

# SUCESIÓN DE ESTADOS EN LO QUE RESPECTA A MATERIAS DISTINTAS DE LOS TRATADOS

[Tema 3 del programa]

## DOCUMENTO A/CN.4/301 Y ADD.1

Noveno informe sobre la sucesión en lo que respecta a materias distintas de los tratados,  
por el Sr. Mohammed Bedjaoui, Relator Especial

*Proyecto de artículos, con comentarios, sobre la sucesión en las deudas de Estado*

[Original: francés]  
[13 y 20 de abril de 1977]

### ÍNDICE

		<i>Página</i>
<i>Abreviaturas</i> . . . . .		51
<i>Nota explicativa: pasajes en cursiva en las citas</i> . . . . .		51
<i>Capítulo</i>	<i>Párrafos</i>	
I. DETERMINACIÓN DEL OBJETO DEL PRESENTE ESTUDIO . . . . .	1-93	52
A. La noción de deuda y las relaciones que establece . . . . .	2-5	52
B. Exclusión de las deudas contraídas, o garantizadas, por un órgano no estatal . . . . .	6-47	52
1. Deudas de Estado y deudas de las colectividades locales . . . . .	7-13	53
2. Deudas generales y deudas especiales o localizadas . . . . .	14-29	53
3. Deudas de Estado y deudas de las empresas públicas . . . . .	30-32	55
4. Deudas públicas y deudas privadas . . . . .	33	56
5. Deudas financieras y deudas administrativas . . . . .	34-35	56
6. Deudas políticas y deudas comerciales . . . . .	36-38	57
7. Deuda exterior y deuda interior . . . . .	39	57
8. Deudas contractuales y deudas de carácter delictivo . . . . .	40	57
9. Deudas pignoradas y deudas no pignorada . . . . .	41	57
10. Deudas garantizadas y deudas no garantizadas . . . . .	42-44	58
11. Deudas de Estado y deudas de régimen . . . . .	45-47	58
C. Exclusión de las deudas contraídas por un Estado distinto del Estado predecesor . . . . .	48-58	58
1. Exclusión de las deudas del tercer Estado del objeto del presente estudio . . . . .	49-52	58
2. Exclusión de las deudas del Estado sucesor del objeto del presente estudio . . . . .	53-56	59
3. Deudas del Estado predecesor, objeto exclusivo del presente estudio . . . . .	57-58	59
D. Definición de la deuda de Estado . . . . .	59-64	60
E. Problemas que plantea la sucesión de Estados en las deudas de Estado . . . . .	65-93	60
1. Dificultades que entraña esta cuestión . . . . .	68-72	61
2. Diversidad de opiniones en la doctrina . . . . .	73-78	62
a) Teorías partidarias de la transmisión de las deudas . . . . .	74	62
b) Teorías contrarias a la transmisión de las deudas . . . . .	75-78	63
3. Divergencias en los precedentes históricos . . . . .	79-83	63
4. El incumplimiento de tratados . . . . .	84-88	64
5. Intereses en juego . . . . .	89-93	65
F. Recapitulación del texto del proyecto de artículo propuesto en el presente capítulo . . . . .		65
<i>Artículo 0.—Definición de la deuda de Estado</i> . . . . .		65

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
II. EL PROBLEMA DEL TERCER ESTADO . . . . .	94-114	65
A. Definición de tercer Estado . . . . .	94-95	65
B. Establecimiento de una relación jurídica entre el Estado predecesor y el Estado sucesor exclusivamente como consecuencia de la sucesión de Estados . . . . .	96-105	66
C. Condiciones para la novación en las relaciones jurídicas con el tercer Estado . . . . .	106-114	68
1. Efectos de la cesión de deudas, en relación con un tercer Estado acreedor . . . . .	106-109	68
2. Efectos, en relación con un tercer Estado acreedor, de una declaración unilateral del Estado sucesor en el sentido de que asume las deudas del Estado predecesor . . . . .	110-112	69
3. Consentimiento del tercer Estado acreedor y sus efectos . . . . .	113-114	69
D. Recapitulación del texto de los proyectos de artículo propuestos en el presente capítulo . . . . .		70
<i>Artículo R.</i> —Obligaciones del Estado sucesor por las deudas de Estado que a él pasan . . . . .		70
<i>Artículo S.</i> —Efectos de la cesión de deudas en relación con un tercer Estado acreedor . . . . .		70
<i>Artículo T.</i> —Efectos, en relación con un tercer Estado acreedor, de una declaración unilateral del Estado sucesor en el sentido de que asume las deudas del Estado predecesor . . . . .		70
<i>Artículo U.</i> —Expresión y efectos del consentimiento del tercer Estado acreedor . . . . .		70
	<i>Párrafos</i>	
III. INTRANSMISIBILIDAD DE LAS «DEUDAS ODIOSAS» . . . . .	115-173	70
A. Definición de las «deudas odiosas». . . . .	117-140	70
1. Deudas de guerra y deudas de sumisión . . . . .	117-121	70
2. Deudas de régimen . . . . .	122-128	71
3. Definición de las «deudas odiosas» . . . . .	129-140	72
a) Fondos tomados en préstamo, utilizados contra los intereses superiores del Estado sucesor o del territorio traspasado . . . . .	130-132	72
b) Deudas contraídas para la realización de fines reconocidos como ilícitos en derecho internacional . . . . .	133-140	72
B. Determinación de la suerte de las deudas odiosas . . . . .	141-173	73
1. Deudas de guerra . . . . .	141-156	73
a) Rechazo de las deudas de guerra conforme a la práctica de los Estados . . . . .	142-152	74
b) Casos en que, conforme a la práctica de los Estados, se asumen las deudas de guerra . . . . .	153-156	75
2. Deudas de sumisión . . . . .	157-170	76
a) El asunto de las deudas cubanas (1898) . . . . .	159-167	76
b) El caso de la deuda alemana concerniente a la germanización de una parte de Polonia (asunto de los colonos de Posnania) (1919) . . . . .	168	77
c) El problema de la deuda indonesia (1949) . . . . .	169-170	77
3. Proyecto de artículo para decidir la suerte de las deudas odiosas . . . . .	171-173	78
C. Recapitulación de los proyectos de artículo propuestos en el presente capítulo . . . . .		78
<i>Artículo C.</i> —Definición de las deudas odiosas . . . . .		78
<i>Artículo D.</i> —Intransmisibilidad de las deudas odiosas . . . . .		78
	<i>Párrafos</i>	
IV. LA SUCESIÓN EN LAS DEUDAS EN EL CASO DE TRASPASO DE UNA PARTE DE TERRITORIO . . . . .	174-244	78
A. Categorías de deudas consideradas en el caso de traspaso de una parte de territorio . . . . .	175-179	79
1. Deuda general del Estado predecesor . . . . .	175	79
2. Deuda de Estado «localizada» . . . . .	176	79
3. Deuda «local» garantizada por el Estado . . . . .	177	79
4. Deuda «local» propia del territorio traspasado . . . . .	178-179	79
B. Suerte de la deuda general del Estado predecesor en el caso de traspaso de una parte de territorio . . . . .	180-220	79
1. Incertidumbres de la doctrina . . . . .	181-194	80
a) Teorías favorables a la transmisión de una parte de la deuda general . . . . .	183-191	80
i) Teoría del Estado patrimonial y del territorio gravado en su integridad por las deudas . . . . .	183-184	80
ii) Teoría del provecho obtenido del empréstito por el territorio traspasado . . . . .	185-186	81

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
iii) Referencia a la capacidad contributiva del territorio traspasado . . . . .	187-188	81
iv) Teoría basada en la justicia y la equidad . . . . .	189-190	81
v) Inadecuación de esas teorías . . . . .	191	81
b) Teorías contrarias a una transmisión parcial de la deuda general . . . . .	192-194	82
i) Intransmisibilidad fundada en la soberanía del Estado . . . . .	193	82
ii) Intransmisibilidad fundada en la naturaleza de la deuda . . . . .	194	82
2. Oposición de la jurisprudencia a la transmisión parcial de la deuda general . . . . .	195	82
3. Variaciones de la práctica de los Estados . . . . .	196-208	83
a) Asunción parcial por el Estado sucesor de la deuda pública nacional del Estado predecesor . . . . .	196-201	83
b) Exoneración al Estado sucesor de cualquier fracción de la deuda pública nacional del Estado predecesor . . . . .	202-208	84
4. Conclusiones generales. . . . .	209-220	85
a) Inexistencia de una norma general de transferencia o de una parte de la deuda . . . . .	209-210	85
b) Problemas dimanados de las exigencias de la equidad . . . . .	211-213	86
c) Propuestas del Relator Especial . . . . .	214-220	86
C. Deuda especial de Estado que beneficia exclusivamente al territorio cedido (deuda de Estado localizada) . . . . .	221-238	87
1. Posición de la doctrina . . . . .	221-224	87
2. La práctica de los Estados . . . . .	225-236	88
a) Asunción por el Estado sucesor de la deuda especial de Estado contraída en interés exclusivo del territorio traspasado (o garantizada con los recursos de ese territorio) . . . . .	226-235	88
b) Negativa del Estado sucesor a asumir la deuda especial de Estado contraída para satisfacer necesidades particulares del territorio traspasado (o garantizada con los recursos de ese territorio) . . . . .	236	89
3. Propuestas del Relator Especial . . . . .	237-238	89
D. Deuda pública local garantizada por el Estado predecesor . . . . .	239-242	90
E. Exclusión de las deudas locales contraídas para necesidades locales. . . . .	243	91
F. Recapitulación del texto de los proyectos de artículo propuestos en el presente capítulo . . . . .		91
1) Deuda general del Estado predecesor		
<i>Artículo X.</i> —Definición de la deuda general del Estado . . . . .		91
<i>Artículo Y.</i> —Exoneración del Estado sucesor de toda participación en la deuda general del Estado predecesor . . . . .		91
o		
<i>Artículo Z.</i> —Contribución del Estado sucesor al pago de una parte de la deuda general del Estado predecesor . . . . .		91
o		
<i>Artículo YZ.</i> —Condiciones de la contribución del Estado sucesor a una parte de la deuda general del Estado predecesor . . . . .		91
2) Deuda especial del Estado predecesor		
<i>Artículo A.</i> —Definición de la deuda especial de Estado (o deuda localizada) . . . . .		91
<i>Artículo B.</i> —Asunción de las deudas especiales de Estado por el Estado sucesor . . . . .		91
3) Deuda local garantizada por el Estado predecesor		
<i>Artículo L.</i> —Definición de la deuda local . . . . .		91
[Variante: <i>Artículo L'</i> .—Definición de la deuda local garantizada por el Estado] . . . . .		91
<i>Artículo M.</i> —Transferencia al Estado sucesor de la obligación de la garantía otorgada por el Estado predecesor para asegurar una deuda local que se relaciona con el territorio traspasado . . . . .		91
	<i>Párrafos</i>	
V. LA SUCESIÓN EN LAS DEUDAS PARA LOS ESTADOS DE RECIENTE INDEPENDENCIA . . . . .	245-390	91
A. Introducción . . . . .	245-248	91
B. La sucesión en las deudas públicas dentro del marco de la colonización . . . . .	249-259	92
1. Negativa a suceder en las deudas públicas fundada en la soberanía del Estado sucesor . . . . .	250-254	92
a) Negativa de la República Francesa a suceder en las deudas públicas malgaches . . . . .	251-253	93

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
b) Aceptación de la sucesión en las deudas «como un acto de gracia» . . . . .	254	93
2. Negativa de la sucesión en las deudas fundada en la falta de civilización del Estado predecesor: la anexión de Birmania (1886) . . . . .	255-256	93
3. Negativa de la sucesión en deudas públicas fundada en la persistencia de una cierta personalidad jurídica del Estado predecesor . . . . .	257-259	94
C. Deudas de Estado y descolonización: categorías de deudas a que se refiere el tema	260-278	94
1. Exclusión de las deudas propias del territorio dependiente y contraídas por una de sus autoridades . . . . .	261-270	94
2. Deudas contraídas por la Potencia administradora en nombre del territorio dependiente . . . . .	271	96
3. Deudas propias del territorio dependiente garantizadas por la Potencia administradora . . . . .	272-274	96
4. Exclusión de las deudas relativas al arreglo de la sucesión de Estados y nacidas <i>ex post</i> . . . . .	275-276	97
5. Exclusión de la deuda pública nacional de la Potencia administradora . . . . .	277-278	97
D. La suerte de las deudas de Estado en los casos de descolonización de larga data .	279-294	97
1. La independencia de las colonias españolas de América . . . . .	280-287	98
2. La independencia de las colonias inglesas de América . . . . .	288	99
3. La independencia del Brasil de la colonización portuguesa . . . . .	289	99
4. El fin de la dominación española sobre Cuba . . . . .	290	99
5. Las enseñanzas de la descolonización antigua . . . . .	291-294	100
E. La suerte de las deudas de Estado en la descolonización posterior a la segunda guerra mundial . . . . .	295-335	101
1. El caso de Filipinas (1946) . . . . .	297-300	101
2. El caso de la India y del Pakistán (1947) . . . . .	301-303	101
3. El caso de Indonesia (1949-1956) . . . . .	304-309	102
4. El caso de Libia . . . . .	310	103
5. El caso de Guinea (1958) . . . . .	311	103
6. El caso de Madagascar (1960) . . . . .	312-318	103
a) Tipo de deudas a las que se aplicaba la sucesión de Estados en Madagascar .	312-313	103
b) El régimen jurídico de los empréstitos malgaches . . . . .	314-317	103
c) Suerte de las deudas . . . . .	318	104
7. El caso del Congo ex-belga (1960) . . . . .	319-328	104
Clasificación de las deudas . . . . .	320-321	104
Deuda exterior . . . . .	322-328	104
a) Deuda exterior garantizada o cedida por Bélgica . . . . .	323-325	104
b) Deuda exterior no garantizada por Bélgica . . . . .	326-328	105
8. El caso de Argelia (1962) . . . . .	329-335	105
F. La carga financiera de los Estados de reciente independencia . . . . .	336-353	106
G. Algunos elementos de solución . . . . .	354-390	109
1. Intransmisibilidad al Estado de reciente independencia de las deudas correspondientes a préstamos que no hubieran beneficiado al territorio no autónomo (criterio de utilidad) . . . . .	357-366	110
2. Mantenimiento de la garantía dada por el Estado predecesor para los empréstitos del territorio entonces dependiente . . . . .	367-374	111
a) El territorio no autónomo . . . . .	368	111
b) La Potencia administradora . . . . .	369-371	111
c) El tercer Estado acreedor . . . . .	372-374	112
3. Consideración de la libre determinación y de la capacidad financiera del Estado de reciente independencia para los efectos de la sucesión en las deudas de Estado	375-390	112
H. Recapitulación del texto de los proyectos de artículo propuestos en el presente capítulo . . . . .		114
<i>Artículo F.</i> —Intransmisibilidad de las deudas contraídas por la Potencia administradora en nombre y por cuenta del territorio dependiente . . . . .		114
<i>Artículo G.</i> —Mantenimiento de la garantía dada por el Estado predecesor para los empréstitos contratados por el territorio dependiente . . . . .		114

	Párrafos	Página
<i>Artículo H.</i> —Consideración de la libre determinación y de la capacidad financiera del Estado de reciente independencia para los efectos de la sucesión de las deudas de Estado . . . . .		114
VI. DESTINO DE LAS DEUDAS DE ESTADO EN CASO DE UNIFICACIÓN DE ESTADOS . . . . .	391-456	115
A. Definiciones . . . . .	391-395	115
B. Destino de las deudas de Estado en los ejemplos históricos de unificación de Estados	396-442	116
1. Formación de los Estados Unidos de América . . . . .	397-402	116
<i>a)</i> Artículos de confederación y unión perpetua de 1777 . . . . .	398-400	116
<i>b)</i> Constitución de los Estados Unidos de América de 1787 . . . . .	401-402	116
2. Confederación suiza . . . . .	403-407	117
<i>a)</i> El Tratado de alianza de 16 de agosto de 1814 . . . . .	404-405	117
<i>b)</i> Las Constituciones helvéticas de 12 de septiembre de 1848 y de 31 de marzo de 1874 . . . . .	406-407	117
3. La sucesión en las deudas de Estado en el momento de la formación de la unidad alemana . . . . .	408-416	118
<i>a)</i> El tratado de la Confederación de Estados del Rin (12 de julio de 1806) . . . . .	409-410	118
<i>b)</i> La Confederación Germánica . . . . .	411-413	118
<i>c)</i> Constitución del Imperio Alemán (16 de abril de 1871) . . . . .	414-416	119
4. La formulación de la unidad italiana y la suerte de las deudas de Estado . . . . .	417-419	119
5. El pago de las deudas de Estado en la unión austro-húngara . . . . .	420-425	120
6. La unión sueco-noruega y la suerte de las deudas de Estado . . . . .	426-432	121
<i>a)</i> El Tratado de Paz de Kiel (14 de enero de 1814) . . . . .	426-429	121
<i>b)</i> El Acta de Unión (31 de julio y 6 de agosto de 1815) y las Constituciones respectivas de Suecia y Noruega . . . . .	430-432	121
7. El problema de las deudas de Estado en la Unión danio-islandesa . . . . .	433-435	122
8. Las unificaciones de Estados en América Central . . . . .	436-442	122
<i>a)</i> República Mayor de Centroamérica . . . . .	437-438	122
<i>b)</i> República de Centroamérica . . . . .	439-440	123
<i>c)</i> Federación de Centroamérica . . . . .	441-442	123
C. Ejemplos modernos de unificación de Estados . . . . .	443-450	123
1. El caso de Malasia . . . . .	443-447	123
<i>a)</i> La Constitución de la Federación de Malasia (1957) . . . . .	444-445	123
<i>b)</i> <i>Malaysia Act, 1963</i> . . . . .	446-447	124
2. Constitución provisional de la República Árabe Unida (5 de marzo de 1958) . . . . .	448	124
3. El caso de Tanzania . . . . .	449-450	124
D. Conclusiones en lo concerniente a las deudas de Estado . . . . .	451-456	125
<i>Artículo W.</i> —Destino de las deudas de Estado en caso de unificación de Estados . . . . .		125

## ABREVIATURAS

A.O.F.	Africa Occidental Francesa
Banco Mundial } BIRF }	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
CIJ	Corte Internacional de Justicia
<i>C.I.J. Mémoires</i>	CIJ, <i>Mémoires, plaidoiries et documents</i>
CPJI	Corte Permanente de Justicia Internacional
<i>C.P.J.I.</i> , serie A/B	CPJI, <i>Arrêts, ordonnances et avis consultatifs</i>
FMI	Fondo Monetario Internacional
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
PNB	producto nacional bruto
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
UNITAR	Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones

## NOTA EXPLICATIVA: PASAJES EN CURSIVA EN LAS CITAS

Cada vez que en el presente documento figura un asterisco en el texto de una cita, se indica con ello que el pasaje en cursiva que precede inmediatamente al asterisco ha sido subrayado por el Relator Especial.

