridad. Tal planteamiento crearía un peligroso precedente que podría amenazar la vigencia de prácticamente cualquier decisión del Consejo de Seguridad.

La resolución 2231 (2015) otorga a los Estados Unidos el derecho de poner en marcha el “mecanismo de reactivación” de las medidas impuestas al Irán por las Naciones Unidas que estaban en vigor antes de enero de 2016. Ese derecho asiste a los Estados Unidos independientemente de su posición actual o de sus actividades respecto del Plan de Acción Integral Conjunto (PAIC), un arreglo político no vinculante que está relacionado con la resolución 2231 (2015), pero que es claramente distinto de ella. Como se explica en la sección A del presente documento, en la resolución 2231 (2015) se establece un término, “los participantes en el PAIC”, que está fijado en el contenido y fijado en el tiempo, y otorga a los Estados identificados en la definición de ese término, incluidos los Estados Unidos, el derecho de poner en marcha el mecanismo de reactivación. La resolución 2231 (2015) no establece ninguna otra condición para que esos Estados puedan poner en marcha el mecanismo. Además, como se indica en la sección B, ningún acontecimiento posterior a la aprobación de la resolución 2231 (2015) ha alterado el derecho de los Estados Unidos de poner en marcha el mecanismo. En particular, el anuncio hecho por los Estados Unidos el 8 de mayo de 2018 de que, por razones de seguridad nacional, no tenían la intención de seguir dispensando al Irán alivio de la aplicación de las sanciones impuestas por los Estados Unidos que se habían levantado en el marco del PAIC sólo tuvo efectos para ese arreglo político no vinculante. Ese anuncio, y las medidas adoptadas por los Estados Unidos para hacerlo efectivo, no modificaron ni podían modificar, desde una perspectiva jurídica, la resolución 2231 (2015) y el derecho de los Estados Unidos en virtud de la misma de poner en marcha el mecanismo de reactivación de las sanciones.

A. El texto de la resolución 2231 (2015) otorga a “los Estados Unidos” el derecho fijo de poner en marcha el mecanismo de reactivación de las sanciones

“Los Estados Unidos” y cualquier otro “Estado participante en el PAIC” pueden poner en marcha el mecanismo de reactivación de las sanciones. En el párrafo 11 de la resolución 2231 (2015) se establecen los requisitos para poner en marcha el mecanismo. Esos requisitos consisten en que un “Estado participante en el PAIC” notifique al Consejo de Seguridad una cuestión que, a juicio del Estado participante, constituya un “incumplimiento significativo” de los compromisos asumidos en el PAIC. Como se describe en la sección B, los compromisos políticos no vinculantes

en el marco del PAIC son independientes y distintos del derecho legal de poner en marcha el mecanismo de reactivación en virtud de lo dispuesto en la resolución 2231 (2015).

1. En la resolución 2231 (2015) se establece un término fijo, “los participantes en el PAIC”, que incluye expresamente a “los Estados Unidos” en su definición

El texto de la resolución 2231 (2015) otorga a los Estados Unidos el derecho de poner en marcha el mecanismo de reactivación de las sanciones independientemente de su posición actual o sus actividades respecto de los compromisos políticos no vinculantes del PAIC. Concretamente, en el párrafo 10 de la resolución 2231 (2015) se crea un término definido —“los participantes en el PAIC”— y se menciona expresamente a los “Estados Unidos” como uno de esos “participantes en el PAIC”, además de “Alemania, China, la Federación de Rusia, Francia, el Reino Unido, ... la Unión Europea (UE) y el Irán”¹. En el párrafo 11 se afirma explícitamente que un “Estado participante en el PAIC” puede poner en marcha el mecanismo de reactivación. Ese derecho perdura independientemente de que se considere que los Estados Unidos no están cumpliendo los compromisos que asumieron en virtud del PAIC o que no participan actualmente en ese arreglo político.

2. La resolución 2231 (2015) no impone ninguna otra condición a los Estados nombrados entre “los participantes en el PAIC”

El Consejo de Seguridad podía haber definido el término “los participantes en el PAIC” que figura en el párrafo 10 por otro medio que no fuera una lista de entidades nombradas. Pero no lo hizo. Fijó una lista de entidades, entre ellas “los Estados Unidos”, que tienen derecho a poner en marcha el mecanismo de reactivación de las sanciones. Del mismo modo, si hubiera querido condicionar el derecho de poner en marcha el mecanismo a algo más que el simple hecho de que la instancia que lo pone en marcha sea uno de los Estados identificados en el párrafo 10 como “los participantes en el PAIC”, podría haberlo hecho. Pero no lo hizo. Habría sido una tarea sencilla para el Consejo, por ejemplo, haber declarado que el derecho de poner en marcha el mecanismo de reactivación de las sanciones sólo asiste a los Estados que se considera que participan “actualmente” en el PAIC o cumplen plenamente sus compromisos asumidos en el PAIC en el momento de poner en marcha el mecanismo. Pero no lo hizo.

