



## Consejo de Seguridad

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

---

### **Carta de fecha 20 de agosto de 2020 dirigida a la Presidencia del Consejo de Seguridad por el Representante Permanente de la Federación de Rusia ante las Naciones Unidas**

Tengo el honor de señalar a su atención un asunto urgente relativo a la aplicación de la resolución [2231 \(2015\)](#) del Consejo de Seguridad.

Nos preocupan profundamente los intentos de los Estados Unidos por poner en marcha un mecanismo de “restablecimiento automático de sanciones” (“snapback”) sobre la base del párrafo 11 de la resolución mencionada.

Consideramos que estos intentos no son legítimos, ya que los Estados Unidos se retiraron voluntaria y oficialmente del Plan de Acción Integral Conjunta (PAIC) en 2018 sin ocultar en absoluto esa retirada y, por consiguiente, violaron de manera persistente la resolución [2231 \(2015\)](#) del Consejo de Seguridad y el PAIC, perdiendo así todo derecho a utilizar los instrumentos previstos en la resolución [2231 \(2015\)](#) del Consejo, incluidos los del párrafo 11. Tengo el honor de compartir con usted y los demás miembros del Consejo de Seguridad nuestra posición jurídica detallada sobre este asunto (véase el anexo).

Condenamos enérgicamente estos intentos ilegítimos de los Estados Unidos y estamos convencidos de que no se ha activado el mecanismo de “restablecimiento automático de sanciones”. Hasta donde sabemos, este enfoque es compartido por la mayoría de los miembros del Consejo de Seguridad.

Le agradecería que tuviera a bien hacer distribuir la presente carta y su anexo como documento del Consejo de Seguridad.

*(Firmado)* Vassily **Nebenzia**



## **Anexo de la carta de fecha 20 de agosto de 2020 dirigida a la Presidencia del Consejo de Seguridad por el Representante Permanente de la Federación de Rusia ante las Naciones Unidas**

### **I. Cese de la participación de los Estados Unidos en el Plan de Acción Integral Conjunto**

El 8 de mayo de 2018, el Presidente de los Estados Unidos adoptó un acto jurídico: el memorando para poner fin a la participación de los Estados Unidos en el Plan de Acción Integral Conjunto y adoptar medidas adicionales para contrarrestar la influencia maligna del Irán y evitar por todos los medios que obtenga armas nucleares<sup>1</sup>. De conformidad con este acto, se dieron instrucciones al Secretario de Estado para que adoptara todas las medidas apropiadas para poner fin a la participación de los Estados Unidos en el PAIC y se ordenó al Secretario de Estado y al Secretario del Tesoro que comenzaran de inmediato a adoptar medidas para restablecer todas las sanciones estadounidenses que se hubieran levantado o eliminado en el marco del PAIC. Estas instrucciones se ejecutaron y los Estados Unidos pusieron fin a su participación en el mecanismo del PAIC (la Comisión Conjunta) y han vuelto a imponer sanciones contra el Irán<sup>2</sup> pese a lo dispuesto en el PAIC<sup>3</sup>.

Así pues, como se desprende claramente del acto jurídico adoptado por el Presidente de los Estados Unidos, que tiene la facultad de obligar a su Estado en el plano internacional, y del posterior comportamiento uniforme de los órganos y funcionarios estadounidenses al respecto, los Estados Unidos pusieron fin a su participación en el PAIC. También es revelador que los Estados Unidos no optaron por suspender su participación en el Plan o simplemente por actuar al margen de sus disposiciones, sino que decidieron “poner fin a su participación” en el Plan. Por consiguiente, del significado corriente de las palabras empleadas por el Gobierno de los Estados Unidos (el nombre del memorando es particularmente pertinente a estos efectos) se desprende claramente que este no se limitó a actuar contraviniendo el Plan, sino que su intención era retirarse de él.

Parece que inicialmente los Estados Unidos comprendieron las consecuencias de esta acción para sus derechos en virtud de la resolución 2231 (2015) del Consejo de Seguridad. Un alto funcionario de los Estados Unidos afirmó claramente que los

---

<sup>1</sup> Véase [www.whitehouse.gov/presidential-actions/ceasing-u-s-participation-jcboa-taking-additional-action-counter-irans-malign-influence-deny-iran-paths-nuclear-weapon](http://www.whitehouse.gov/presidential-actions/ceasing-u-s-participation-jcboa-taking-additional-action-counter-irans-malign-influence-deny-iran-paths-nuclear-weapon).