## CAPÍTULO PRIMERO

## Determinación del objeto del presente estudio

1. Para limitar al máximo el tema demasiado amplio de la sucesión en las deudas públicas, y seguir cierto paralelismo con el proyecto de artículos consagrado por la Comisión de Derecho Internacional a la sucesión en los bienes de Estado, el Relator Especial se propone ceñirse exclusivamente al examen de la suerte de las *deudas de Estado*.

Se plantean entonces cierto número de problemas: a) ¿qué es una «deuda de Estado» que haya que considerar en el examen?, o, inversamente, ¿qué es una «deuda no estatal» que haya que excluir del campo de la presente investigación?; b) ¿de qué Estado se trata?; c) ¿qué definición hay que aceptar de la «deuda de Estado»?; d) ¿cuáles son los problemas que plantea la sucesión de Estados en materia de deudas de Estado?

No obstante, antes de examinar sucesivamente esas cuestiones, convendría saber qué es exactamente una «deuda», qué relaciones jurídicas crea, entre qué sujetos crea tales relaciones, y en qué condiciones pueden soportar esas relaciones una novación por la intervención de otro sujeto.

## A.—La noción de deuda y las relaciones que establece

2. Se trata de una noción que los autores evitan generalmente definir porque estiman que su definición es evidente. Eso se debe también probablemente al hecho de que la noción de «deuda» nos pone en presencia de un problema «con dos vertientes», o con dos facetas, que se puede examinar tanto desde el punto de vista de aquel a quien beneficia la obligación (se trata entonces de un «crédito»), como desde el punto de vista del que ejecuta la obligación (se trata en ese caso de una «deuda»).

Con esta última perspectiva, se puede captar un elemento definitorio considerando una deuda como una obligación jurídica para tal sujeto de derecho, llamado deudor, de hacer o no hacer alguna cosa, de ejecutar tal prestación en provecho de tal beneficiario, llamado «acreedor». Tal relación de obligación implica pues tres elementos: el sujeto pasivo del derecho, es decir, el deudor, el sujeto activo, o sea, el acreedor, y el objeto del derecho, constituido por la prestación que hay que ejecutar.

3. Se puede señalar aquí, además, que la noción de deuda pertenece a la categoría de las obligaciones personales. El alcance de la obligación se circunscribe a la sola relación del deudor con el acreedor. Se trata pues de una obligación «relativa», en el sentido de que el beneficiario (el acreedor) no puede valerse de una suerte de oponibilidad *erga omnes* de su derecho correspondiente. En derecho privado, sólo responde de la deuda el patrimonio del deudor tal como esté constituido en el momento en que el acreedor intente obtener la ejecución de la prestación de que se beneficia.

4. Resumiendo, la relación entre deudor y acreedor es personal, al menos en derecho privado. En las relaciones

entre acreedor y deudor, intervienen, sin duda, consideraciones personales que desempeñan un papel esencial, tanto en la formación del vínculo contractual como en la ejecución de la obligación. Existe una «ecuación personal» entre el deudor y el acreedor. «La consideración de la persona del deudor, escribe un autor, es esencial no sólo cuando se considera la obligación como un vínculo jurídico, sino también cuando se la considera como un valor patrimonial: el crédito vale lo que vale el deudor»<sup>1</sup>. La ejecución de la deuda depende no sólo de la solvencia del deudor, sino también de diversas consideraciones relacionadas con su buena fe. Se comprende, por tanto, que el acreedor se resista a un cambio en la persona de su deudor. Las diversas legislaciones nacionales no admiten, en principio, una cesión de deuda a la que no dé su consentimiento el acreedor.

5. Uno de los problemas que se plantearán a lo largo de este estudio será saber si ocurre lo mismo en derecho internacional. Especialmente en materia de sucesión de Estados, la cuestión será saber, en particular, si se crea y se resuelve una relación triangular entre el tercer Estado acreedor, el Estado predecesor primer deudor y el Estado sucesor que aceptaría asumir la deuda, y en qué condiciones se crea.

## B.—Exclusión de las deudas contraídas, o garantizadas, por un órgano no estatal

6. Las deudas de Estado, lo mismo que las deudas no estatales, comprenden numerosas variedades, cuyo perfil conviene precisar para mejor aproximarse a la noción de la deuda de Estado. Pasando revista a las diferentes categorías de deudas, se verán surgir sucesivamente *los elementos de una definición de la deuda de Estado*, a la que el Relator Especial deberá consagrar en su momento un proyecto de artículo.

La práctica de los Estados, la jurisprudencia y la doctrina oponen:

a) Las deudas de Estado a las de las colectividades locales;

b) Las deudas generales a las deudas especiales o localizadas;

c) Las deudas de Estado a las de los establecimientos públicos, empresas públicas y otros organismos paraestatales;

d) Las deudas públicas a las deudas privadas;

e) Las deudas financieras a las deudas administrativas;

f) Las deudas políticas a las deudas comerciales;

g) La deuda exterior a la deuda interior;

h) Las deudas contractuales a las de naturaleza delictiva o cuasidelictiva;

<sup>1</sup> H., L. y J. Mazeaud, *Leçons de droit civil*, 4.<sup>a</sup> ed., París, Montchrestien, 1969, t. II, pág. 1093.

- i) Las deudas pignoraticias a las que no lo son;
- j) Las deudas garantizadas a las que no lo están;
- k) Las deudas de Estado a otras deudas de Estado designadas con la denominación de deudas «odiosas», deudas de guerra o deudas de sumisión y, por extensión, deudas de régimen.

La consideración de esas diversas categorías de deudas dará ocasión al Relator Especial para ofrecer, a título de puntos de referencia, algunas breves indicaciones sobre el régimen jurídico reservado a esas diferentes deudas.

## 1. DEUDAS DE ESTADO Y DEUDAS DE LAS COLECTIVIDADES LOCALES

7. Es conveniente efectuar una primera distinción entre las deudas de Estado y las de las colectividades locales. Estas últimas no son contraídas por una autoridad o un servicio dependientes del Estado, sino por un organismo de carácter público, que no es generalmente de naturaleza política, como el Estado, pero que en todo caso es inferior al Estado. Esa colectividad, designada aquí como local, posee una base territorial limitada, en todo caso inferior en extensión a la del Estado. Puede tratarse de una provincia, de un *land*, de un departamento, de una región, de un condado, de un distrito, de una circunscripción, de un círculo, de un cantón, de una villa o municipalidad, etc.

8. La colectividad territorial así definida puede tener cierta autonomía financiera, y debe tenerla para poder contratar empréstitos en nombre propio. Sin embargo, sigue estando sometida al Estado: no es un elemento de la estructura soberana, reconocido como sujeto del derecho internacional público. Por esa razón, la definición de la colectividad territorial inferior al Estado, que el Relator Especial se propone designar más sencillamente como «colectividad local», corresponde normalmente al derecho público interno y no tiene definición en derecho internacional.

9. No obstante, ha sucedido que los internacionalistas se preocuparan de la definición de una colectividad como «el municipio». Les dio ocasión para ello, en particular, el artículo 56 del Reglamento anexo al Convenio relativo a las leyes y costumbres de la guerra terrestre, firmado en La Haya el 18 de octubre de 1907<sup>2</sup>, cuando, recogiendo el Convenio de la Haya de 1899, intentó elaborar, en caso de guerra, un sistema de protección de los bienes públicos pertenecientes especialmente a los municipios. La noción de «municipio» ha atraído entonces la atención de los internacionalistas<sup>3</sup>.

En todo caso, una colectividad local es un organismo territorial de derecho público distinto del Estado. Las deudas que puede contraer, en razón de su autonomía financiera, no son jurídicamente deudas del Estado, y

no comprometen a éste, precisamente a causa de esa autonomía financiera.

10. En el límite, el estudio de la sucesión de Estados no debería tratar de la suerte de las deudas «locales», pues éstas estaban, antes de la sucesión, y estarán, después de ella, a cargo del territorio traspasado. No habiendo sido asumidas nunca por el Estado predecesor, no pueden serlo por el Estado sucesor. El Estado disminuido territorialmente no puede transferir al Estado acrecentado una carga que no pesaba y nunca había pesado sobre él. La sucesión de Estados, es decir, la sustitución de un Estado por otro, no tiene objeto en esa hipótesis. No es el caso cuando se trata, por el contrario, de deudas «localizadas», contraídas por el Estado predecesor en beneficio del territorio traspasado. La teoría de la sucesión de Estados tiene aquí un objeto, el de saber si esa deuda localizada del Estado predecesor es transmisible al Estado sucesor.

11. La doctrina no es tan clara como fuera de desear sobre todos esos puntos. Habría que distinguir entre las *deudas propias* del territorio traspasado, de las que éste respondía antes de la sucesión de Estados y de las que sólo él responderá después, y las deudas del Estado, contraídas ya sea en beneficio general de la colectividad nacional, ya sea en beneficio exclusivo del territorio traspasado. Es sobre la suerte de esas dos categorías de deudas de Estado sobre la que deben pronunciarse la teoría y la práctica de la sucesión de Estados.

12. Los autores son casi unánimes en cuanto a la regla según la cual las deudas «locales» deben pasar al Estado sucesor. Se da ahí, si no un error de fondo, al menos una impropiedad de lenguaje. Si está perfectamente establecido que se trata de deudas locales, claramente individualizadas, se tratará entonces de deudas propias del territorio traspasado. Ciertamente no correrán a cargo del Estado predecesor disminuido, y, desde ese punto de vista, está justificada la opinión de los autores considerados. Pero tampoco las tomará nunca a su cargo el Estado sucesor, como ellos pretenden. Esas deudas eran y seguirán siendo deudas que el territorio traspasado asumirá él solo. Sin embargo, es evidente que en una de las hipótesis de sucesión de Estados, a saber, la descolonización, las deudas propias del territorio, o las deudas denominadas «locales» (respecto del territorio metropolitano de la Potencia colonial), son asumidas por el Estado sucesor, pues el territorio traspasado y el Estado sucesor no son, en ese caso, sino una sola cosa.

13. Ha llegado el momento de distinguir cuidadosamente las *deudas locales*, es decir, las contraídas por una colectividad territorial inferior al Estado, y las *deudas localizadas*, que pueden ser obra del propio Estado y que le comprometen. Es lo que va a resultar de la oposición entre deudas generales y deudas especiales o «localizadas».

## 2. DEUDAS GENERALES Y DEUDAS ESPECIALES O LOCALIZADAS

14. En el pasado, se distinguía entre la «deuda general» considerada deuda de Estado y las deudas regionales o locales, contraídas, como se ha señalado más arriba, por

<sup>2</sup> A. Sánchez de Bustamante y Sirvén, *La Segunda Conferencia de la Paz*, Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 1908, tomo segundo, pág. 227.

<sup>3</sup> O. Debbasch, *L'occupation militaire — Pouvoirs reconnus aux forces armées hors de leur territoire national*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1962, págs. 29 y 30 y notas 34 y 35.

una colectividad territorial inferior que era la única obligada en virtud de esta categoría de deudas.

En la actualidad, cabe prever otra hipótesis, la de las deudas denominadas «especiales» o «relativas», contraídas por el *Estado predecesor* para atender las necesidades exclusivas de ese territorio. *Así, pues, conviene establecer una clara distinción entre la deuda local (que no es una deuda de Estado) y la deuda localizada (que puede ser una deuda de Estado).* El criterio de distinción reside en el hecho de que es el propio Estado quien ha contratado el empréstito localmente afectado. Una cierta práctica internacional ha admitido que las deudas locales siguen siendo en su totalidad de cargo de la parte del territorio que se ha separado, sin que el Estado predecesor tenga que sufragar parte alguna de ella. Se verá más adelante que en este caso se trata de la aplicación pura y simple del adagio *res transit cum suo onere*.

15. Los autores distinguen varias categorías de deudas «locales», pero no siempre establecen una distinción clara entre éstas y las deudas «localizadas». Convendría hacer más preciso el análisis. El carácter local de una deuda es una noción que, a veces, puede parecer relativa. Antes de que una parte del territorio de un Estado se separe de éste, las deudas se consideran locales pues tienen diversos vínculos con esa parte. Empero, al mismo tiempo podrían tener vínculos con el Estado territorialmente menoscabado. La cuestión reside en saber si el carácter local de la deuda tiene primacía respecto de su relación con el Estado predecesor. Básicamente, se trata de un problema de definición de grado.

16. Se pueden proponer los siguientes criterios para distinguir la deuda pública localizada de la deuda local:

- a) Individualización del deudor: colectividad local, colonia, o gobierno central en nombre o representación de una colectividad o una colonia;
- b) Existencia de una autonomía financiera en el territorio separado y el grado de esa autonomía;
- c) Destino de la deuda, desde el punto de vista de su utilización en la parte del territorio que se ha separado;
- d) Existencia de una garantía especial en esa parte del territorio.

Aunque esos criterios de determinación no sean total y absolutamente seguros, cada uno de ellos podría dar parte de la respuesta al problema de considerar si la deuda tiene carácter local o, más bien, carácter estatal.

17. Las fluctuaciones de la doctrina proceden de ese hecho. No siempre es fácil verificar la realidad de la autonomía financiera de una colectividad territorial distinta del Estado ni su grado de autonomía en relación con éste. Además, incluso cuando hay certeza respecto de la obligación del Estado, esto es, del carácter estatal de la deuda contraída, no siempre se puede establecer con exactitud el destino de cada empréstito determinado en el momento en que se lo contrata, el lugar en que debe efectuarse el gasto correspondiente y si el gasto efectuado ha redundado efectivamente en beneficio del territorio separado.

18. (A) El criterio de la personalidad del deudor sigue siendo el menos incierto. Si una colectividad territorial local ha contratado por sí misma un empréstito, existe

una fuerte presunción para atribuir carácter local a la deuda. El Estado no está interesado, ni lo estará más por el solo hecho de pasar a ser Estado predecesor. Tampoco el Estado sucesor estará interesado y la sucesión de Estados no tendrá objeto en este caso.

Si la deuda es contratada por un gobierno central, pero expresamente en representación de la colectividad local separada, jurídicamente se trata de una deuda de Estado. El Relator Especial propone que se la denomine deuda pública «localizada» pues el Estado destina los fondos obtenidos en préstamo a una determinada parte del territorio. Si la deuda ha sido contratada por un gobierno central en nombre de una colonia, en teoría la situación debería ser la misma.

19. (B) La autonomía financiera de la parte del territorio que se ha separado es otro criterio útil, aunque en la práctica tal vez sea difícil sacar consecuencias absolutamente ciertas.

Una deuda no puede considerarse local si la parte del territorio a que se refiere no goza de una cierta «autonomía financiera». Sin embargo, ¿ello debe significar que la provincia o la colonia tengan que ser financieramente independientes? ¿O basta con que tengan un presupuesto separado del presupuesto general del Estado predecesor?