En cambio, el Consejo otorgó el derecho de poner en marcha el mecanismo de reactivación de las sanciones a los Estados identificados en el párrafo 10 como “los participantes en el PAIC”. Sin duda, el hecho de que el Consejo utilizara la frase “Estado participante en el PAIC” para excluir a propósito a un “participante en el PAIC” nombrado en el párrafo 10 —la Unión Europea— del conjunto de instancias que podían poner en marcha el mecanismo demuestra que el Consejo: a) claramente consideró si el derecho debía limitarse de alguna manera; b) sabía cómo redactar tal limitación; y c) decidió afirmativamente que la única limitación impuesta a los “participantes en el PAIC” que tienen ese derecho en virtud de lo dispuesto en el párrafo 11 es que sean uno de los Estados nombrados en el párrafo 10, incluidos los Estados Unidos.

Esgrimir como argumento que el término “Estado participante en el PAIC” que figura en el párrafo 11 debe interpretarse independientemente de la definición de “los participantes en el PAIC” que figura en el párrafo 10 y de la mención expresa en ese

¹ En el párrafo 10 de la resolución 2231 (2015) del Consejo de Seguridad se enumeran Alemania, China, los Estados Unidos, la Federación de Rusia, Francia, el Reino Unido, la Unión Europea y el Irán, y luego se define el grupo entre paréntesis como “los participantes en el PAIC”.

párrafo de las entidades que forman parte de ese grupo tampoco es convincente. Concretamente, este argumento pasa por alto la modificación del término y le niega vigencia, modificación que los redactores introdujeron a propósito en el término del párrafo 10 añadiendo la palabra “Estado” en el párrafo 11 para excluir a la Unión Europea del grupo al que se le otorgaba el derecho de poner en marcha el mecanismo de reactivación de las sanciones. Si el término “los participantes en el PAIC” establecido en el párrafo 10 no fuera pertinente a la hora de interpretar el significado de las referencias a un “participante en el PAIC” o un “Estado participante en el PAIC” en los párrafos subsiguientes de la resolución —todos los cuales aparecen en disposiciones vinculantes²— entonces el establecimiento de ese término en el párrafo 10 resultaría meramente un acto superfluo. Debe quedar claro para todos que no era la intención del Consejo desperdiciar sus palabras. No importa que al término “participantes en el PAIC” que figura en el párrafo 10 se le llame “término definido”, “término taquigráfico” o “etiqueta” en referencia a un grupo al que luego se da efecto operativo en párrafos subsiguientes, incluido el párrafo 11. El hecho es que en el párrafo 10 se establece un término —“participantes en el PAIC”— al cual se le da un significado que está fijado en el contenido y fijado en el tiempo.

3. Los acontecimientos fuera del alcance de la resolución 2231 (2015) no cambiaron ni podían cambiar el derecho de los Estados Unidos de poner en marcha el mecanismo de reactivación de las sanciones

Las declaraciones unilaterales u otras acciones de un Estado Miembro de las Naciones Unidas no pueden alterar el lenguaje o el significado de un término definido por el Consejo de Seguridad, ni los derechos que en virtud del mismo asisten a los Estados identificados. Sólo el propio Consejo de Seguridad puede modificar el texto de una de sus resoluciones mediante la aprobación de una resolución posterior. Un Estado Miembro, aunque sea miembro del Consejo de Seguridad, no puede cambiar unilateralmente el texto de una resolución del Consejo de Seguridad. Por ejemplo, el Consejo de Seguridad, en su resolución 2531 (2020), estableció el término “las partes malienses” y lo definió como “el Gobierno de Malí y los grupos armados Plataforma y Coordinación”³. En esa resolución seguidamente se insta a “las partes malienses” a que tomen determinadas medidas⁴. Ningún Estado miembro tiene la capacidad de declarar que, debido a un cambio de circunstancias o alguna otra razón, una de las tres entidades mencionadas ha dejado de ser una de las “partes malienses” a las que el Consejo dirige sus exhortaciones en la resolución 2531 (2020). Se trata de un término definido, de contenido fijo, que se utiliza a los efectos de esa resolución. La única forma de ajustar la definición de “las partes malienses” a los efectos de los esfuerzos del Consejo por abordar la situación en Malí sería mediante la aprobación de una resolución posterior del Consejo de Seguridad que modificara la definición del término. Cualquier argumento en sentido contrario implica arrogar a los Estados Miembros de las Naciones Unidas un poder mayor que simplemente no poseen desde la perspectiva del derecho internacional. El significado de los párrafos 10 y 11 de la resolución 2231 (2015) debe determinarse de conformidad con el lenguaje llano del texto negociado, redactado y aprobado por el Consejo, y sólo de ese texto.