<sup>2</sup> Orden Ejecutiva del 6 de agosto de 2018 para el restablecimiento de ciertas sanciones al Irán, “Reimposing Certain Sanctions With Respect to Iran”, *Federal Register*, vol. 83, núm. 152, martes 7 de agosto de 2018, <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/13846.pdf>.

<sup>3</sup> “La Administración de los Estados Unidos, actuando de conformidad con las respectivas funciones del Presidente y el Congreso, se abstendrá de volver a instaurar o imponer las sanciones especificadas en el anexo II que haya dejado de aplicar en virtud del presente PAIC, sin perjuicio del proceso de solución de controversias previsto en él. La Administración de los Estados Unidos, actuando de conformidad con las respectivas funciones del Presidente y el Congreso, se abstendrá de imponer nuevas sanciones relacionadas con la energía nuclear. El Irán ha declarado que, si se vuelven a instaurar o imponer las sanciones especificadas en el anexo II o se imponen nuevas sanciones en la materia, considerará este hecho como un motivo para dejar de cumplir sus compromisos en virtud del presente PAIC en su totalidad o en parte” (PAIC, párr. 26).

Estados Unidos no utilizarían las disposiciones de la resolución 2231 (2015), ya que se habían retirado del PAIC<sup>4</sup>.

## II. Relación entre el Plan de Acción Integral Conjunto y la resolución 2231 (2015)

El PAIC es el elemento central de la resolución 2231 (2015), que puso fin a la aplicación de las resoluciones del Consejo de Seguridad aprobadas anteriormente que habían impuesto sanciones al Irán<sup>5</sup>. El único propósito de la resolución 2231 (2015) era poner en marcha la aplicación del PAIC. Todas las disposiciones de esta resolución, incluida la terminación de las anteriores resoluciones jurídicamente vinculantes, dependen de que se apliquen los términos y condiciones del Plan. Sin la resolución 2231 (2015), el PAIC no podría implementarse y, sin el PAIC, la resolución 2231 (2015) se vería privada de su significado, objeto o propósito.

La resolución 2231 (2015) hizo suyo de manera inequívoca el PAIC<sup>6</sup>, que se adjuntó como anexo de la resolución y se convirtió así en parte inseparable de un solo texto. En la resolución 2231 (2015) se hizo referencia específicamente al Artículo 25 de la Carta de las Naciones Unidas<sup>7</sup>, que es una forma de establecer el carácter jurídicamente vinculante de la resolución sin invocar el Capítulo VII de la Carta, como ha reconocido la Corte Internacional de Justicia (CIJ)<sup>8</sup>.

Los anexos de la resolución no pueden separarse del texto de esta a menos que se disponga expresamente lo contrario, especialmente a los efectos de la interpretación de sus disposiciones. Esta separación sentaría un precedente muy peligroso para la interpretación de otras resoluciones, varias de las cuales, incluidas las resoluciones sobre sanciones, contienen anexos cuya separación del texto de las resoluciones haría que estas carecieran de sentido.

Todas estas condiciones acumulativas, incluida la referencia al Artículo 25 de la Carta de las Naciones Unidas en el preámbulo de la resolución, el hecho de que la resolución 2231 (2015) haga suyo el PAIC de manera incondicional y la inclusión del Plan en la resolución, dotaron al PAIC de fuerza jurídicamente vinculante, sin perjuicio de la cuestión de la naturaleza jurídica de este antes de la aprobación de la resolución 2231 (2015).

El PAIC tiene una doble naturaleza jurídica: es un acuerdo<sup>9</sup> entre sus participantes y, al mismo tiempo, es parte integrante de la resolución del Consejo de

<sup>4</sup> Exposición informativa ante la prensa sobre el Irán a cargo de John Bolton, Asesor de Seguridad Nacional, 8 de mayo de 2018, [www.whitehouse.gov/briefings-statements/press-briefing-national-security-advisor-john-bolton-iran](http://www.whitehouse.gov/briefings-statements/press-briefing-national-security-advisor-john-bolton-iran).