20. Además, ¿basta con que la deuda sea individualizable, esto es, que se la pueda identificar por el hecho de que esté incluida en el presupuesto propio del territorio separado? ¿Qué pasaría, por ejemplo, con ciertos «gastos de soberanía», sufragados con un empréstito, asignados por un gobierno central al presupuesto de una colonia y destinados a establecer un asentamiento metropolitano o a reprimir un movimiento independentista?<sup>4</sup> La inclusión en el presupuesto local del territorio, en virtud de su autonomía financiera, no basta para disimular el carácter de deudas públicas de estos gastos.

21. (C) Ello nos conduce al tercer criterio, relativo a la destinación y a la utilización efectiva de la deuda contratada. Por sí solo, este criterio no sirve para resolver el problema de la distinción entre las deudas locales (no estatales) y las deudas «localizadas» (estatales). Un gobierno central, actuando en su propio nombre, puede decidir, al igual que una provincia, destinar la deuda que contrata a su utilización local. Se trata de una deuda pública territorialmente afectada. El criterio de la destinación debe combinarse con los demás para poder determinar si la deuda tiene o no carácter estatal. En otras palabras, el concepto de deuda «local», como el de deuda «localizada», entraña una presunción respecto de la utilización eficaz del empréstito en el territorio de que se trata. Esta presunción puede ser más o menos fuerte. Por ello, es necesario determinar el grado de vinculación a partir del cual cabe hablar de una presunción respecto de la utilización de la deuda en el territorio de que se trate. Respecto de las deudas locales, contratadas por una colectividad territorial inferior, naturalmente la presunción es muy fuerte; generalmente, un municipio o una ciudad contratan empréstitos para ellas mismas y

<sup>4</sup> Nos encontramos aquí con el problema de las deudas «odiosas», de régimen, de guerra o de sumisión. Véase cap. III *infra*.



no para destinar el producto del empréstito a otra ciudad. Respecto de las deudas localizadas, contratadas por el gobierno central con la *intención* de utilizarlas específicamente en una parte del territorio, sin lugar a dudas la presunción es menos fuerte.

22. Si se quiere afinar más el análisis, cabe prever tres etapas sucesivas respecto de una deuda de Estado localizada. En primer lugar, es necesario que el Estado haya hecho el gasto correspondiente en el territorio de que se trate (*criterio de la afectación o de la destinación*). Luego, el Estado debe haber utilizado efectivamente el producto de esa deuda en el territorio de que se trate (*criterio de la utilización efectiva*). Por último, el gasto debe haberse hecho en beneficio y provecho real del territorio de que se trate (*criterio del interés o beneficio del territorio*). Así se podrían evitar los abusos del gobierno central y resolver en forma justa y satisfactoria problemas tales como los que plantean, por ejemplo, las deudas de régimen, de sumisión y otras.

23. (D) Constituye un elemento complementario de apreciación la posible existencia de prendas o garantías de la deuda.

Este es el último criterio. Una deuda puede caucionarse, entre otras cosas, con bienes raíces o con recursos fiscales, que están en todo el territorio del Estado predecesor o solamente en la parte separada de este último, lo que puede proporcionar otros indicios del carácter estatal o no estatal de la deuda. En todo caso, el criterio debe utilizarse con prudencia para este fin, pues tanto el gobierno central como la provincia pueden ofrecer garantías de esa naturaleza para sus respectivas deudas.

24. Cuando se haya logrado determinar con bastante certeza el carácter estatal de la deuda, quedará por determinar el destino final de esta deuda, lo que constituye el objeto del estudio de la sucesión de Estados. No es seguro que el Estado sucesor deba necesariamente asumirla. Así, en lo que respecta a una deuda pública garantizada con bienes que pertenecen a un territorio separado, no es totalmente seguro que el empréstito se haya contratado en provecho del territorio de que se trate. Tal vez el Estado predecesor no tenía otros bienes que pudieran servir de garantía; sería injusto entonces hacer recaer la carga de esa deuda en el Estado sucesor, por el solo hecho de que el territorio que se le anexó haya tenido la desgracia de ser la única parte capaz de proporcionar la garantía. En todo caso, nos encontramos aquí en presencia de una deuda de Estado (y no de una deuda local) que correspondía al Estado predecesor, y la determinación de cuyo destino constituye el objeto del estudio sobre la sucesión de Estados.

25. En lo que respecta a las deudas garantizadas con recursos fiscales locales, la presunción es más fuerte. Dado que esa garantía es posible en cualquier parte del territorio del Estado predecesor (a menos que se trate de determinados ingresos), la relación con la parte del territorio separado reviste un carácter específico. Pero en este caso, al igual que en el de las deudas caucionadas con bienes raíces, se puede estar en presencia de una deuda de Estado o de una deuda local, pues tanto el Estado como la provincia pueden garantizar sus respectivas deudas con recursos fiscales locales.

26. En el informe de la Asociación de Derecho Internacional se subdividen las deudas públicas en tres categorías:

a) *Deuda nacional*: «la deuda nacional es la deuda que figura en las cuentas de ingreso general del gobierno central y que no está vinculada a un territorio determinado ni a determinados haberes»;

b) *Deuda local*: «las deudas locales son deudas contraídas por el gobierno central para atender los gastos de territorios determinados, o contraídas por los propios territorios»;

c) *Deuda localizada*: «las deudas localizadas son deudas contraídas por un gobierno central o por los gobiernos de determinados territorios en relación con los gastos de determinados proyectos en determinados territorios»<sup>5</sup>.

27. La definición de la deuda general o «nacional», que figura más arriba, es aceptable para el Relator Especial a reserva de lo que señalará en otra parte de este informe<sup>6</sup>. En cambio, el Relator Especial no está de acuerdo con las definiciones de deudas locales y deudas localizadas. En efecto, no permiten distinguir las deudas del Estado de las que no tienen ese carácter. Además, la contraposición entre las deudas «locales» y las deudas «localizadas», no aparece en forma definitiva, de manera que en las definiciones propuestas no se percibe claramente la diferencia entre ambas categorías.

28. En resumen, a juicio del Relator Especial, cabe decir que una *deuda local* es una deuda: a) contraída por una colectividad territorial inferior al Estado; b) destinada a que esa colectividad la utilice en su propio territorio; c) el cual tiene una cierta autonomía financiera; d) en virtud de la cual puede identificarse la deuda.

29. Además, el Relator Especial califica de *deuda localizada* a la deuda *de Estado* que éste utiliza específicamente en una parte del territorio bien determinada. Como, en general, las deudas de Estado no son «localizadas», se las calificará de tales cuando se determine que lo son efectivamente. Esto no procede respecto de las deudas locales, todas las cuales son «localizadas», esto es, están situadas y se utilizan en el territorio. Si se tiene el cuidado de calificar una deuda de «localizada», se trata en ese caso de una deuda de Estado que, excepcionalmente, tiene una «ubicación» geográfica. *En resumen, aunque por definición, todas las deudas locales son localizadas, las deudas de Estado en cambio no lo son en general y, cuando lo son, hay que decirlo expresamente para que se sepa que lo son.*

### 3. DEUDAS DE ESTADO Y DEUDAS DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS

30. El Relator Especial desea circunscribir el presente estudio al examen de las deudas de Estado, por exclusión de las deudas que podrían contraer las empresas o establecimientos de carácter público. En algunos derechos internos resulta a veces arduo distinguir entre el Estado

<sup>5</sup> International Law Association, *Report of the Fifty-fourth Conference, held at The Hague, 23-29 de agosto de 1970*, Londres, 1971, pág. 108.

<sup>6</sup> Véase párr. 62 *infra*.

y sus empresas públicas. Y si se logra, es aún más difícil evitar considerar como deudas de Estado las deudas contraídas por un establecimiento público en que el propio Estado participa financieramente.

31. Se plantea en primer lugar el problema de definir el establecimiento o la empresa pública<sup>7</sup>. El Relator Especial las ha tratado en su sexto informe, cuando abordó el problema de los bienes de estos organismos públicos<sup>8</sup>. Se trata de entidades distintas del Estado, dotadas de una personalidad propia y, generalmente, de cierta autonomía financiera, que se rigen por un régimen jurídico *sui generis* de derecho público, y que tienen una actividad económica o aseguran un servicio público y presentan un carácter público o de utilidad pública. El profesor Ago las designó como «establecimientos públicos y otras instituciones públicas dotados de personalidad propia, con autonomía de dirección y de gestión, cuya misión es prestar un servicio determinado o ejercer determinadas funciones»<sup>9</sup>. En el *Asunto relativo a ciertos empréstitos noruegos*, juzgado por la Corte Internacional de Justicia, el profesor Gros, agente del Gobierno francés, declaró:

En derecho interno, [...] la creación de un establecimiento público responde a una necesidad de descentralización: puede ser necesario otorgar a estos establecimientos u organismos cierta independencia, sea por motivos presupuestarios, sea en razón del objetivo que

<sup>7</sup> El Relator Especial empleará indiferentemente una u otra expresión aun cuando su régimen jurídico puede ser distinto según algunos derechos internos. En el derecho administrativo francés y en el alemán se oponen los conceptos de «l'établissement public» o «öffentliche Anstalt» a los de «l'entreprise publique» o «öffentliche Unternehmung». En el derecho anglosajón se distingue, aunque con cierta dificultad, entre la «public corporation», la «enterprise», la «undertaking» y la «public undertaking» o «public utility undertaking» (empresa de utilidad pública). Los españoles reconocen los «institutos públicos», los latinoamericanos las «autarquías», los portugueses los «estabelecimentos publicos» o las «fiscalias» y los italianos los «enti-pubblici», las «imprese pubbliche», las «aziende autonome», etc. Véase W. Friedmann, *The Public Corporation: A Comparative Symposium* (University of Toronto, School of Law, *Comparative Law Series*, vol. 1), Londres, Stevens, 1954.

<sup>8</sup> Véase *Anuario... 1973*, vol. II, págs. 59 a 66, documento A/CN.4/267, cuarta parte, artículos 32 a 34.

La jurisprudencia internacional ha debido considerar la definición de los establecimientos públicos en particular:

a) En un laudo arbitral de Beichmann [Asunto de las reparaciones alemanas: *Laudo arbitral sobre la interpretación del artículo 260 del Tratado de Paz de Versalles* (árbitro F. W. N. Beichmann), publicación de la Commission des réparations: anexo 2145a, París, 1924; y Naciones Unidas, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. I (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta 1948.V.2), págs. 455 y ss.];

b) En una decisión del tribunal de las Naciones Unidas en Libia (Asunto relativo a las instituciones, compañías y asociaciones mencionadas en el artículo 5 del acuerdo concertado el 28 de junio de 1951 entre los Gobiernos británico e italiano, para la atribución de ciertos bienes italianos en Libia: decisión de 27 de junio de 1955 [Naciones Unidas, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. XII (N.º de venta: 63.V.3), págs. 390 y ss.]); y

c) En un fallo de la Corte Permanente de Justicia Internacional sobre un establecimiento público universitario húngaro [fallo de 15 de diciembre de 1933, apelación contra la sentencia del Tribunal Arbitral Mixto húngaro-checoslovaco (Universidad Peter Pázmány contra el Estado checoslovaco), *C.P.J.I.*, serie A/B, N.º 61, págs. 236 y ss.].

<sup>9</sup> *Anuario... 1971*, vol. II (primera parte), pág. 274, documento A/CN.4/246 y Add.1 a 3, párr. 163.

persiguen, por ejemplo un objetivo de asistencia o de cultura. Esta independencia se realiza mediante el otorgamiento en derecho interno de personalidad jurídica<sup>10</sup>.

32. El Relator Especial no se propone discutir en este contexto la cuestión, resuelta por la Comisión de Derecho Internacional, de saber si en *materia de responsabilidad internacional*, la deuda de un establecimiento público puede considerarse deuda de Estado. Su propósito es saber si en *materia de sucesión de Estados* la deuda de tal organismo es deuda de Estado. La respuesta no puede ser sino negativa. La categoría de las deudas de los establecimientos públicos será descartada por consiguiente de nuestro campo de investigación, así como la de las deudas de colectividades territoriales inferiores, a pesar, en ambos casos, de su carácter público. Este carácter público no basta, en efecto, para calificar una deuda de Estado, como se verá con otra clasificación de deudas.

#### 4. DEUDAS PÚBLICAS Y DEUDAS PRIVADAS

33. Lo expresado anteriormente demuestra que el carácter público de una deuda es absolutamente necesario, pero de ningún modo suficiente, para identificar una deuda de Estado.

Se designa como «deuda pública» una obligación que compromete a una autoridad pública, por oposición a un organismo privado o a un particular. La denominación de deuda pública no permite identificar totalmente a la autoridad pública que la ha contraído, de suerte que puede tratarse tanto del Estado como de una colectividad territorial inferior a éste o de una institución o establecimiento público distintos del Estado. Por consiguiente, la noción de deuda pública (por oposición a la de deuda privada) no ayuda mucho a identificar a la deuda de Estado. Esta noción es demasiado amplia y abarca no solamente a las deudas de Estado, que estudiaremos aquí, sino igualmente a las de otras entidades públicas, tengan o no carácter territorial.

#### 5. DEUDAS FINANCIERAS Y DEUDAS ADMINISTRATIVAS

34. Las deudas financieras están ligadas a la noción de crédito. En cambio, las deudas administrativas resultan automáticamente de las actividades de los servicios públicos sin que se trate de una financiación o de una inversión. El informe de la Asociación de Derecho Internacional cita los siguientes ejemplos<sup>11</sup>: a) ciertos gastos de antiguos servicios del Estado; b) créditos resultantes de decisiones de autoridades públicas; c) créditos contra establecimientos públicos del Estado o sociedades pertenecientes al Estado; d) primas a la construcción adeudadas por el Estado; e) sueldos y remuneraciones de funcionarios<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> *C.I.J. Mémoires, Affaire relative à certains emprunts norvégiens (France c. Norvège)*, vol. II, pág. 72.

<sup>11</sup> International Law Association, *op. cit.*, págs. 118 a 121.

<sup>12</sup> Véase *Documentation concernant la succession d'Etats* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: E/F.68.V.5), pág. 114 (Poldermans c. Pays-Bas: jugement du 8 décembre 1955).

35. Mientras que las deudas financieras pueden ser públicas o privadas, las deudas administrativas sólo son públicas. Pero el hecho de que unas pueden, en tanto que las otras deben tener un carácter público no basta para convertirlas en deudas de Estado. El Relator Especial sólo se referirá a las deudas de Estado, sean financieras o administrativas.

#### 6. DEUDAS POLÍTICAS Y DEUDAS COMERCIALES

36. En tanto que las deudas comerciales pueden ser deudas de Estado o deudas de colectividades locales o de establecimientos públicos o incluso deudas privadas, las deudas políticas, en cambio, siempre son deudas de Estado.

El examen de las deudas políticas entra en el marco del presente estudio. Cabe entender como tales

aquellas por las que un Estado se ha declarado o se ha reconocido deudor en *relación con otro Estado* como consecuencia de acontecimientos políticos. El caso más frecuente es el de la deuda impuesta a un Estado vencido por un tratado de paz (reparaciones, indemnización de guerra, etc.). Asimismo, un préstamo de guerra hecho por un Estado a otro Estado origina una deuda política<sup>13</sup>.

Jèze agrega que «deuda política es la que existe entre gobiernos, de Estado a Estado. El acreedor es un Estado; el deudor es otro Estado. Poco importa el origen de la operación: se trate de un préstamo o de una indemnización de guerra»<sup>14</sup>.

37. A las deudas políticas que establecen relaciones de Estado a Estado entre acreedor y deudor, el mismo autor opone las deudas comerciales «que son las originadas como consecuencia de un préstamo otorgado a un Estado por particulares, banqueros o individuos»<sup>15</sup>. El Relator Especial no se detendrá en el análisis de las deudas comerciales privadas, ni tampoco en el de las deudas comerciales públicas que no sean contraídas directamente por el Estado.

38. La Asociación de Derecho Internacional distingue como sigue a las deudas por su forma, su objetivo y la calidad de los acreedores:

Los préstamos pueden ser hechos por:

- a) Prestamistas individuales particulares, mediante contratos individuales con el gobierno;
- b) Inversores privados que adquieren bonos «internos», esto es, bonos que no fueron inicialmente emitidos para su adquisición por inversores extranjeros [...];
- c) Inversores privados que adquieren bonos «internacionales», esto es, bonos emitidos con motivo de préstamos contratados en el mercado internacional de préstamos y mediante los cuales se trata de atraer fondos de países extranjeros;
- d) Gobiernos extranjeros para propósitos generales y mediante la forma de un contrato de préstamo específico;
- e) Gobiernos extranjeros para fines establecidos y que revisten la forma de un contrato de préstamo específico;

<sup>13</sup> G. Jèze: «Les défaillances d'Etat», *Recueil des cours de l'Académie de droit international de la Haye, 1935-III*, Leiden, Sijthoff, 1936, t. 53, pág. 383.

<sup>14</sup> *Ibid.*, págs. 383 y 384.

<sup>15</sup> *Ibid.*, pág. 383.

f) Organizaciones internacionales<sup>16</sup>.

En la clasificación de Gaston Jèze, las formas *a*, *b* y *c* de deudas podrían considerarse deudas comerciales de Estado, mientras que las categorías *d* y *e* podrían considerarse deudas políticas de Estado.