² Resolución 2231 (2015) del Consejo de Seguridad, párrs. 11, 13 y 21.

³ Resolución 2531 (2020) del Consejo de Seguridad, párr. 1.

⁴ *Ibid.*, párrs. 3, 9 y 11, entre otros.

B. La decisión de los Estados Unidos de 8 de mayo de 2018 de poner fin al cumplimiento de sus compromisos asumidos en el PAIC no tuvo efecto alguno en los derechos y obligaciones de los Estados Unidos en virtud de la resolución 2231 (2015)

1. El PAIC es un arreglo político no vinculante, y eso no cambió con la resolución 2231 (2015)

El PAIC es un arreglo político que consiste en compromisos políticos no vinculantes, no un acuerdo internacional que impone obligaciones vinculantes. La resolución 2231 (2015) no transformó el PAIC haciendo que dejara de ser un arreglo político no vinculante, a pesar de afirmaciones infundadas en sentido contrario. Por tanto, los participantes en el PAIC eran y son libres de dejar de cumplir en cualquier momento los compromisos políticos no vinculantes que tenían en virtud del arreglo nuclear sin violar el derecho internacional, siempre que cumplan con las obligaciones internacionales que les incumben independientemente del PAIC, incluidas sus obligaciones en virtud de la resolución 2231 (2015). Dejar de cumplir los compromisos políticos no vinculantes asumidos en el PAIC no afecta de ninguna manera a los derechos y obligaciones de los Estados Miembros en virtud de la resolución 2231 (2015).

El PAIC no vinculante es claramente distinto de la resolución 2231 (2015), aunque existe una estrecha relación entre ambos, y aunque la resolución 2231 (2015) hace vinculantes algunos aspectos del arreglo político, en particular el “mecanismo para las adquisiciones” relacionado con la energía nuclear⁵. Cuando el Consejo de Seguridad impone obligaciones en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, como es el caso de la resolución 2231 (2015), eso no significa que todas las disposiciones que contiene sean jurídicamente vinculantes. Dado que en virtud del Artículo 25 de la Carta los Estados Miembros convienen en “aceptar y cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad”, y que el Artículo 41 del Capítulo VII de la Carta autoriza al Consejo de Seguridad a “decidir” la imposición de ciertas medidas, se entiende en general que cuando el Consejo utiliza otros verbos, como “exhorta” o “insta” o incluso “exige”, no está imponiendo obligaciones jurídicamente vinculantes.

En la resolución 2231 (2015), el Consejo hizo grandes esfuerzos por aclarar qué disposiciones de la resolución conllevaban la imposición de obligaciones jurídicas. El Consejo no sólo utilizó la palabra “decide” en la resolución 2231 (2015) al expresar su intención de imponer obligaciones a los Estados Miembros de las Naciones Unidas, sino que también dio el paso inusual de especificar en esas disposiciones que estaba “actuando en virtud del Artículo 41 de la Carta de las Naciones Unidas” para dejar claro que esas disposiciones de la resolución eran jurídicamente vinculantes. Estas disposiciones jurídicamente vinculantes no incluyen el párrafo 1, en el que “hace suyo” el PAIC, ni el párrafo 2, en el que “exhorta a todos los Estados Miembros” a apoyar la aplicación del PAIC. Que el Consejo de Seguridad hiciera suyo el PAIC en el párrafo 1 de la resolución 2231 (2015) fue, en consonancia con el significado llano de esa expresión y el precedente del Consejo, simplemente una expresión de apoyo político⁶. Ni esa expresión ni la inclusión del PAIC como anexo de la resolución

⁵ Resolución 2231 (2015) del Consejo de Seguridad, párrs. 16 a 20.