<sup>5</sup> Resolución 2231 (2015) del Consejo de Seguridad, párr. 7:  
 “Decide, actuando en virtud del Artículo 41 de la Carta de las Naciones Unidas, que, una vez reciba el informe del [Organismo Internacional de Energía Atómica] descrito en el párrafo 5:  
 a) Se terminará la aplicación de las disposiciones de las resoluciones 1696 (2006), 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008), 1835 (2008), 1929 (2010) y 2224 (2015)”.

<sup>6</sup> Resolución 2231 (2015) del Consejo de Seguridad, párr. 1.

<sup>7</sup> *Ibid.*, decimocuarto párrafo del preámbulo.

<sup>8</sup> *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*, opinión consultiva, I.C.J. Reports 1971, párrs. 115 y 116.

<sup>9</sup> Fue calificado de “acuerdo” por el Presidente de los Estados Unidos en el memorando de 2018 para poner fin a la participación de los Estados Unidos en el Plan de Acción Integral Conjunto y adoptar medidas adicionales para contrarrestar la influencia maligna del Irán y evitar por todos los medios que obtenga armas nucleares, y también fue calificado de “acuerdo” por China, Francia, Rusia, España, Jordania, Chile, la República Bolivariana de Venezuela, Malasia, Nigeria, el Chad, Nueva Zelanda, la Unión Europea y Alemania en las declaraciones que formularon al aprobar la

Seguridad<sup>10</sup>. Por lo tanto, la retirada de los Estados Unidos del PAIC y el restablecimiento unilateral de sanciones unilaterales incompatibles con el Plan tuvo un doble efecto: puso fin a la participación de los Estados Unidos en el Plan y, al mismo tiempo, vulneró la resolución 2231 (2015).

### III. Interpretación de los párrafos 10 y 11 de la resolución 2231 (2015) y derecho a activar el procedimiento de “restablecimiento automático de sanciones”

Los párrafos 10 y 11 se encuentran entre las disposiciones clave de la resolución. El carácter singular de estas disposiciones radica en que prevén la única vía para restablecer la aplicación de resoluciones con sanciones contra el Irán que de otro modo estarían “jurídicamente muertas”<sup>5</sup> sin aprobar una nueva resolución del Consejo de Seguridad (“restablecimiento automático de sanciones” o “snapback”). La utilización de este procedimiento afectará gravemente y de manera negativa los derechos y obligaciones de los Estados y las personas físicas y jurídicas. Por lo tanto, la interpretación de estas disposiciones debe hacerse con precisión y respetando plenamente el derecho internacional, incluido el principio básico de la buena fe.

Los párrafos 10 y 11 no se limitan a enumerar los Estados que pueden presentar quejas sobre incumplimientos significativos del PAIC y activar el procedimiento de “restablecimiento automático de sanciones”. El Consejo de Seguridad califica a esos Estados en el párrafo 10 de “participantes en el PAIC”, y en el párrafo 11 omite toda enumeración pero hace referencia claramente al “Estado participante en el PAIC”. A fin de establecer el sentido corriente de estas palabras, es necesario determinar la relación entre esos Estados y el PAIC. Y de lo expuesto más arriba se desprende claramente que los Estados Unidos se han retirado del Plan, lo que significa que no pueden ser calificados *bona fide* de Estado participante en el PAIC.

Toda interpretación que sugiera no tener en cuenta la participación de un Estado en el PAIC a los efectos de aplicar los párrafos 10 y 11 suprimiría en la práctica las palabras “participantes en el PAIC” o “Estado participante en el PAIC” del texto de la resolución o las privaría de todo efecto. Además, esa interpretación sugiere que se suprima la disposición sustantiva del párrafo 10 que exige a los participantes en el PAIC que “resuelvan cualquier cuestión que surja con respecto al cumplimiento de los compromisos asumidos en el PAIC mediante los procedimientos especificados en él”<sup>11</sup> antes de recurrir al procedimiento de “restablecimiento automático de sanciones”. Si el Consejo de Seguridad hubiera previsto el derecho a recurrir al “restablecimiento automático de sanciones” sin tener en cuenta la participación del Estado en el PAIC, no habría calificado a ese Estado de “Estado participante en el PAIC” ni habría previsto la necesidad de recurrir a los procedimientos especificados en el PAIC en relación con incumplimientos significativos antes de recurrir al Consejo de Seguridad, sino que se habría limitado a nombrar a los Estados pertinentes.