#### 7. DEUDA EXTERIOR Y DEUDA INTERIOR

39. La distinción entre deuda exterior y deuda interior se utiliza normalmente y exclusivamente para la *deuda de Estado*, aunque sea bastante concebible imaginarla aplicada a otras deudas públicas o incluso a deudas privadas.

Si en algún caso se utiliza esta distinción en el marco del presente estudio, es obvio que se referirá exclusivamente a la deuda de Estado. La deuda interior es aquella cuyos acreedores son ciudadanos del Estado deudor<sup>17</sup>, mientras que la deuda exterior abarca todas las deudas contraídas por el Estado para con otros Estados o personas morales o físicas extranjeras.

#### 8. DEUDAS CONTRACTUALES Y DEUDAS DE CARÁCTER DELICTIVO

40. La deuda de carácter delictivo, que tiene su origen en actos ilícitos cometidos por el Estado predecesor, plantea problemas particulares de sucesión. La solución de esos problemas se basa sobre todo en los principios de la responsabilidad internacional del Estado. Por otra parte, la importancia de esas deudas es mucho menor que la de las deudas contractuales. El Relator Especial se propone pues limitarse al examen de estas últimas, pese a que las primeras son también deudas de Estado<sup>18</sup>.

#### 9. DEUDAS PIGNORADAS Y DEUDAS NO PIGNORADAS

41. En la inteligencia de que todas las deudas, sean cuales sean, privadas, públicas o de Estado, pueden llevar o no consigo una prenda o una garantía, el presente informe tratará exclusivamente de las deudas de Estado. La noción de deuda pignorada reviste entonces en ese caso una importancia mayor. Habría que distinguir dos hipótesis. En primer lugar, pueden considerarse las deudas de Estado especialmente pignoradas por recursos fiscales determinados: se decidió o acordó que los ingresos derivados de determinados impuestos serían asignados a la garantía del servicio de la deuda de Estado. En segundo lugar, puede pensarse en las deudas de Estado espe-

<sup>16</sup> International Law Association, *op. cit.*, pág. 106.

<sup>17</sup> Véase D. Bardonnnet, *La succession d'Etats à Madagascar — Succession au droit conventionnel et aux droits patrimoniaux*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1970, págs. 271 y 276.

<sup>18</sup> Véase Bardonnnet, *op. cit.*, pág. 305. Este remite (pág. 270) a A. B. Keith (*The Theory of State Succession — with Special Reference to English and Colonial Law*, Londres, Waterlow, 1907, págs. 58 y ss.) para lo referente a la sucesión de Estados en materia de deudas delictivas o casi delictivas. Véase también International Law Association, *op. cit.*, pág. 122 (apéndice C, «Deudas del Congo Belga», Cour d'appel de Bruxelles, Bougniet et Hock c. Belgique, fallo de 4 de diciembre de 1963).

cialmente pignoradas por bienes particulares: el Estado prestatario ha consentido que se impusiera una especie de hipoteca sobre una determinada dependencia de la hacienda nacional.

#### 10. DEUDAS GARANTIZADAS Y DEUDAS NO GARANTIZADAS

42. El compromiso de un Estado puede ser resultado no sólo de un préstamo contraído por él mismo, sino también de una garantía consentida por ese Estado para una deuda ajena, que puede ser de un Estado, una colectividad territorial menor, un establecimiento público o un particular.

43. Se observa a menudo que el Banco Mundial, al conceder préstamos a los territorios no autónomos, exige la garantía de la Potencia administradora. De este modo, al conseguir dicho territorio su independencia, son dos los Estados jurídicamente obligados a pagar la deuda<sup>19</sup>. Pero si se hace referencia al tipo de préstamo contraído en el BIRF, se verá que la sucesión de Estados no modifica la situación anterior. El territorio no autónomo que haya obtenido la independencia seguirá siendo el deudor principal y la ex Potencia administradora el fiador de la deuda. La única diferencia, sin influencia real sobre la situación de la deuda, es que el territorio no autónomo ha cambiado de estatuto jurídico y se ha convertido en un Estado.

44. El verdadero problema que se plantea aquí es saber si el presente informe debe ocuparse del estudio de esos casos de préstamos contraídos en el BIRF por un territorio no autónomo. En efecto, hablando con propiedad, no se trata de una «deuda de Estado» sino más bien de una deuda propia del territorio traspasado<sup>20</sup>. Cabe añadir especialmente que lo que está en juego en la sucesión de Estados no es, como se verá<sup>21</sup>, el futuro de las deudas del territorio que se ha separado, sino el de las deudas del Estado predecesor.

#### 11. DEUDAS DE ESTADO Y DEUDAS DE RÉGIMEN

45. La distinción que ha de establecerse en ese contexto no sólo separa dos nociones complementarias, sino que también pone toda una serie de términos relativos a diversos niveles. Por purismo, uno estaría tentado de oponer a las deudas de Estado las «deudas de régimen» pues, como indica su denominación, esas son deudas contraídas por un régimen político o un gobierno que tiene una forma política determinada.

46. Pero aquí no es cuestión de saber si el gobierno de que se trata ha sido sustituido *en el mismo territorio* por

<sup>19</sup> G. R. Delaume, *Legal Aspects of International Lending and Economic Development Financing*, Dobbs Ferry (N.Y.), Oceana Publications, 1967, pág. 321; K. Zemanek, «State Succession after Decolonization», *Recueil des cours...*, 1965-III, Leiden, Sijthoff, 1965, t. 116, págs. 259 y 260.

<sup>20</sup> Según el contrato de préstamo modelo del BIRF, el territorio no autónomo que se ha comprometido con el Banco se convierte en «una persona de derecho internacional, directamente responsable del cumplimiento del acuerdo» (Zemanek, *loc. cit.*, pág. 259).

<sup>21</sup> Véanse párrs. 57 y ss. *infra*.

otro gobierno con una orientación política diferente, pues de ser así se trataría de una simple sucesión de gobiernos en el transcurso de la cual pueden denunciarse las «deudas de régimen», como hizo, por ejemplo, la URSS al no reconocer las deudas zaristas. Se trata, por el contrario, de una sucesión de Estados, es decir, de saber si las «deudas de régimen» de un Estado predecesor pasan al Estado sucesor. Para los efectos del presente estudio las deudas de régimen deben considerarse como «deudas de Estado». El Relator Especial no afirma que éstas pasen al Estado sucesor, sino que defenderá precisamente todo lo contrario<sup>22</sup>. Desea simplemente precisar que estas deudas están perfectamente dentro del marco de las preocupaciones del presente informe. El derecho internacional no se ocupa de los gobiernos, ni de otros órganos del Estado, sino del propio Estado. Del mismo modo que los actos internacionalmente ilícitos cometidos por un gobierno entrañan la responsabilidad del Estado, así las «deudas de régimen», es decir, las contraídas por un gobierno, son «deudas de Estado».

47. Pero ya es hora de precisar qué se entiende por deudas de régimen. Según Rousseau:

Se entiende por deudas de régimen las deudas contraídas por el Estado desmembrado en interés momentáneo de una determinada forma política, lo que abarca, en tiempo de paz, las deudas de sumisión especialmente contraídas con miras a la colonización o asimilación de un territorio determinado y, en período de hostilidades, las deudas de guerra<sup>23</sup>.

Es la aplicación de la teoría más general de las deudas «odiosas» que se tratará más adelante<sup>24</sup>.

#### C.—Exclusión de las deudas contraídas por un Estado distinto del Estado predecesor

48. Cuando se contemplan las deudas *de Estado*, conviene precisar de qué Estado se trata. No puede haber más que tres Estados *eventualmente* afectados: el tercer Estado, el Estado sucesor y el Estado predecesor. En verdad, sólo uno está jurídicamente «implicado» respecto de sus deudas por el desencadenamiento del fenómeno de la sucesión de Estados: se trata del Estado predecesor. Es lo que conviene precisar cuidadosamente.

##### 1. EXCLUSIÓN DE LAS DEUDAS DEL TERCER ESTADO DEL OBJETO DEL PRESENTE ESTUDIO

49. Un tercer Estado podría asumir obligaciones financieras ya sea respecto de otro tercer Estado, del Estado sucesor, o del Estado predecesor.

50. En el primer caso, las relaciones financieras —como por lo demás todas las otras relaciones de cualquier naturaleza que sea, entre dos Estados, los dos terceros respecto de la sucesión de Estados— evidentemente no podrían ser afectadas de ninguna manera por el fenómeno

<sup>22</sup> Véase cap. III *infra*.

<sup>23</sup> Ch. Rousseau, *Droit international public*, París, Sirey, 1977, t. III, pág. 458.

<sup>24</sup> Véase cap. III *infra*.

de la mutación territorial ocurrida, ni por sus consecuencias en la esfera de la sucesión de Estados.

51. En cuanto a las relaciones financieras que pudieran existir entre un tercer Estado y el Estado sucesor, tampoco deben ser objeto del presente estudio. No se ve ni por qué ni cómo podría cambiar la suerte de las deudas del tercer Estado respecto del Estado sucesor (o del ente que potencialmente se convertirá en Estado sucesor) por el solo hecho de la sucesión de Estados. Esta no altera la personalidad internacional del Estado sucesor en la hipótesis de que ya existiera como Estado antes de sobrevenir la sucesión. El hecho de que la sucesión produzca el efecto de modificar, aumentándola, la consistencia territorial del Estado sucesor no influye ni debe influir en las deudas contraídas para con él por un tercer Estado. Si, por ventura, el Estado sucesor no posea personalidad estatal internacional en el momento en que el tercer Estado había contraído una deuda para con él (por ejemplo, caso de una deuda comercial contraída por un tercer Estado a favor de un territorio que potencialmente se independizará o se separará del territorio de un Estado para constituir otro Estado), es perfectamente evidente que la adquisición de la calidad de Estado no haría perder al Estado sucesor sus derechos frente al tercer Estado.

52. Queda la hipótesis de una deuda que grave al tercer Estado respecto del Estado predecesor. En ese caso se trata de un *crédito* del Estado predecesor frente al tercer Estado. Ese crédito es un bien de Estado que ha sido objeto de examen en el marco de la sucesión de Estados en materia de bienes de Estado. No debe tratarse pues en el presente estudio.

Así pues, en ningún caso deben ser objeto de examen, en el presente contexto, las deudas del tercer Estado.

## 2. EXCLUSIÓN DE LAS DEUDAS DEL ESTADO SUCESOR DEL OBJETO DEL PRESENTE ESTUDIO

53. El Estado sucesor podría asumir obligaciones financieras ya sea respecto de un tercer Estado o del Estado predecesor.

54. Cuando se trate de una deuda del Estado sucesor respecto de un tercer Estado, la hipótesis no presenta ninguna dificultad. Hay que situarse en el caso en que esa deuda haya nacido en el momento en que sobreviene la sucesión de Estados, es decir, precisamente en el momento en que el Estado sucesor adquiere su calidad de sucesor. Para hablar realmente de deuda del Estado sucesor frente al tercer Estado, es preciso que se trate de una *deuda contraída por él mismo* y, en ese caso, esa deuda es manifiestamente ajena a la sucesión de Estados que acaba de iniciarse. Toda deuda que pudiera obligar al Estado sucesor para con el tercer Estado *por el hecho mismo de la sucesión de Estados* no sería, propiamente hablando, una deuda *contraída directamente* por el primero frente al segundo, sino más bien una deuda *transmitida oblicuamente* al Estado sucesor como efecto de la sucesión de Estados. Es una categoría totalmente diferente de deuda del Estado sucesor frente al tercer Estado la que merece ser excluida del presente estudio: se trata de la deuda que, en sentido jurídico estricto, es

*del Estado sucesor*, contraída efectivamente por él mismo frente al tercer Estado y nacida en un marco totalmente ajeno a la sucesión de Estados. Si nos situamos en la hipótesis de que esa deuda haya aparecido después de sobrevenir la sucesión de Estados, *a fortiori* queda excluida del examen en curso.

55. En cuanto a la deuda del Estado sucesor respecto del Estado predecesor, puede a su vez tener dos orígenes posibles. En primer lugar, puede ser totalmente ajena a las relaciones nacidas de la sucesión de Estados entre el Estado predecesor y el Estado sucesor y regidas por ella: en ese caso debe quedar evidentemente al margen de las preocupaciones del Relator Especial. Ese tipo de deuda debe excluirse del presente estudio.

56. Puede también tratarse de una deuda contraída por el Estado sucesor a favor del Estado predecesor *por el hecho mismo de la sucesión de Estados*. Se considera entonces la existencia de un pasivo que aparecería a cargo del Estado sucesor durante la liquidación de la sucesión de Estados y por el hecho mismo de ésta. Se puede imaginar, por ejemplo, que se pongan ciertas sumas a cargo del Estado sucesor, a título de compensación al Estado predecesor, para saldar las relaciones financieras entre ambos Estados. En ese caso, estamos ya fuera de la hipótesis de deudas contraídas anteriormente y que son objeto de estudio en la sucesión de Estados para determinar su suerte final. Nos situamos ahora posteriormente a la resolución de ese problema por la sucesión de Estados. No es trata de declarar que esas deudas *no* atañen a la sucesión de Estados, sino de señalar simplemente que no le atañen *ya*.

## 3. DEUDAS DEL ESTADO PREDECESOR, OBJETO EXCLUSIVO DEL PRESENTE ESTUDIO

57. El Estado predecesor puede haber contraído deudas ya sea a favor del Estado potencialmente sucesor, ya sea a favor de un tercer Estado. En ambos casos, se trata de deudas que afectan directamente a la sucesión de Estados, con el matiz de que, en la hipótesis de una deuda del Estado predecesor a favor del Estado sucesor, no se puede considerar más que el caso de la no transmisión de la deuda, pues, si no, el hecho de decidir su transmisión al Estado sucesor, que es el acreedor, significaría la anulación o la extinción de esa deuda. En otras palabras, transmitir la deuda significaría en ese caso... no transmitirla, es decir, extinguirla.

58. De todos modos, el objeto fundamental de la sucesión de Estados es determinar el futuro de las deudas contraídas por el Estado predecesor y sólo por él. En efecto, es la mutación territorial que afecta al Estado predecesor y sólo a él la que desencadena el fenómeno de la sucesión de Estados. El cambio ocurrido en la consistencia de la base territorial del Estado predecesor plantea el problema de la identidad, de la continuidad, de la reducción o de la desaparición del Estado predecesor, y hace aparecer así una modificación en la base territorial del Estado deudor. Todo el problema de la sucesión de Estados en materia de deudas públicas consiste en saber si esa modificación produce efectos sobre las deudas contraídas, y cuáles son esos efectos.

#### D.—Definición de la deuda de Estado

59. Algunos autores confunden pura y simplemente «deuda pública» y «deuda de Estado». Por ejemplo, Gaston Jèze escribía:

Una deuda pública es la situación jurídica individual en la que se halla el patrimonio administrativo del Estado: es la obligación jurídica del patrimonio administrativo de pagar a un acreedor dado cierta suma de dinero <sup>25</sup>.

Tal definición no nos ayuda mucho en el marco del presente estudio.

60. Otro autor, Alexandre Sack, da una definición mucho más simple y más exacta cuando afirma que:

1.º Las deudas públicas de Estado son deudas del Estado, de una comunidad política organizada en Estado.

Pero, en el límite, esa definición se reduce a la afirmación casi tautológica de que «las deudas de Estado son deudas del Estado». No obstante, el autor citado añade a ese primer tramo de su definición los dos siguientes:

2.º Desde el punto de vista de su tenor material, esas deudas son obligaciones contractuales del Estado. Prestando al Estado o comprando títulos de un empréstito de Estado, los acreedores públicos entran por ese hecho en posesión de derechos adquiridos, a saber, derechos de crédito frente al Estado deudor.

3.º Las deudas de Estado están garantizadas por todo el patrimonio del Estado <sup>26</sup>.

61. El Relator Especial ha indicado <sup>27</sup> que se proponía limitarse al problema de las deudas contractuales de Estado, descartando las deudas de origen delictivo o cuasidelictivo. No obstante, al contrario de lo que piensa el autor antes citado, la deuda contractual de Estado no nace sólo de un empréstito, aunque, por comodidad, el Relator Especial razonará también, a lo largo del presente estudio, sobre casos de empréstitos de Estado. Queda entendido, sin embargo, que la deuda de Estado puede ser una deuda comercial, administrativa o de otro tipo. Por lo demás, al dar como otro elemento de definición el hecho de que las deudas de Estado estarían «garantizadas por todo el patrimonio del Estado», el autor citado se refiere a la noción de Estado patrimonial, y saca seguidamente, en la esfera de la sucesión de Estados, conclusiones, algunas de las cuales son discutibles. Es preferible pues eliminar de la definición ese elemento de complicación.