⁶ En muchas ocasiones el Consejo ha hecho suyos y/o ha adjuntado documentos no vinculantes como anexos de sus resoluciones, pero al hacerlo dichos documentos no pasaron a ser legalmente vinculantes. Véanse, por ejemplo, la resolución 2510 (2020), párr. 2 (en que el Consejo hace suyas “las conclusiones de la Conferencia que figuran en el documento distribuido con la signatura S/2020/63” y observa “que estas representan un elemento importante de una solución amplia de la situación en Libia”); la resolución 2202 (2015), párr. 1 (en que, en el contexto del conflicto en Ucrania oriental, hace suyo y adjunta como anexo el “conjunto de medidas para la aplicación de los Acuerdos de Minsk”); la resolución 750 (1992), párr. 4 (en que, en el contexto de Chipre, hace

transformaron al PAIC en un conjunto de obligaciones jurídicas vinculantes para los participantes en el PAIC o para otros Estados Miembros de las Naciones Unidas⁷. El propio texto de la resolución [2231 \(2015\)](#) deja claro que sus anexos no pasan a ser de manera automática jurídicamente vinculantes. En el párrafo 7 b) de la resolución [2231 \(2015\)](#) se especifica que ciertas disposiciones del anexo B son jurídicamente vinculantes; si todo el anexo fuera de manera automática jurídicamente vinculante por el hecho de adjuntarse como anexo de la resolución, el párrafo 7 b) no tendría propósito alguno. De manera similar, en el párrafo 2 el Consejo formula una solicitud no vinculante, “exhortando” a los Estados Miembros a que apoyen la aplicación del PAIC, en lugar de una directiva vinculante en la que “decide” que los Estados Miembros deben apoyarla. Otros Estados Miembros han señalado repetidamente que los lanzamientos de misiles del Irán no violan las obligaciones del Irán en virtud de la resolución [2231 \(2015\)](#) porque en el párrafo 3 del anexo B se “exhorta” al Irán a que no emprenda determinadas actividades relacionadas con misiles, y esas disposiciones de “exhortación” no son vinculantes. Así pues, la resolución [223 \(2015\)](#) no impone a los Estados Miembros ninguna obligación con carácter general de aplicar o apoyar el cumplimiento de los compromisos no vinculantes asumidos en el PAIC.

2. La reimposición de sanciones al Irán por parte de los Estados Unidos no modificó los derechos y obligaciones legales de los Estados Unidos en virtud de la resolución [2231 \(2015\)](#)

Así pues, la decisión de los Estados Unidos, anunciada el 8 de mayo de 2018, de que, toda vez que el PAIC no protegía sus intereses en materia de seguridad nacional, los Estados Unidos iniciarían inmediatamente el proceso de reimposición de sus sanciones al Irán, que se habían levantado en virtud del arreglo político, no violó ninguna obligación de los Estados Unidos en virtud del derecho internacional. Además, los Estados Unidos cumplen plenamente sus obligaciones en virtud de la resolución [2231 \(2015\)](#), a saber, las medidas que figuran en el anexo B de la resolución y que el Consejo hizo jurídicamente vinculantes en el párrafo 7 b), por las cuales se imponen restricciones a las transferencias al Irán relacionadas con la energía nuclear y los misiles, así como a las transferencias de armas al Irán y fuera del Irán, y se establecen con carácter selectivo la congelación de activos y la prohibición de viajar⁸.

Al impugnar el derecho de los Estados Unidos a poner en marcha el mecanismo de reactivación de las sanciones, algunos han afirmado que un Estado no puede hacer valer derechos legales si viola las obligaciones legales correspondientes. Sin un ápice de ironía, quienes hacen esta afirmación reconocen, no obstante, que el Irán sigue obteniendo importantes beneficios de la resolución [2231 \(2015\)](#), a pesar de que ha infringido repetidamente la resolución mediante numerosas transferencias de armas que han sido ampliamente reconocidas como una violación por otros participantes en

suyo “el conjunto de ideas descrito en los párrafos 17 a 25 y 27 del informe del Secretario General como base adecuada para llegar a un acuerdo marco general, a reserva de la labor que haya que hacer en relación con los problemas pendientes, en particular sobre los ajustes territoriales y las personas desplazadas, concertado como un todo integrado sobre el que convengan ambas comunidades”); y la resolución [668 \(1990\)](#), párr. 1 (en que hace suyo “el marco para un arreglo político amplio del conflicto de Camboya” y alienta “los continuos esfuerzos de China, los Estados Unidos de América, Francia, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas al respecto”).

⁷ Véase, por ejemplo, la resolución [2118 \(2013\)](#) del Consejo de Seguridad, párr. 6, en que el Consejo “decide” que la República Árabe Siria “debe cumplir” todos los aspectos de la decisión adoptada por el Consejo Ejecutivo de la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas, que se adjuntó como anexo de la resolución.