---

resolución 2231 (2015). El Irán expresó su determinación de “cumplir sus obligaciones” y esperaba que sus “homólogos también permanezcan fieles a las suyas”. En su declaración, los Estados Unidos, al describir los términos del PAIC, mencionaron que “el Irán y todos los Estados deberán *acatar las restricciones jurídicamente vinculantes* respecto de las actividades relacionadas con armas nucleares y convencionales y misiles balísticos” (S/PV.7488).

<sup>10</sup> Declaración de la representante de los Estados Unidos en la sesión del Consejo de Seguridad tras la aprobación de la resolución 2231 (2015): “Hoy hemos aprobado la resolución 2231 (2015), *por la que se consagra* el Plan de Acción Integral Conjunto que fue acordado hace seis días en Viena” (S/PV.7488).

<sup>11</sup> Resolución 2231 (2015) del Consejo de Seguridad, párr. 10.

Cabe señalar que, al aprobarse la resolución 2231 (2015), los Estados Unidos también hicieron referencia a “cualquier otro participante en el Plan de Acción” al definir quién podría activar el “restablecimiento automático de sanciones”, y no a los Estados enumerados en el párrafo 10 de la resolución, como hace ahora<sup>12</sup>.

Desde que se retiraron del PAIC, los Estados Unidos han actuado ignorando por completo sus disposiciones. Además, debido a las sanciones unilaterales<sup>2</sup> que han restablecido pese a lo previsto en la resolución, incluidas las obligaciones derivadas del PAIC, los restantes participantes en el PAIC están bajo la constante amenaza de ser “castigados” por los Estados Unidos por cumplir las obligaciones que les incumben en virtud del PAIC y de la resolución 2231 (2015). A este respecto, la insistencia en afirmar que los Estados Unidos siguen conservando el derecho a activar el procedimiento de “restablecimiento automático de sanciones” en virtud de la resolución 2231 (2015) solo porque su nombre se mencionó en el párrafo 10 de la resolución sería contrario al principio fundamental de la buena fe y a otro principio fundamental confirmado por la CIJ que rige las relaciones internacionales, a saber, que “no se puede reconocer que la parte que desconozca o no cumpla sus propias obligaciones conserve los derechos que afirma que se derivan de la relación”<sup>13</sup>.

La retirada de los Estados Unidos del PAIC y la violación de la resolución 2231 (2015) son factores fundamentales que afectan las modalidades de activación del “restablecimiento automático de sanciones”. Los Estados Unidos no pueden recurrir a este mecanismo sin resolver primero la situación derivada de su propio incumplimiento significativo.

#### **IV. Necesidad de agotar los procedimientos especificados en el Plan de Acción Integral Conjunto**

En los párrafos 10 a 15 de la resolución 2231 (2015) y en los párrafos 36 y 37 del PAIC se establece el procedimiento para activar el “restablecimiento automático de sanciones”. El punto de partida de ese procedimiento es someter la cuestión del incumplimiento de las obligaciones de un participante en el PAIC a la Comisión Conjunta para que la resuelva. La cuestión es examinada posteriormente por los Ministros de Relaciones Exteriores. Después del examen de la Comisión Conjunta (en paralelo con el examen a nivel ministerial, o en lugar de este), tanto el participante que presenta la queja como el participante cuyo cumplimiento se cuestiona podrán solicitar que la cuestión sea examinada por una junta asesora integrada por tres miembros (dos de ellos nombrados por cada uno de los participantes en la controversia y un tercer miembro independiente). Y únicamente si la cuestión sigue sin resolverse a satisfacción del participante que presenta la queja y si este estima que la cuestión constituye un incumplimiento significativo, dicho participante podrá considerar entonces que la cuestión no resuelta es motivo para dejar de cumplir sus compromisos en virtud del PAIC en su totalidad o en parte, o comunicar al Consejo de Seguridad que, a su juicio, la cuestión constituye un incumplimiento significativo<sup>14</sup>.