62. Recordemos además que la Asociación de Derecho Internacional ha dado una definición de la *deuda nacional*: «la deuda nacional es la deuda, que figura en las cuentas de ingreso general del gobierno central y que no está vinculada a un territorio determinado ni a determinados haberes» <sup>28</sup>. Esta definición es irreprochable como definición la deuda «nacional» que es efectivamente una deuda de Estado. Sería totalmente exacto afirmar que la «deuda de Estado» es también una deuda que grava solamente la hacienda del gobierno central. Pero existe además

una forma de deuda de Estado que es contraída por los órganos del gobierno central y tomada a su cargo por la hacienda general del Estado, pero que se utiliza para satisfacer necesidades exclusivas de un territorio particular, por decisión del Estado. Se trata de una deuda a la que el Relator Especial ha calificado como «deuda localizada» porque constituye una deuda de Estado contraída en beneficio exclusivo de un territorio particular <sup>29</sup>. Se ve así que una deuda «nacional» puede tener una relación directa con un territorio particular. El deudor es el Estado y el usuario una provincia determinada.

63. En resumen, no debe definirse la deuda de Estado en relación con las necesidades que ha permitido satisfacer, y que pueden ser generales o particulares. Debiera definirse por el doble hecho: a) de que ha sido contraída por el gobierno central del Estado y compromete pues jurídicamente al propio Estado; b) de ser tomada a su cargo por la hacienda central del Estado. El compromiso jurídico y la imputación financiera se encuentran ligados aquí por un vínculo de correlación.

Por consiguiente, se podría redactar muy sencillamente un artículo del siguiente tipo:

#### Artículo O.—Definición de la deuda de Estado

Para los efectos de los presentes artículos, por deuda de Estado se entiende una obligación financiera contraída por el gobierno central del Estado y que grava la hacienda de ese Estado.

64. Podrá resultar útil en un momento dado establecer «subdefiniciones» de las diversas categorías de deudas de Estado <sup>30</sup>. Se recurrirá entonces al criterio de la utilización de los fondos. Se obtendrá, por una parte, una definición de la *deuda general* del Estado, que se contrae para satisfacer las necesidades generales del Estado, y, por otra parte, una definición de la *deuda especial* de Estado (o *deuda de Estado localizada*), que asume el Estado para satisfacer las necesidades particulares de un territorio determinado.

#### E.—Problemas que plantea la sucesión de Estados en las deudas de Estado

65. Habiendo limitado el objeto de este estudio a la sucesión de Estados en las «deudas de Estado», el Relator Especial se propone plantear, para fines de examen, tres problemas importantes:

a) ¿Por qué el Estado sucesor asume (o no asume) las deudas de Estado o las garantías de las deudas de Estado? Se trata del problema de la justificación, en la práctica y en la teoría a la vez, del carácter transmisible (o intransmisible) al Estado sucesor de las deudas o las garantías. A este respecto, se examinarán en esta ocasión las doctrinas existentes y las justificaciones que se encuentran en la práctica de los Estados.

b) ¿Cuáles son las deudas de Estados (o las garantías) transmisibles al Estado sucesor? Se trata de una cuestión

<sup>25</sup> G. Jèze, *Cours de science des finances et de législation financière française*, 6.ª ed., París, Giard, 1922, pág. 215.

<sup>26</sup> A. N. Sack. «La succession aux dettes publiques d'Etat», *Recueil des cours...*, 1928-III, París, Hachette, 1929, t. 23, pág. 153.

<sup>27</sup> Véase párr. 40 *supra*.

<sup>28</sup> Véase párr. 26 *supra*.

<sup>29</sup> Véanse párrs. 14 y ss. *supra*.

<sup>30</sup> Véanse párrs. 175 y ss. *infra*.

de criterio fundada en la naturaleza de la deuda y en las circunstancias en que el Estado predecesor la contrajo.

c) ¿Cómo se transmiten al Estado sucesor las deudas de Estado? Se trata del problema de las modalidades de la distribución o el reparto de las deudas cuando, en ciertas hipótesis, se imputan en proporciones determinadas al Estado predecesor y al Estado sucesor.

66. En todo caso, es importante precisar que, tanto por fines de conveniencia como de cohesión general y de paralelismo con los proyectos de artículos aprobados por la Comisión de Derecho Internacional respecto de la sucesión en materia de tratados y de la sucesión en los bienes de Estado, para los efectos del presente estudio el Relator Especial utilizará la siguiente tipología sucesoria:

- a) Traspaso de una parte del territorio de un Estado;
- b) Estados de reciente independencia;
- c) Unificación de Estados;
- d) Separación de parte o partes del territorio de un Estado;
- e) Disolución de un Estado.

67. Esta es la tipología aprobada por la Comisión de Derecho Internacional, en su 28.º período de sesiones, respecto de la sucesión de Estados en materia de bienes de Estado<sup>31</sup>. Se la prevé para el presente estudio con carácter provisional. De ser necesario, o de aconsejarlo la conveniencia en la presentación, nada impide reagrupar los tres últimos párrafos en uno o dos tipos de sucesión (por ejemplo, unificación y disolución de Estados, separación de parte o partes del territorio de un Estado).

## 1. DIFICULTADES QUE ENTRAÑA ESTA CUESTIÓN

68. Un ejemplo en el período posterior a la primera guerra mundial que ilustra las dificultades que entraña la sucesión de Estados en lo que respecta al activo y especialmente al pasivo, es el de la liquidación del Banco Emisor de la antigua monarquía austro-húngara. Se recordará con qué sentido del humor había descrito Lloyd George, en una de las sesiones del Consejo Supremo en París, en enero de 1921, la desintegración del Imperio Austro-húngaro:

Se ha producido una explosión en el centro de Europa y la monarquía austro-húngara ha volado en pedazos. Uno ha caído en Italia, otro en Servia, un tercero ha cruzado los Cárpatos y se ha estrellado en Rumania, un cuarto ha pasado a ser parte de Polonia, otro ha formado un Estado que, según me dicen, se llama Checoslovaquia ... otros dos se han quedado sangrando en las orillas del Danubio [...] <sup>32</sup>.

69. Como ejemplo de las dificultades que entraña la liquidación del activo y el pasivo en la sucesión de Estados y, especialmente, del Banco Emisor de la monarquía, a raíz de esa «fisión» de los diversos fragmentos étnicos

que formaban el Imperio Austro-húngaro, se cuenta que un humorista vienés había soñado, en una fantasía apocalíptica, que lo llevaban al valle de Josafat, en el día del juicio final. Allí encontró a San Pedro que, después de pasar lista a los vivos y a los muertos, dijo a Dios que podía comenzar a dictar sentencias. El Señor, omnisciente, le dijo: «¡Imposible! ¡Los tres liquidadores del Banco Austro-húngaro no han terminado su trabajo!» <sup>33</sup>.

70. En su primer informe, el Relator Especial observaba que:

La práctica internacional de la sucesión en las deudas públicas es de rara complejidad, sea porque la naturaleza misma de los problemas que hay que resolver varía según consideraciones coyunturales, sea a causa de la existencia de varias categorías de deudas, cada una de las cuales origina problemas diferentes. Esta complejidad se refleja en la diversidad de opiniones doctrinales, así como en las divergencias de la práctica, en la que raramente se respetan los compromisos convencionales <sup>34</sup>.

Por su parte, Fatouros escribe:

Son proverbiales la complejidad, la imprecisión y la dificultad de los problemas de la sucesión de Estados en las deudas públicas <sup>35</sup>.

A su vez, el profesor Daniel Bardonnnet señala que:

El traspaso de deudas públicas plantea, huelga recordarlo, problemas de extrema complejidad, tanto por la riqueza de la práctica convencional como por la existencia de diversas categorías de deudas, cada una de las cuales entraña problemas específicos. También el Magistrado Hackworth hacía notar que no podía llegar a ninguna conclusión definitiva «except that no universal rule of international law on the subject can be said to exist <sup>2</sup>».

<sup>2</sup> *Digest of International Law*, vol. I, pág. 539 <sup>36</sup>.

Otro autor señala que:

The legal principles governing the effect on the public debt of a change of sovereignty are much less firmly settled than those respecting changes in the form of a debtor's government. In light of the abundant literature in this confused field, which reflects all shades of legal, political and philosophical thinking, and the instances of State practice, which exhibit remarkable historical and geographical variations, it is impossible to formulate any universal rule <sup>37</sup>.

71. En el derecho de las obligaciones, la solución de conveniencia consiste en no reconocer la existencia de una deuda, en aceptar el *statu quo*. En efecto, en numerosos casos, el derecho interno prevé pura y simplemente el no reconocimiento de la deuda reivindicada: «En varias legislaciones europeas existe un principio general [...] en favor del deudor, que dimana por deducción de la doctrina o por inducción de varias disposiciones precisas del código» <sup>38</sup>. En este caso, no se trata de un principio sino, en realidad, de una coerción lógica que dimana de

<sup>31</sup> Véase *Anuario... 1976*, vol. II (segunda parte), pág. 128, documento A/31/10, cap. IV, secc. B.

<sup>32</sup> Monès del Pujol, «La solution d'un grand problème monétaire: la liquidation de la banque d'émission de l'ancienne monarchie austro-hongroise», *Revue des sciences politiques*, París, vol. XLVI, abril-junio 1923, pág. 161 a 195.

<sup>33</sup> *Ibid.*, pág. 185.

<sup>34</sup> *Anuario... 1968*, vol. II, pág. 106, documento A/CN.4/204, párr. 95.

<sup>35</sup> A. A. Fatouros, «La succession d'Etats dans les matières autres que les traités», Informe del coloquio regional de las Naciones Unidas sobre el derecho internacional para Africa, celebrado en Accra (Ghana) del 14 al 28 de enero de 1971, organizado por el UNITAR por invitación del Gobierno de Ghana, pág. 22.

<sup>36</sup> D. Bardonnnet, *op. cit.*, pág. 645.

<sup>37</sup> G. R. Delaume, *op. cit.*, págs. 318 y 319.

<sup>38</sup> A. A. Fatouros, *loc. cit.*, pág. 14.



los problemas de elaboración de la ley. En la medida en que parezca imposible superar estos problemas, se podría pensar en extraer un principio de esta situación.

72. En principio, hay sólo dos soluciones al respecto: que el derecho reconozca la existencia de una deuda o que esa deuda no exista desde el punto de vista jurídico. Para evitar esta solución de conveniencia en circunstancias más complejas, el derecho debe estar suficientemente elaborado y tener en cuenta el máximo de hipótesis que puedan surgir en la cuestión. Sólo con un derecho más elaborado (reglamentación de las pruebas, de las excepciones, de las presunciones, de las prescripciones, etc.) se logran introducir soluciones intermedias (por ejemplo, el pago de una parte de la deuda que reivindica el acreedor). El derecho internacional público no está elaborado hasta ese nivel. Esta es una de las razones de fondo de las dificultades con que se tropieza en el ámbito de la sucesión de Estados en las deudas públicas.

## 2. DIVERSIDAD DE OPINIONES EN LA DOCTRINA

73. Se contraponen dos concepciones básicas; por una parte, la solución voluntarista, que hace hincapié en la soberanía de los Estados y que establece un principio negativo de intransmisibilidad de las deudas y, por la otra, la concepción objetivista que procura establecer normas positivas que limiten la soberanía del Estado. La cuestión reside en saber hasta qué punto una codificación del derecho internacional público puede apartarse del ámbito del voluntarismo para propiciar principios de continuidad en ciertas hipótesis.

### a) Teorías partidarias de la transmisión de las deudas

74. Estas teorías se fundan en argumentos diversos:

a) El principio del respeto de los derechos adquiridos<sup>39</sup> ocupa un lugar importante. Este tiene en cuenta los intereses de los acreedores. Sin embargo, al parecer el problema no consiste en saber si hay que pagar a los acreedores, sino en determinar quién debe pagarles: el Estado predecesor o el Estado sucesor.

b) La teoría del beneficio se refiere a la utilidad obtenida por el territorio objeto del traspaso de las inversiones realizadas en él por el Estado predecesor contrayendo al efecto las deudas correspondientes<sup>40</sup>. Esta teoría se inspira en principios de justicia y equidad, pero debe reconocerse que su aplicación práctica no es fácil. Con-

<sup>39</sup> Véase segundo informe del Relator Especial (*Anuario... 1969*, vol. II, págs. 71 y ss., documento A/CN.4/216/Rev.1; S. von Pufendorf, *De jure naturae et gentium*, 1672; Ch. de Visscher, *Théorie et réalité en droit international*, París, Pédone, 1970, págs. 214 y ss.; A. N. Sack, *Les effets des transformations des Etats sur leurs dettes publiques et autres obligations financières*, París, Sirey, 1927, t. I, págs. 274 a 280; International Law Association, *op. cit.* págs. 106 y 107, y pág. 113, nota relativa al párrafo 9.

<sup>40</sup> N. Politis, *Les emprunts d'Etats en droit international public*, París, 1891 (tesis), pág. 111; A. Sánchez de Bustamante y Sirvén, *Derecho Internacional Público*, La Habana, Carasa, 1936, t. III, págs. 279 y 280.

viene añadir que su pertinencia se limita evidentemente a las deudas de Estado «localizadas» (deudas especiales de Estado) o las deudas locales propiamente dichas.

c) Frecuentemente se han invocado *consideraciones de justicia y equidad* en beneficio del Estado menoscabado, especialmente en la doctrina anglosajona. Al formular esas consideraciones, los defensores de esta doctrina no recurrían al expediente de la teoría del beneficio.

d) Algunos autores, como Fauchille, han invocado igualmente el *sentido común*<sup>41</sup>. En opinión de ellos, sería injusto que un Estado tuviera que mantener a su cargo el servicio de una deuda, de la que ha podido beneficiarse también la parte que se ha separado de su territorio, en circunstancias de que ya no recibe los recursos precedentes de esa parte. Surge claramente la idea del «Estado-patrimonio».

De ese concepto dimana otro que se ha invocado con el mismo espíritu y que permite a sus defensores afirmar que el Estado sucesor no debe asumir las deudas del Estado predecesor por un monto superior al activo que recibe. Westlake era de esa opinión<sup>42</sup>. Fauchille veía en él una aplicación del «principio del derecho de sucesión a beneficio de inventario»<sup>43</sup>. Se trata de una transposición pura y simple del derecho privado.

e) Autores del siglo XIX solían aplicar la teoría civilista inspirada en el adagio «*res transit cum suo onere*» a la cuestión de la sucesión en las deudas públicas<sup>44</sup>. Algunos autores creían poder invocar en este caso la existencia de un «derecho consuetudinario»<sup>45</sup> o de un «principio reconocido en derecho internacional, observado invariablemente en los distintos tratados de carácter político celebrados desde principios de este siglo» [el siglo XIX]<sup>46</sup>.

f) La teoría del enriquecimiento sin causa ha tenido también defensores en la doctrina. Esta teoría no disimula su inspiración civilista<sup>47</sup>.

<sup>41</sup> P. Fauchille, *Traité de droit international public*, 8.<sup>a</sup> edición del Manuel de droit international public de H. Bonfils, París, Rousseau, 1922, t. 1.<sup>o</sup>, pág. 378.

<sup>42</sup> J. Westlake, *International Law*, 2.<sup>a</sup> ed., Cambridge, University Press, 1910-1913, traducción al francés de A. de Lapradelle, Oxford, Impr. de l'Université, 1924.

<sup>43</sup> P. Fauchille, *op. cit.*, pág. 352.

<sup>44</sup> A. Rivier, *Principes du droit des gens*, París, Rousseau, 1896, t. 1, pág. 213; véase Bardonnet, *op. cit.*, pág. 267, nota 2, y pág. 269.

<sup>45</sup> L. Le Fur, «Chronique des faits internationaux: B. Conséquences des annexions territoriales effectuées par les Etats-Unis», *Revue générale de droit international public*, París, t. VI, 1899, pág. 621, nota 2:

«Los catorce tratados parciales concertados entre las diversas naciones que participaron en el Congreso de Viena con miras a aplicar y desarrollar los principios formulados en ese Congreso, incluyen esta disposición que, de esta manera, se ha convertido en una cláusula consuetudinaria del derecho internacional público \*.»

<sup>46</sup> C. Calvo, *Le droit international théorique et pratique*, 5.<sup>a</sup> ed., París, Rousseau, 1896, vol. IV, pág. 404.

<sup>47</sup> N. Politis, *op. cit.*, pág. 111; A. Cavaglieri, *La dottrina della successione di stato a stato*, Pisa, Archivio giuridico, 1910, págs. 109 y ss. y 134 y ss.; G. Jèze, *Cours de science des finances... (op. cit.)*, pág. 328; International Law Association, *op. cit.*, pág. 108; A. Sánchez de Bustamante y Sirvén, *Derecho Internacional Público (op. cit.)*, t. III, págs. 304 y ss.



b) *Teorías contrarias a la transmisión de las deudas*

75. La época contemporánea es mucho menos favorable al principio de la sucesión en las deudas públicas. Ese es especialmente el caso de los autores *positivistas de la Europa continental*<sup>48</sup>. Y así opinan sobre todo los *autores anglosajones*<sup>49</sup>. Esta doctrina contraria a la transmisión de las deudas públicas presenta generalmente dos argumentos, el primero se basa en la soberanía del Estado, el otro en la naturaleza de la deuda<sup>50</sup>.