⁸ Resolución [2231 \(2015\)](#) del Consejo de Seguridad, anexo B, párrs. 2, 4, 5 y 6 a) a f).

el PAIC y la comunidad internacional⁹. Incluso asumiendo, a modo de argumento, que el principio antes mencionado sea aplicable en este contexto, la premisa de que los Estados Unidos están violando obligaciones internacionales en virtud del PAIC y/o la resolución 2231 (2015) es jurídicamente inexacta. Como se ha explicado anteriormente, la decisión de los Estados Unidos de dejar de cumplir los compromisos que había asumido en el PAIC no violó ninguna de sus obligaciones en virtud del derecho internacional. Por consiguiente, incluso con esa teoría, no puede decirse que los Estados Unidos ya no tienen el derecho, en virtud del párrafo 11 de la resolución 2231 (2015), de poner en marcha el mecanismo de reactivación de las medidas impuestas al Irán por las Naciones Unidas.

La medida adoptada por los Estados Unidos el 8 de mayo de 2018 —su decisión de no cumplir los compromisos que habían asumido en el Plan de Acción— en sí misma, por tanto, sólo tuvo efectos para el PAIC, no para la resolución 2231 (2015). En esa fecha, los Estados Unidos anunciaron que no tenían la intención de dispensar al Irán alivio de las sanciones de los Estados Unidos que se habían levantado en virtud del PAIC, un acuerdo político, y ese anuncio de dejar de cumplir el arreglo político por parte de los Estados Unidos fue simplemente eso. Ni en el anuncio del Presidente de los Estados Unidos ese día ni en ningún documento conexo se hizo mención o referencia a ningún aspecto de la resolución 2231 (2015). Tampoco hubo notificación alguna por parte de los Estados Unidos al Consejo de Seguridad de las medidas que estaban adoptando para volver a imponer al Irán sanciones en materia de energía nuclear. La razón es muy sencilla: la resolución 2231 (2015) no exigía tal notificación y la decisión anunciada por los Estados Unidos el 8 de mayo de 2018 no buscaba y no podía, como asunto jurídico, tener efecto jurídico alguno sobre los derechos y obligaciones legales independientes de los Estados Unidos en virtud de la resolución.

C. Conclusión

El texto llano de la resolución 2231 (2015) establece y fija el derecho de los Estados Unidos de poner en marcha el mecanismo de reactivación de las medidas impuestas al Irán por las Naciones Unidas. Como se ha explicado anteriormente, se trata de una proposición sencilla y nada complicada, y los argumentos en contra tendrían el efecto de suplantar el texto llano de la resolución con condiciones tácitas para alterar los derechos creados por el Consejo. Los acontecimientos fuera del alcance de la resolución 2231 (2015) no cambiaron ni podían cambiar el derecho de los Estados Unidos de poner en marcha el mecanismo de reactivación. En particular, la decisión de los Estados Unidos de dejar de dispensar al Irán alivio de las sanciones impuestas por los Estados Unidos en virtud del PAIC, un arreglo político separado y no vinculante, no alteró ni podía alterar el texto de la resolución 2231 (2015). Los argumentos según los cuales los Estados Unidos han perdido su derecho a poner en marcha el mecanismo de reactivación o han renunciado a él son infundados. El texto de la resolución es claro: después de que el Consejo de Seguridad reciba de un Estado participante en el PAIC, incluidos los Estados Unidos, notificación de un incumplimiento significativo de los compromisos asumidos en el PAIC, se iniciará el proceso establecido en los párrafos 11 y 12 de la resolución 2231 (2015), con la finalidad de volver a imponer las medidas especificadas que hayan sido objeto de terminación en virtud de la resolución. Si, tras dicha notificación por parte de los Estados Unidos, el Consejo no aprueba una resolución para que continúe en vigor la terminación de las disposiciones que se establece en la resolución 2231

⁹ Las violaciones por parte del Irán de las restricciones en materia de armas que figuran en la resolución 2231 (2015) son de dominio público. Véase, por ejemplo, el noveno informe del Secretario General sobre la aplicación de la resolución 2231 (2015) del Consejo de Seguridad (S/2020/531), párr. 11.

(independientemente de si se presenta —y se veta— una resolución para prolongar el alivio), entonces, con efecto después de la medianoche, hora media de Greenwich, del trigésimo día a partir de dicha notificación, volverán a aplicarse dichas medidas.