Una vez recibida la notificación del participante que presenta la queja, incluida una descripción de las gestiones que haya realizado de buena fe para agotar el proceso

<sup>12</sup> “Si las condiciones del acuerdo no se aplican, todas las sanciones que han quedado suspendidas podrán aplicarse nuevamente, y si los Estados Unidos o cualquier otro participante en el Plan de Acción consideran que el Irán incumple sus compromisos, podremos iniciar un proceso en el Consejo de Seguridad que restablezca las sanciones de las Naciones Unidas” (S/PV.7488).

<sup>13</sup> *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*, opinión consultiva, I.C.J. Reports 1971, párr. 91.

<sup>14</sup> Resolución 2231 (2015) del Consejo de Seguridad, anexo A, párr. 36.

de solución de controversias especificado en el PAIC, el Consejo de Seguridad, de conformidad con sus procedimientos, someterá a votación una resolución para continuar el levantamiento de las sanciones<sup>15</sup>.

El Consejo de Seguridad alienta a los participantes en el PAIC a que utilicen este procedimiento y expresa a continuación su disposición a abordar las posibles quejas por incumplimientos significativos<sup>16</sup>. Además, el párrafo 10 de la resolución no entraña el uso automático del procedimiento de “restablecimiento automático de sanciones” incluso si esas quejas se señalan a la atención del Consejo, sino que se limita a expresar la voluntad de hacer frente a la situación.

Los Estados Unidos no solo pretenden usurpar ilegalmente el derecho reservado a los participantes en el PAIC, sino que también tratan de saltarse todas las etapas cuidadosamente diseñadas en el PAIC y en la resolución para asegurar el adecuado cumplimiento de las obligaciones previstas en el PAIC sin menoscabarlo. El párrafo 11 no es una disposición aislada, sino que su objetivo es ser el guardián último de la resolución, incluido el Plan que figura como anexo a ella.

## V. Conclusiones

Los Estados Unidos han renunciado a su derecho a utilizar el procedimiento de “restablecimiento automático de sanciones” previsto en la resolución 2231 (2015). Han puesto fin a su participación en el PAIC por voluntad propia y han repudiado el Plan restableciendo sanciones unilaterales contra el Irán<sup>2</sup> y, en la práctica, contra todos los demás participantes en el PAIC por su adhesión a este. Así pues, los Estados Unidos han dejado de reunir los requisitos para ser considerados “Estado participante en el PAIC” con arreglo a lo dispuesto en el párrafo 11 de la resolución 2231 (2015). La expresión “Estado participante en el PAIC”, según su sentido corriente y a fin de darle efecto, debe entenderse en el sentido de la relación existente entre el Estado y el PAIC. Además, los Estados Unidos no han agotado los procedimientos previstos en el PAIC ni en el párrafo 10 de la resolución antes de activar el procedimiento de “restablecimiento automático de sanciones” previsto en el párrafo 11 de la resolución.

Al insistir en su derecho a utilizar el procedimiento de “restablecimiento automático de sanciones”, los Estados Unidos tratan de obviar la redacción de la resolución pertinente del Consejo de Seguridad y tratan así de modificarla unilateralmente.

No hay motivos para utilizar el procedimiento de “restablecimiento automático de sanciones”, ya que no hay ningún incumplimiento significativo del Irán.

Además, después de que los Estados Unidos repudiaran el PAIC y restablecieran sanciones unilaterales contra el Irán, este último adquirió, con arreglo al PAIC, el derecho a considerar la reinstauración o la reimposición de las sanciones especificadas en el anexo II o la imposición de nuevas sanciones relacionadas con la energía nuclear “como un motivo para dejar de cumplir sus compromisos en virtud del presente PAIC en su totalidad o en parte”.

En cualquier caso, al tratar de activar el procedimiento de “restablecimiento automático de sanciones”, los Estados Unidos actúan de mala fe y contravienen un principio fundamental confirmado por la CIJ que rige las relaciones internacionales, a saber, que “no se puede reconocer que la parte que desconozca o no cumpla sus propias obligaciones conserve los derechos que afirma que se derivan de la relación”<sup>13</sup>.

---

<sup>15</sup> *Ibid.*, párr. 37.

<sup>16</sup> Resolución 2231 (2015) del Consejo de Seguridad, párr. 10.