El primer argumento tenía gran importancia en la época de la colonización pero nunca ha perdido vigencia, aunque sí actualidad, para los otros tipos de sucesión de Estados. Según este argumento:

El Estado que adquiere un territorio no entra en posesión de los derechos soberanos del antiguo Estado, sino que ejerce solamente, en el territorio adquirido, sus propios derechos soberanos. De ello se desprendería que el Estado adquirente no estaría obligado a asumir ninguna de las obligaciones del antiguo Estado<sup>51</sup>.

En el segundo argumento, basado en la naturaleza de la deuda, se insiste en el carácter *personal* de la deuda del Estado predecesor, que debe seguir asumiéndola excepto si pierde su personalidad internacional. Según Gastón Jèze:

El Estado desmembrado [...] contrajo *personalmente* la deuda; asumió el compromiso solemne de asegurar su servicio *ocurriera lo que ocurriera*. Sin duda, contaba para ello con el producto de los impuestos que iba a recaudar de *la totalidad* del territorio. En el caso de anexión *parcial*, el desmembramiento disminuye los recursos con los que el Estado desmembrado creía poder pagar su deuda. Pero *jurídicamente*, la obligación del Estado deudor no puede verse afectada por las variaciones en la cuantía de sus recursos<sup>52</sup>.

76. La doctrina de la intransmisibilidad de las deudas recibió confirmación jurisprudencial en el fallo arbitral emitido el 18 de abril de 1925 por Eugène Borel, en el *Asunto de la deuda pública otomana*<sup>53</sup>. En él se lee:

A juicio del árbitro, no es posible decir, pese a los precedentes existentes, que la Potencia cesionaria de un territorio ha de asumir, de pleno derecho, una parte correspondiente de la deuda pública del Estado del que formaba parte hasta entonces.

77. El profesor Rousseau considera que las teorías voluntaristas que rechazan la transmisión de las deudas plantean graves objeciones. Estas teorías conducen

a resultados deplorables, de hecho a la ruina del Estado desmembrado, al que se deja el gravamen de las deudas, pero tras haberle quitado el medio de satisfacerlas. Finalmente, y sobre todo, debe

tenerse en cuenta que el Estado no es sino la organización política de una sociedad de hombres que dispone de medios económicos. En esas condiciones, no es justo que la disociación política permita a éstos eludir sus obligaciones<sup>54</sup>.

Esta argumentación es justa tan sólo en parte. Las tesis voluntaristas implican un rechazo plausible de la idea del «Estado-patrimonio». Por otra parte, el interés de los acreedores merece ciertamente protección, pero sin que pueda dársele un carácter absoluto: en efecto, quien acepta el compromiso de un Estado corre el riesgo de que éste sea insolvente, ya sea debido a un cambio territorial o a cualquier otra razón<sup>55</sup>. Estos riesgos existen para todo acreedor cualquiera que sea su deudor. Son inherentes a la condición de acreedor<sup>56</sup>.

78. Ciertamente las divergencias existentes en el plano doctrinal se explican en gran parte por el hecho de que los diversos autores defienden los intereses particulares del Estado al que pertenece. Esos intereses divergentes engendran diferencias considerables en las soluciones que se adoptan en la práctica.

## 3. DIVERGENCIAS EN LOS PRECEDENTES HISTÓRICOS

79. Bustamante y Sirvén<sup>57</sup> distingue tres clases principales de tratados:

a) Aquellos que sólo admiten la responsabilidad para las deudas regionales o locales del Estado predecesor;

b) Los que aceptan una participación en la deuda general o nacional del Estado predecesor;

c) Los que rechazan unas y otras explícita o implícitamente.

Las divergencias en los precedentes históricos se explican debido a diferencias relativas: 1) al reconocimiento, contenido en la solución adoptada, de una norma jurídica; 2) a la época; 3) a las circunstancias políticas que acompañaron el cambio territorial; 4) a las relaciones de fuerza; 5) a la solvencia de las diferentes partes; 6) a los intereses que estaban en juego y al carácter y a la naturaleza de las deudas.

80. En principio, la falta de un tratado debe interpretarse como una negativa del Estado sucesor a asumir una parte de la deuda del Estado predecesor. Ahora bien, lo contrario no es necesariamente cierto: en la medida en que un tratado no reconoce el principio de la obligación de suceder en las deudas, sino que lo acepta «espontánea y voluntariamente», o «graciosamente», este tratado no

<sup>48</sup> W. Schönborn, «Staatsensukzessionen», *Handbuch des Völkerrechts*, Stuttgart, Kohlhammer, 1913, vol. II, secc. 5. Véanse también los trabajos de Strupp, Zorn, Cavaglieri, Jèze, Feilchenfeld, etcétera.

<sup>49</sup> Véanse los trabajos de Lawrence, Hall, Westlake, Moore, y sobre todo de Keith, *op. cit.* (véase la nota 18 *supra*), págs. 5 a 10, 58 a 61, 72, 99 y ss.

<sup>50</sup> Véase la exposición completa de esos argumentos en especial en A. N. Sack, «La succession aux dettes publiques d'Etat» (*loc. cit.*), págs. 283 a 293.

<sup>51</sup> *Ibid.*, pág. 283.

<sup>52</sup> G. Jèze, «L'emprunt dans les rapports internationaux — La répartition des dettes publiques entre Etats au cas de démembrement du territoire», *Revue de science et de législation financières*, París, t. XIX, N.º 1 (enero-marzo de 1921), pág. 65.

<sup>53</sup> Naciones Unidas, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. I (*op. cit.*), pág. 573.

<sup>54</sup> Ch. Rousseau, *op. cit.*, pág. 430.

<sup>55</sup> El profesor Cavaré se pronuncia en sentido contrario:

«El interés de los acreedores [...] debe protegerse. Efectivamente, conviene salvaguardar todos los derechos adquiridos por las personas privadas. Estas saben que sus créditos "gravan el territorio del Estado deudor", que los gobiernos "antiguos y nuevos" que ejercen su autoridad sobre ese territorio tienen compromisos contraídos para con ellos». [L. Cavaré, *Le droit international public positif*, 3.ª ed., París, Pedone, 1967, t. I, pág. 369, quien cita en apoyo de su tesis a A. N. Sack, *Les effets des transformations des Etats...* (*op. cit.*), pág. 58].

<sup>56</sup> D. Bardonnnet, *op. cit.*, pág. 281; G. Jèze, «L'emprunt dans les rapports internationaux...», *loc. cit.*, pág. 66.

<sup>57</sup> A. Sánchez de Bustamante y Sirvén, *Derecho Internacional Público* (*op. cit.*), t. III, págs. 266 y ss.

podría servir, sin reservas, de precedente para confirmar una norma de sucesión. Los tratados, si son obligatorios, no implican pues siempre que por la solución que se adopta se reconozca una norma jurídica, sino que expresan a menudo consideraciones de oportunidad o deberes morales. El alcance exacto de las disposiciones convencionales es pues bastante difícil de determinar. En cualquier caso, sería bastante imprudente interpretar las soluciones al pie de la letra para deducir de ellas una norma jurídica absolutamente cierta.

81. Un problema análogo se plantea en relación con la antigüedad de los precedentes históricos: ¿Un cambio de práctica anula siempre la importancia y el sentido de la práctica anterior? Parece que no, en la medida en que las circunstancias también han cambiado. Pero, por otra parte, si bien los precedentes históricos son resultado de unas circunstancias —como la anexión o la colonización— que el derecho internacional moderno ya no tolera, o se basan en consideraciones que están en contradicción con los principios del derecho internacional actual, con todo, pueden evidentemente proporcionar argumentos *a contrario*. Aunque en ese caso también podría reinar la incertidumbre debido a que el precedente histórico invocado puede ofrecer todavía, por circunstancias propias de una situación determinada, soluciones que hoy en día pueden considerarse convenientes en lo que respecta a las deudas públicas.

82. Las circunstancias históricas intervienen también en otro plano: es normal que cuando el cambio territorial obedece a una evolución pacífica, la sucesión en las deudas siga otras normas que en el caso en que dicho cambio resulta del empleo de la fuerza. Ahora bien, la importancia del factor «fuerza» no se limita de manera alguna al nivel de las hostilidades abiertas. Las relaciones de fuerza entre los distintos Estados o partes territoriales no dejan de influir sobre la solución que ha de tomarse. Más adelante el Relator Especial tratará de nuevo este aspecto del problema.

83. Las relaciones de fuerza también pueden estar determinadas por una «debilidad», a saber, una insolvencia del Estado. En buen número de precedentes históricos se adoptan soluciones basadas en la consideración de que es preferible que sea el «segundo» deudor quien pague, aunque en principio sea otro quien tiene la responsabilidad jurídica. De este modo, las soluciones prácticas en lo que respecta a la sucesión están profundamente influidas por consideraciones de oportunidad que a su vez no pueden explicarse sino por las fuerzas presentes o los intereses que están en juego.

#### 4. EL INCUMPLIMIENTO DE TRATADOS

84. Otro factor viene a complicar aún más el análisis. En efecto, en varias hipótesis, los tratados que estipulaban una sucesión en las deudas públicas no fueron respetados por el Estado sucesor.

Así, por ejemplo, por el Tratado de Berlín, de 13 de abril de 1878<sup>58</sup>, se impuso a Bulgaria, Servia y Montene-

gro la obligación de sufragar parte de la deuda otomana sobre la base de una proporción equitativa. Pero de hecho nunca pagaron su parte de la deuda turca, ya que Turquía no era lo suficientemente fuerte para exigir la aplicación del tratado ni las Potencias europeas estaban lo bastante unidas para imponer este reparto de las deudas.

85. Los acuerdos de Mesa Redonda entre los Países Bajos e Indonesia firmados en La Haya el 2 de noviembre de 1949<sup>59</sup> determinaban el principio y las modalidades del reparto de la deuda de los Países Bajos entre éstos e Indonesia cuando esta última obtuvo la independencia. Sin embargo, en una nota de fecha 4 de agosto de 1956, el Gobierno indonesio denunció esos acuerdos, con lo que repudió la mayor parte de sus deudas para con los Países Bajos<sup>60</sup>.

86. Del mismo modo, a raíz de que en 1958 Guinea se negara a participar en la Comunidad, se rompieron las relaciones financieras entre Francia y este Estado de reciente independencia, y Guinea prácticamente dejó de asegurar el servicio de los préstamos de la ex colonia a la que había sucedido<sup>61</sup>.

Podrían multiplicarse los ejemplos de incumplimiento de tratados. Podría citarse también el caso de las deudas alemanas y austríacas tras los grandes tratados de paz de 1919, así como los de las deudas del Yemen, de Albania y de Hejaz en el contexto del Tratado de Lausana de 1923.

87. El hecho de que los tratados que estipulan una sucesión en las deudas públicas no sean siempre respetados no puede ser motivo de sorpresa si se tienen en cuenta las circunstancias en que se celebran. A menudo, el «libre consentimiento» del Estado sucesor de asumir una parte de la deuda del Estado predecesor no es sino una ficción. En realidad, muchos de esos tratados son impuestos a los Estados sucesores, a los que se convierte en deudores contra su voluntad. Por otra parte, se observa que estas hipótesis se refieren a menudo a tratados que imponen a los Estados una carga excepcionalmente pesada, con lo que se van más allá de los principios de sucesión generalmente aceptados<sup>62</sup>.

88. En otros casos no se planteaba la cuestión del cumplimiento de un tratado porque la actitud de alguno de los sucesores impedía desde un principio toda solución convencional. Ahora bien, en esos casos no se puede siempre afirmar que este Estado ha faltado a los principios del derecho internacional relativos a la sucesión en las deudas públicas.

Ch. Rousseau, *op. cit.*, pág. 436, y A. Andréadès «Les obligations financières, envers la dette publique ottomane, des provinces détachées de l'Empire turc depuis le traité de Berlin», *Revue générale de droit international public*, París, t. XV, N.º 6 (noviembre-diciembre 1908), págs. 585 a 601.

<sup>59</sup> Véase *infra* párrs. 304 y ss. y nota 224. Véase también: Francia, Présidence du Conseil et Ministère des affaires étrangères, *La documentation française — Notes et études documentaires*, París, 16 de septiembre de 1950, N.º 1380, págs. 17 y 18.

<sup>60</sup> Véase la nota 232 *infra*.

<sup>61</sup> Véase Bardonnet, *op. cit.*, pág. 646, así como las remisiones.

<sup>62</sup> Véase párr. 379 *infra*.

<sup>58</sup> Artículos 9, 33 y 42 del Tratado de Berlín. Caso citado por

5. INTERESES EN JUEGO <sup>63</sup>

89. Los intereses relativos a la sucesión en las deudas públicas son especialmente complejos. En caso de transferencia de una parte del territorio de un Estado, los intereses del Estado cuyo territorio se ha visto mermado consisten en un principio en negarse a pagar no sólo las deudas relativas a la parte del territorio que ha perdido sino también una parte de las deudas generales proporcional a la importancia de esta porción del territorio. Su interés es hacer pagar a quien después de él ejerce la soberanía sobre la parte del territorio que se ha separado. Le importa especialmente no verse abrumado por el peso de las deudas cuya responsabilidad sigue asumiendo después del cambio territorial. Pero el Estado predecesor tampoco tiene interés en perder su crédito; así pues, no llega a negar las deudas que pueden atribuírsele innegablemente según los principios del derecho internacional.

90. Por otro lado, los contribuyentes del territorio separado tienen interés en que no se les considere responsables de deudas de las que no se han beneficiado. La aceptación de la sucesión en las deudas públicas estará, pues, limitada por esta consideración. Por otra parte, los contribuyentes del Estado sucesor que no habitan en la parte del territorio que se ha incorporado, compartirán los intereses de los contribuyentes del territorio cedido. Pero tanto en uno como en otro caso, el Estado sucesor puede preocuparse de mantener su crédito exterior y su buena reputación.

91. Por otra parte, un cambio de deudor puede afectar a los intereses del tercer Estado acreedor. Entre el Estado deudor y el tercer Estado acreedor había una «ecuación personal» o un *intuitus personae*, que desaparece en caso de que cambie el deudor. También puede ocurrir que la sucesión de Estados tenga el efecto de consolidar aún más el interés del tercer Estado acreedor al hacer que la responsabilidad de la deuda pase de un Estado predecesor carente de recursos o recalcitrante a un Estado sucesor más rico y mejor dispuesto. Pero la situación se complica en el caso hipotético de que el Estado acreedor y el Estado sucesor sean idénticos. La identidad del Estado deudor es más importante para los acreedores privados, que no disponen en todos los casos de medios para perseguir judicialmente al Estado deudor. Su

<sup>63</sup> Véase Jèze, «Les défaillances d'Etat» (*loc. cit.*), págs. 377 a 435; International Law Association, *op. cit.*, págs. 107 y 108.

interés consiste pues en buscar normas para facilitar esta acción judicial, si los créditos de que se trata son legítimos y merecen tal protección.

92. Finalmente, debe tenerse en cuenta el interés de la comunidad internacional. Este interés se concreta cuando pasa a ser el de una organización internacional o de una institución financiera internacional como el BIRF <sup>64</sup>. Por otra parte, un buen orden jurídico internacional exige que las deudas sean pagadas por los responsables, en la medida exacta en que lo son, de acuerdo con los principios del derecho internacional. Ahora bien, como siempre las exigencias de la justicia se ven contrarrestadas por consideraciones de equidad: la comunidad internacional no puede tener interés en destruir un Estado tan sólo porque éste tenga que satisfacer sus deudas <sup>65</sup>. Como en derecho civil, donde se eliminó la prisión por deudas, argumentos de orden lógico vienen a reforzar los argumentos de orden moral: la ruina de un Estado es la manera más segura de imposibilitar el pago de sus deudas... es pues de interés general que el Estado deudor siga siendo «viable».

93. Una de las finalidades del derecho es la conciliación de esos intereses divergentes. Ello significa que no es posible, por parte del deudor, hacer caso omiso de una deuda de la que es responsable ni, por parte del acreedor, olvidar que toda intervención militar con objeto de asegurar el servicio de préstamos es ilegal. Por múltiples razones, diversamente apreciadas según la posición política en que uno se sitúe, el derecho internacional creó un orden jurídico carente de medios de ejecución. Por consiguiente, resulta bastante difícil aceptar como norma jurídica un principio de sucesión en las deudas de Estado.

## F.—Recapitulación del texto del proyecto de artículo propuesto en el presente capítulo

### Artículo O.—Definición de la deuda de Estado

Para los efectos de los presentes artículos, por deuda de Estado se entiende una obligación financiera contraída por el gobierno central del Estado y que grava la hacienda de ese Estado.

<sup>64</sup> Véase International Law Association, *op. cit.*, pág. 107.

<sup>65</sup> J. Lescure, «Faut-il détruire la Turquie?», *Revue politique et parlementaire*, París, t. 103, abril-junio de 1920, pág. 42.

## CAPÍTULO II

### El problema del tercer Estado

#### A.—Definición de tercer Estado

94. En el marco de la sucesión de Estados en materia de bienes de Estado, el Relator Especial había dedicado algunos artículos, uno de ellos de definición, al caso del tercer Estado. En ese contexto, había señalado que el tercer Estado no es, pues, el que cede ni el que sucede. No es ni

el Estado objeto de la mutación [territorial] ni el beneficiario de ésta. Es el Estado que a causa de una relación patrimonial establecida previamente con el Estado predecesor, resulta afectado por la sucesión de Estados <sup>66</sup>.

<sup>66</sup> *Anuario... 1974*, vol. II (primera parte), pág. 101, documento A/CN.4/282, cap. IV, art. X, párr. 7 del comentario.

Por su parte, la Comisión de Derecho Internacional, con el Relator Especial, ha definido al tercer Estado de la siguiente manera:

*Artículo 3.—Términos empleados*

Para los efectos de los presentes artículos:

...

e) se entiende por «tercer Estado» todo Estado distinto del Estado predecesor o el Estado sucesor<sup>67</sup>.

95. Como señala la Comisión, es la definición más simple y clara para todo el problema de la sucesión de Estados en materias distintas de los tratados. El Relator Especial se atenderá a esa definición en el presente documento, puesto que es valedera tanto para la sucesión en los bienes de Estado, como para la sucesión en las deudas públicas.

**B.—Establecimiento de una relación jurídica entre el Estado predecesor y el Estado sucesor exclusivamente como consecuencia de la sucesión de Estados**

96. Hay que determinar en qué calidad el tercer Estado es pertinente al presente estudio. Sin duda alguna, no es en calidad de deudor. Si es deudor del Estado sucesor, la sucesión de Estados, ajena a esta relación patrimonial, evidentemente no la afectará en modo alguno. Si el tercer Estado es deudor del Estado predecesor, ello implica que el Estado predecesor tiene un crédito a su respecto, que constituye un «bien de Estado». Ahora bien, este problema ya se ha examinado en el marco de la sucesión en los bienes de Estado. En consecuencia, el tercer Estado es pertinente para el tercer estudio solamente en su calidad de *Estado acreedor*<sup>68</sup>. Empero, ¿tercer Estado acreedor de quién? Puede serlo del Estado sucesor; en este caso, las relaciones que surgirán por ese hecho no son pertinentes para la sucesión de Estados. En definitiva, el hecho de la mutación territorial se refiere a la situación del *tercer Estado acreedor del Estado predecesor*.

97. Ahora bien, en la parte del proyecto de artículos consagrada a la sucesión en materia de bienes de Estado, la Comisión de Derecho Internacional adoptó un texto en que se dejaba a salvo de toda «turbulencia» dimanada

<sup>67</sup> *Anuario... 1975*, vol. II, pág. 118, documento A/10010/Rev.1, cap. III, secc. B.

<sup>68</sup> Por el momento, el Relator Especial no se propone entrar en detalles. El propio tercer Estado puede ser titular de créditos públicos respecto del Estado predecesor. Empero, es distinto el caso de las personas naturales o jurídicas, privadas o públicas, distintas del Estado que tienen en el tercer Estado créditos respecto del Estado predecesor. Son acreedores súbditos del tercer Estado. En efecto, naturalmente la «deuda pública» del Estado predecesor se ha definido como tal, con su carácter estatal, con referencia al *deudor*. Existe una deuda pública del Estado predecesor incluso si el acreedor es una persona privada extranjera; basta simplemente que la deuda haya sido contraída por el gobierno del Estado predecesor.

Igualmente, el Relator Especial limita su examen en el presente documento al caso del *tercer Estado*, aunque es sabido que el Estado predecesor puede ser deudor de una organización internacional o de una institución financiera internacional. Acude a la mente de inmediato el caso del Banco Mundial.

de la mutación territorial a los bienes, incluidos los créditos, del tercer Estado. En efecto, la Comisión decidió que:

*Artículo X.—Falta de efectos de una sucesión de Estados sobre los bienes de un tercer Estado*

Una sucesión de Estados no afectará en cuanto tal a los bienes, derechos e intereses que, en la fecha de la sucesión de Estados, se hallan situados en el territorio [del Estado predecesor o] del Estado sucesor y que en esa fecha, pertenezcan a un tercer Estado conforme al derecho interno del Estado predecesor [o, en su caso, del Estado sucesor]<sup>69</sup>.

98. Si hubiese que recurrir a una interpretación estricta de ese artículo X, cabría afirmar que se refiere únicamente a los bienes materiales, bienes raíces rurales y urbanos, consulados, tal vez a los depósitos bancarios (mencionado en el párrafo 3 del comentario relativo al artículo X), que, por su naturaleza se podrían localizar precisamente en el territorio del Estado sucesor (o del Estado predecesor) según el artículo X. Sin embargo, la expresión «bienes, derechos e intereses» del tercer Estado no prevé ninguna restricción que permita excluir de ellos a los créditos del tercer Estado, que constituyen bienes intangibles, tal vez difíciles de localizar. Por lo tanto, si se considera que el artículo X se refería también a los créditos del tercer Estado, ello significaría que las deudas del Estado predecesor, correspondientes a los créditos del tercer Estado, no deben quedar afectadas en modo alguno por la sucesión de Estado. En otros términos, sería absolutamente imposible e inútil estudiar el problema general de la sucesión de Estados en las deudas, porque las deudas del Estado predecesor (que no son otra cosa que los créditos del tercer Estado) deberían mantenerse en un riguroso *statu quo*, que la sucesión de Estados no podría modificar.

99. En realidad, el artículo X implica que los créditos del tercer Estado no deben desaparecer ni quedar afectados por el cambio territorial producido. Antes de tener lugar la sucesión de Estados, el Estado deudor y el Estado acreedor estaban vinculados por una relación jurídica precisa de deudor a acreedor. El problema que surge a continuación consiste en saber si, en este caso, la sucesión de Estados tiene por objeto no solamente 1) crear y establecer una relación jurídica entre el Estado predecesor deudor y el Estado sucesor, en virtud de la cual el primero podría hacer recaer sobre el segundo una parte o la totalidad de su obligación para con el tercer Estado acreedor, sino además 2) crear y establecer una nueva relación jurídica «Estado sucesor/tercer Estado», que reemplazaría la relación «Estado predecesor/tercer Estado», en la proporción de la obligación que indique la relación «Estado predecesor/Estado sucesor».

100. La respuesta consiste en que *la sucesión de Estados en las deudas públicas entraña la posibilidad de establecer relaciones entre el Estado predecesor y el Estado sucesor por deudas que vinculaban al primero respecto de un tercer Estado, pero en ningún caso entraña la posibilidad de que, en virtud de la sucesión, se establezca una relación*

<sup>69</sup> *Anuario... 1975*, vol. II, págs. 118 y 119, documento A/10010/Rev.1, cap. III, secc. B.

*jurídica directa entre el tercer Estado acreedor y el Estado sucesor, que pasaría a «tomar a su cargo» la deuda de su predecesor.*

Desde este punto de vista, el problema de la sucesión de Estados en las deudas se manifiesta más en relación con el de la sucesión de Estados *en materia de tratados* que con el de la sucesión de Estados en materia de bienes.

101. Limitándonos a pensar en el problema del traspaso de obligaciones y no en el de la transferencia de derechos, hay razones fundadas para afirmar que sólo existe «sucesión de Estados» en sentido estricto cuando, en virtud de una mutación territorial, ciertas obligaciones internacionales del Estado predecesor respecto de terceros se transpan al Estado sucesor exclusivamente en virtud de una norma del derecho internacional que prevé ese traspaso, prescindiendo de cualquier manifestación de voluntad del Estado predecesor o del Estado sucesor. Ahora bien, el efecto de la sucesión de Estados *en sí* debe cesar en ese punto. Se entabla una nueva relación jurídica entre el Estado predecesor y el Estado sucesor en lo que respecta a la obligación de que se trate. En todo caso, la existencia de esa relación no surte el efecto de extinguir automáticamente la relación anterior «Estado predecesor/tercer Estado» (salvo que el Estado predecesor desaparezca por completo), ni de reemplazarla por una nueva relación «Estado sucesor/tercer Estado» en lo que respecta a la obligación de que se trata.

102. Por lo tanto, si la relación concluye con «el traspaso»<sup>70</sup> de la deuda al Estado sucesor (en condiciones cuya definición constituye precisamente el objeto de la sucesión de Estados), no se podrá afirmar que el traspaso deba surtir efectos automáticamente respecto del tercer Estado acreedor, más allá de los efectos normales que surtirá respecto del Estado predecesor. En otras palabras, el artículo 6 del proyecto no podría aplicarse en el ámbito de las deudas. Se recordará que el texto de ese artículo era el siguiente:

*Artículo 6.—Derechos del Estado sucesor sobre los bienes de Estado que a él pasan*

La sucesión de Estados entrañará la extinción de los derechos del Estado predecesor y el nacimiento de los del Estado sucesor sobre los bienes de Estado que pasen al Estado sucesor de conformidad con las disposiciones de los presentes artículos<sup>71</sup>.

Sería aventurado afirmar, con un peligroso paralelismo, que un artículo similar sería apropiado para las deudas. Necesariamente habría que agregar una disposición en la que se indicara que la novación tiene lugar exclusivamente en las relaciones jurídicas entre el Estado sucesor y el Estado predecesor. Así se podría redactar el siguiente texto:

*Artículo R.—Obligaciones del Estado sucesor por las deudas de Estado que a él pasan*

En las relaciones entre el Estado predecesor y el Estado sucesor, la sucesión de Estados entrañará la extinción de las obligaciones del Estado predecesor y el nacimiento de las del Estado sucesor sobre las

deudas de Estado que pasen al Estado sucesor de conformidad con las disposiciones de los presentes artículos.

Al igual que en la sucesión de Estados en materia de tratados, en la esfera de la sucesión en las deudas públicas opera una *ecuación personal*. Las relaciones jurídicas que existían entre el tercer Estado acreedor y el Estado predecesor no pueden ser objeto de una doble novación, en una relación triangular, que tendría el efecto de establecer relaciones directas entre el Estado sucesor y el tercer Estado.

103. No se trata de un problema teórico y sus consecuencias son importantes. En primer lugar, si el Estado sucesor debe asumir parte de la deuda del Estado predecesor, ello suele significar en la práctica que pagará su cuota al *Estado predecesor*, que estará obligado a extinguir la deuda respecto del tercer Estado acreedor. Así, el Estado predecesor conserva su calidad de deudor y la plena responsabilidad por la deuda anterior. De este modo ha sucedido muchas veces, aunque sólo fuera por motivos prácticos, ya que la deuda del Estado predecesor había dado lugar a la emisión de títulos suscritos por ese Estado. Para que el Estado sucesor pudiera pagar directamente esos títulos, sería necesario que los apostillara; mientras no se produzca esa operación, que constituye la novación en las relaciones jurídicas, el Estado predecesor sigue siendo responsable por toda la deuda frente a los acreedores. Y ello no sucede solamente en los casos en que la pérdida territorial es mínima o en que el Estado predecesor debe mantener a su cargo el servicio de toda la deuda anterior. Además, si el Estado sucesor es insolvente, el Estado predecesor sigue obligado respecto de toda la deuda frente al tercer Estado acreedor, hasta que haya una novación expresa que vincule específica y directamente al Estado sucesor con el tercer Estado.

104. A juicio del Relator Especial, una parte de la doctrina más autorizada parece equivocarse a este respecto. Alexandre N. Sack, por ejemplo, ha enunciado «reglas» como las siguientes:

*Ninguna parte del territorio gravado con deudas debe asumir ni pagar una parte mayor de esas deudas que la que le corresponde. El hecho de que el gobierno de uno de esos territorios se niegue a asumir una parte de la deuda anterior que le correspondía, o no la pague efectivamente, no conlleva para los demás cesionarios y sucesores o para el antiguo Estado menoscabado la obligación de pagar la parte que le corresponde a ese territorio.*

Esta regla es indudable en lo que respecta a los Estados cesionarios y a los Estados sucesores soberanos e independientes; no se les puede obligar a garantizar solidariamente los pagos que correspondían a cada uno de ellos y al antiguo Estado menoscabado (si existe) ni a que tomen a su cargo la parte de la deuda que uno de ellos se niega a asumir.

Sin embargo, se plantea la siguiente cuestión: el antiguo Estado, si subsiste y sólo ha perdido una parte de su territorio, ¿está liberado de esa obligación?

...

La tesis de que el «antiguo» Estado menoscabado seguiría siendo el deudor principal frente a los acreedores y, en tal carácter, tendría el derecho de repetir contra los Estados cesionarios y sus sucesores se basa en una concepción (errónea) según la cual el principio de la sucesión en las deudas se basaría en las relaciones de los Estados entre sí. [...]

<sup>70</sup> Por lo demás, la expresión no es apropiada.

<sup>71</sup> *Anuario...* 1975, vol. II, pág. 118, documento A/10010/Rev.1, cap. III, secc. B.

...

Así pues, en principio, el antiguo Estado menoscabado tiene el derecho de considerarse responsable exclusivamente de la parte de la antigua deuda que le corresponde en proporción a su base contributiva.

...

*Los acreedores no tienen derecho de repetir (ni el derecho de persecución) contra el antiguo Estado menoscabado en lo que concierne a las partes de la deuda anterior que correspondían a los [...] sucesores, ni respecto de uno de los [...] sucesores en lo que atañe a las partes de la deuda anterior que correspondían a otro [...] sucesor o al antiguo Estado menoscabado.*

[...] Los Estados deudores tienen el derecho de hacer que se reparta entre todos los territorios gravados la deuda que antes era común. Ese derecho le corresponde con prescindencia del consentimiento de los acreedores. Así, sólo están obligados a pagar a los acreedores la parte de la deuda anterior que corresponde a cada uno de ellos <sup>72</sup>.

105. Estas diversas «reglas» no parecen aceptables puesto que el tercer Estado acreedor no ha consentido en el cambio de deudor. Mucho más convincente es el análisis que hace Gastón Jèze <sup>73</sup>:

En el caso en que la anexión *no sea total*, esto es, de desmembramiento *parcial*, la cuestión no plantea dudas; después de la anexión, al igual que antes, los tenedores de títulos tienen un sólo *acreedor*, a saber, el Estado que ha emitido el empréstito. [...] *La distribución de la deuda entre el Estado sucesor y el Estado desmembrado\** no surte el efecto inmediato de que el Estado sucesor se convierta *ipso jure* en deudor *directo* frente a los portadores de títulos emitidos por el Estado desmembrado. Para emplear términos jurídicos, el *derecho de persecución* de los acreedores se mantiene igual que antes del desmembramiento; sólo quedan afectadas la *cuota\** del Estado sucesor y la del Estado desmembrado: se trata de una relación jurídica *de Estado a Estado*.

...

[...] La anexión y el desmembramiento no dan lugar *de pleno derecho* a una *novación por cambio de deudor*.

En la práctica, es preferible *para todos los intereses en juego* que los acreedores tengan como deudor *directo* al deudor *real y principal*. Así pues, es conveniente que en los tratados de cesión, anexión y desmembramiento se resuelva esta cuestión. Por lo demás, así ocurre habitualmente.

...

En el caso de desmembramiento *parcial* y cuando la parte de la deuda que asume el Estado anexante es de poca importancia, el deudor *principal y real* es el Estado desmembrado. Por lo tanto, resulta preferible que el crédito no quede afectado y que el Estado desmembrado siga siendo el *único deudor* respecto de los tenedores de títulos de la deuda. El Estado anexante pagará su cuota al Estado desmembrado y éste, *solo*, se ocupará del servicio de la deuda (intereses y amortizaciones) *tal como antes del desmembramiento*.

El Estado anexante pagará su cuota en la forma de una *prestación periódica* [...], o como *una suma alzada* <sup>74</sup>.

<sup>72</sup> A. N. Sack, «La succession aux dettes publiques d'Etat» (*loc. cit.*), págs. 303 y 304, 306 y 320.

<sup>73</sup> Jèze se refiere al caso de traspaso de una parte del territorio, mientras que Sack se refería a la hipótesis de la separación de varias partes de un territorio y la creación de otros tantos Estados. En todo caso, la tipología sucesoria tiene poca importancia para estos efectos.

<sup>74</sup> Jèze, «L'emprunt dans les rapports internationaux...» (*loc. cit.*), págs. 67, 68 y 69. Jèze cita también a A. de Lapradelle y N. Politis, *Recueil des arbitrages internationaux*, París, Pédone, 1905, t. I, pág. 287.

## C.—Condiciones para la novación en las relaciones jurídicas con el tercer Estado

### 1. EFECTOS DE LA CESIÓN DE DEUDAS, EN RELACIÓN CON UN TERCER ESTADO ACREEDOR

106. El tercer Estado acreedor y el Estado predecesor deudor mantenían entre sí relaciones convencionales. La suerte de ese tratado, y por lo tanto de la deuda a que dio origen, pudo decidirse en el marco de un «acuerdo de transmisión» concertado entre el Estado predecesor y el Estado sucesor. El tercer Estado acreedor puede preferir mantener su vinculación con el Estado predecesor, aunque éste haya perdido territorio, si lo considera más solvente que el Estado sucesor. Por razón de su crédito, el tercer Estado poseía un derecho del que no pueden disponer discrecionalmente el Estado predecesor y el Estado sucesor en su acuerdo. Las normas generales de derecho internacional referentes a los tratados y los terceros Estados, es decir, los artículos 34 a 36 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados <sup>75</sup> se aplican perfectamente en este caso. Ciertamente, hay que reconocer que el acuerdo concertado entre el Estado predecesor y el Estado sucesor sobre la «transmisión» de una deuda de Estado del uno al otro no está destinado en principio a perjudicar al tercer Estado acreedor, sino más bien a mantener la deuda contraída para con él.

107. No obstante, como observó la Comisión de Derecho Internacional a propósito de los acuerdos de transmisión, en la sucesión de Estados en materia de tratados

el texto de los acuerdos de transmisión no admite normalmente que sean interpretados como un medio de creación de obligaciones o de derechos para terceros Estados. Según sus estipulaciones, se ocupan sólo de la transmisión de las obligaciones y los derechos convencionales del Estado predecesor al Estado sucesor.

El acuerdo de transmisión ha de ser considerado, de conformidad con la intención aparente de las partes en él, como una cesión intencional efectuada *por el Estado predecesor al Estado sucesor, de las obligaciones y los derechos de aquél en virtud de los tratados anteriormente aplicables al territorio\**. Sin embargo, es sumamente dudoso que esa cesión intencional modifique *por sí misma* la situación jurídica de cualquiera de los Estados interesados. La Convención de Viena no contiene ninguna disposición acerca de la cesión de derechos u obligaciones derivados de tratados. Esto obedece a que la institución de la «cesión» que se encuentra en algunos sistemas jurídicos nacionales, en virtud de la cual, en determinadas condiciones, los derechos adquiridos por contrato pueden ser transmitidos sin el consentimiento de la otra parte en el contrato, no parece ser una institución reconocida en derecho internacional. En derecho internacional parece clara la norma de que el acuerdo de una parte en un tratado de ceder sus obligaciones o sus derechos derivados del tratado no puede obligar a ninguna otra parte en el tratado sin el consentimiento de ésta. En consecuencia, el acuerdo de transmisión carece en principio de fuerza propia para traspasar del Estado predecesor al Estado sucesor obligaciones o derechos derivados de un tratado. Es un instrumento que, *como tratado*, sólo puede ser obligatorio entre el Estado predecesor y el

<sup>75</sup> Para el texto de la Convención, véase *Documentos Oficiales de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados, Documentos de la Conferencia* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: S.70.V.5), pág. 311.

Estado sucesor y cuyos efectos jurídicos directos están necesariamente limitados a ellos.

...

[...] Parece claro que los acuerdos de transmisión, si son válidos, constituyen en todo caso una expresión de la voluntad del Estado sucesor de mantener los tratados del Estado predecesor aplicables al territorio. Lo que importa saber es si un acuerdo de transmisión constituye algo más, a saber, un *ofrecimiento* de continuar los tratados del Estado predecesor, ofrecimiento que un tercer Estado, parte en uno de esos tratados, puede aceptar, obligando por esta mera aceptación al Estado sucesor a continuar los tratados. [...] <sup>76</sup>.

108. En consecuencia, el Relator Especial sería de la opinión de que en el proyecto de artículos debe figurar una disposición cuyo texto podría ser el siguiente:

**Artículo S.—Efectos de la cesión de deudas en relación con un tercer Estado acreedor**

Las deudas de Estado o las fracciones de deudas de Estado que, en virtud de los presentes artículos o de acuerdos concertados entre el Estado predecesor y el Estado sucesor, pasen del primero al segundo, no se transformarán, en la fecha de la sucesión de Estados y por el mero hecho de esa cesión, en deudas del Estado sucesor para con el tercer Estado acreedor.

109. Esto significa que:

a) Si la sucesión de Estados tiene el efecto de permitir que se reparta la deuda del Estado predecesor entre éste y el Estado sucesor, o que la asuma integralmente el primero o el segundo, en cambio no obliga, por sí misma, al tercer Estado acreedor.

b) Es preciso que el tercer Estado acreedor exprese de alguna manera su consentimiento a la subrogación de las deudas ocurrida entre el Estado predecesor y el Estado sucesor; es decir, que la sucesión de Estados no tiene el efecto *por sí misma* de liberar de pleno derecho al Estado predecesor de la deuda de Estado (o de la fracción de ésta) asumida por el Estado sucesor, si el tercer Estado acreedor no da su consentimiento expreso o tácito.

c) La sucesión de Estados no tiene el efecto, por su sola y exclusiva acción, de hacer reconocer al tercer Estado acreedor un crédito seguro, igual al monto de la deuda de Estado imputada al Estado sucesor; es decir que, por el mero hecho de la sucesión de Estados, el tercer Estado acreedor no puede disponer de un derecho de repetición o de persecución contra el Estado que sucede en la deuda.

**2. EFECTOS, EN RELACIÓN CON UN TERCER ESTADO ACREEDOR, DE UNA DECLARACIÓN UNILATERAL DEL ESTADO SUCESOR EN EL SENTIDO DE QUE ASUME LAS DEUDAS DEL ESTADO PREDECESOR**

110. Una declaración unilateral del Estado sucesor en el sentido de que asume en su totalidad o en parte las deudas del Estado predecesor a raíz de un cambio territorial, ¿entraña *ipso facto* una novación en las relaciones jurídicas convencionales anteriormente establecidas

<sup>76</sup> *Anuario...* 1974, vol. II (primera parte), págs. 184 y 185, documento A/9610/Rev.1, cap. II, secc. D, art. 8, párrs. 5, 6 y 11 del comentario.

entre el tercer Estado acreedor y el Estado predecesor deudor? Esta declaración beneficia sin lugar a dudas al Estado predecesor y sería sorprendente e inesperado que éste opusiera alguna objeción, ya que la declaración tiene el efecto práctico de aliviar la carga de su deuda. Al menos en principio, la declaración beneficia también al tercer Estado acreedor que podría temer que, a consecuencia del cambio territorial, se viera comprometida la totalidad o parte de su crédito.

111. Sin embargo, el tercer Estado acreedor puede tener un interés político o material en rechazar la sustitución o la subrogación del deudor. Por otra parte, como es sabido, en la mayor parte de los sistemas jurídicos nacionales la subrogación en las deudas es generalmente imposible. El Estado acreedor posee un derecho subjetivo en el que hay una gran parte de *intuitus personae*. Además, puede tener una razón importante para rechazar la subrogación de las deudas, por ejemplo, si considera que el Estado sucesor, por su declaración unilateral, ha asumido una parte excesiva o insuficiente de las deudas del Estado predecesor y que, por lo tanto, esta declaración puede comprometer sus intereses habida cuenta del grado de solvencia de uno de los dos Estados, predecesor o sucesor, o de la índole de las relaciones que el tercer Estado mantiene con cada uno de ellos o de cualquier otra razón. Más sencillo todavía, el tercer Estado no puede sentirse automáticamente obligado por la declaración unilateral del Estado sucesor, desde el momento en que ésta puede provocar las protestas del Estado predecesor acerca del monto de las deudas que el Estado sucesor ha decidido unilateralmente asumir.

112. De este modo, en este caso podría considerarse la posibilidad de incluir una disposición comparable, *mutatis mutandis*, a la del artículo 9 del proyecto sobre la sucesión de Estados en materia de tratados <sup>77</sup>. Su texto podría ser el siguiente:

**Artículo T.—Efectos, en relación con un tercer Estado acreedor, de una declaración unilateral del Estado sucesor en el sentido de que asume las deudas del Estado predecesor**

Las deudas de un Estado predecesor no pasarán a ser, en la fecha de la sucesión de Estados, deudas del Estado sucesor por el mero hecho de una declaración unilateral por la cual este Estado sucesor decide asumirlas.

**3. CONSENTIMIENTO DEL TERCER ESTADO ACREEDOR Y SUS EFECTOS**

113. También puede preverse, para todos los fines útiles, una disposición en la que se indicaría la manera en que debería intervenir el consentimiento de un tercer Estado acreedor a sentirse obligado por el acuerdo concertado entre el Estado predecesor y el Estado sucesor o por la declaración unilateral del Estado sucesor, en lo relativo a las deudas de Estado asumidas por el Estado sucesor. También puede indicarse en la misma disposición la consecuencia jurídica de tal consentimiento, que consiste en la creación de una relación jurídica, esta vez directa, entre el tercer Estado acreedor y el Estado sucesor,

<sup>77</sup> *Ibid.*, pág. 188, documento A/9610/Rev.1, cap. II, secc. D.



nuevo deudor, en lo que respecta a la deuda que este último acordó o decidió asumir.

114. De este modo, podría haber un proyecto de artículo del tenor siguiente:

*Artículo U.—Expresión y efectos del consentimiento del tercer Estado acreedor*

El consentimiento del tercer Estado acreedor a estar obligado por un acuerdo concertado entre el Estado predecesor y el Estado sucesor o por una declaración unilateral del Estado sucesor, en lo relativo a las deudas de Estado en una sucesión de Estados, podrá resultar de la intención expresada o del comportamiento seguido por el tercer Estado o de cualquier acto formal o tácito de éste.

Este consentimiento entrañará, en relación con el tercer Estado acreedor, la extinción de las obligaciones del Estado predecesor y el nacimiento de las obligaciones del Estado sucesor en lo que respecta a las deudas de Estado que pasen al Estado sucesor.

**D.—Recapitulación del texto de los proyectos de artículo propuestos en el presente capítulo**

*[Definición del tercer Estado]*

Artículo 3 del proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en lo que respecta a materias distintas de los tratados:

*Artículo 3.—Términos empleados*

Para los efectos de los presentes artículos:

...

e) se entiende por «tercer Estado» todo Estado distinto del Estado predecesor o el Estado sucesor.]

*Artículo R.—Obligaciones del Estado sucesor por las deudas de Estado que a él pasan*

En las relaciones entre el Estado predecesor y el Estado sucesor,

la sucesión de Estados entrañará la extinción de las obligaciones del Estado predecesor y el nacimiento de las del Estado sucesor sobre las deudas de Estado que pasen al Estado sucesor de conformidad con las disposiciones de los presentes artículos.

*Artículo S.—Efectos de la cesión de deudas en relación con un tercer Estado acreedor*

Las deudas de Estado o las fracciones de deudas de Estado que, en virtud de los presentes artículos o de acuerdos concertados entre el Estado predecesor y el Estado sucesor, pasen del primero al segundo, no se transformarán, en la fecha de la sucesión de Estados y por el mero hecho de esa cesión, en deudas del Estado sucesor para con el tercer Estado acreedor.

*Artículo T.—Efectos, en relación con un tercer Estado acreedor, de una declaración unilateral del Estado sucesor en el sentido de que asume las deudas del Estado predecesor*

Las deudas de un Estado predecesor pasarán a ser, en la fecha de la sucesión de Estados, deudas del Estado sucesor por el mero hecho de una declaración unilateral por la cual este Estado sucesor decide asumirlas.

*Artículo U.—Expresión y efectos del consentimiento del tercer Estado acreedor*

El consentimiento del tercer Estado acreedor a estar obligado por un acuerdo concertado entre el Estado predecesor y el Estado sucesor o por una declaración unilateral del Estado sucesor, en lo relativo a las deudas de Estado en una sucesión de Estados, podrá resultar de la intención expresada o del comportamiento seguido por el tercer Estado o de cualquier acto formal o tácito de éste.

Este consentimiento entrañará, en relación con el tercer Estado acreedor, la extinción de las obligaciones del Estado predecesor y el nacimiento de las obligaciones del Estado sucesor en lo que respecta a las deudas de Estado que pasen al Estado sucesor.

CAPÍTULO III

**Intransmisibilidad de las «deudas odiosas»**

115. Los proyectos de artículos sobre la sucesión de Estados en materia de deudas de Estado deben incluir una o dos disposiciones relativas a lo que se denomina generalmente «deudas odiosas» o «deudas de régimen», respecto de las cuales la doctrina evoca el caso de las «deudas de guerra» y de las «deudas de sumisión».

116. Se reconoce generalmente que es la doctrina anglosajona la que, históricamente, ha elaborado la teoría relativa a esas categorías de deudas, excluyéndolas de toda sucesión posible, basándose en principios morales. Como se verá, no obstante, la práctica de los Estados de Europa continental, si no la propia doctrina europea, también habían hecho prevalecer a menudo el mismo principio de la *tabula rasa* en relación con esas categorías de deudas, al menos respecto de las deudas contraídas entre Estados europeos para hacerse la guerra. Debe buscarse una definición de las «deudas odiosas» antes de determinar el régimen jurídico de esas deudas en el marco de la sucesión de Estados.

**A.—Definición de las «deudas odiosas»**

1. DEUDAS DE GUERRA Y DEUDAS DE SUMISIÓN

117. Las definiciones de deudas «odiosas», «de guerra» o «de sumisión» que ha encontrado el Relator Especial no son muy precisas, y no se sabe siempre si se refieren a una categoría de esas deudas, o si las engloban a todas, de suerte que parece incierta incluso la clasificación de esas deudas, unas respecto a otras. El Relator Especial ha hecho una elección que propone a la Comisión y que aparece ya en el título mismo del presente capítulo. Considera que las «deudas odiosas» designan al género, mientras que las «deudas de guerra» y las «deudas de sumisión» constituyen especies diferentes de ese mismo género. En otros términos, las deudas odiosas representarían un marco general en el que se hallarían variedades diferentes, como las deudas de guerra o las deudas de sumisión, o incluso otras que es posible imaginar.



118. Queda entendido que se trata en todos los casos de deudas de Estado. *Grosso modo*, se puede decir, provisionalmente, que las «deudas de guerra» son las que contrae un Estado para sostener un esfuerzo de guerra contra otro Estado, y las «deudas de sumisión», las que contrae un Estado para tratar de someter a un pueblo y colonizar su territorio.

119. Bustamante se refería a las

deudas contraídas durante la guerra de independencia por el soberano anterior, para atender a los gastos de esa guerra [...]. En derecho privado se diría que no es posible imponer las costas de un pleito al que lo gana, y en derecho público no cabe pretender que una de las partes soporte las responsabilidades surgidas o creadas para impedir directa o indirectamente su nacimiento y su existencia <sup>78</sup>.

Se trata en ese lugar de las deudas de guerra. El mismo autor se refiere también a las

deudas públicas creadas por el Estado antiguo antes de la guerra de independencia, a cargo de su Tesoro general o del Tesoro particular de la región que luego ha sido independiente, con el propósito directo o indirecto de mantener y afianzar su dominación y evitar que naciera el nuevo Estado <sup>79</sup>.

Se trata en ese lugar de las deudas de sumisión.

120. Fauchille escribía por su parte:

Algunos, como Oppenheim, pretenden que, en el caso de una anexión a consecuencia de una conquista, la transmisión [de las deudas] debe extenderse incluso a las obligaciones asumidas para hacer la guerra que ha conducido a la conquista. Pero la mayor parte de los autores abstraen semejantes deudas de la transmisión. En efecto, parece difícil obligar al Estado adquirente a que soporte las deudas que el Estado cedente había contraído para combatirle y procurar su derrota: las *deudas de guerra* quedan sometidas así a un régimen particular. En este último sentido se pronuncian también Jèze, Laurence y Westlake. Se pueden asimilar también a las deudas de guerra las contraídas en tiempo de paz, pero relacionadas especialmente con la *sumisión* del territorio liberado; ellas tampoco podrían vincular al Estado liberador <sup>80</sup>.

121. Las citas de los autores mencionados no se han hecho para precisar la suerte de esas deudas, que por el momento no nos preocupa todavía, sino sólo para explicar lo que se entiende generalmente por «deudas de guerra» y «deudas de sumisión». Esas dos especies entran en el marco general de las «deudas odiosas», a las que, de momento, se puede calificar sin más como deudas contrarias a los intereses superiores del territorio transferido o del Estado sucesor. Queda el caso de las deudas denominadas a menudo «deudas de régimen».

Gastón Jèze ha considerado incluso las deudas de sumisión (en el caso de la «germanización» de Polonia, por ejemplo), o bien las propias deudas de guerra como deudas de régimen <sup>81</sup>. «Hay que asimilar —escribía— a la deuda de guerra [...] la deuda contraída en tiempo de paz, pero especialmente relacionada con la sumisión del territorio liberado [...]. Es una deuda de régimen» <sup>82</sup>. La deuda de Estado sería, por consiguiente, la contraída en período normal para el funcionamiento regular de los servicios públicos, mientras que la deuda de régimen estaría vinculada, por el contrario, a la instalación de un régimen político y, más generalmente, a la noción de circunstancias excepcionales.

123. La distinción así establecida por Gastón Jèze es irreprochable en el orden interno del Estado, pero es fuente de confusión y de dificultades en el orden internacional. En este último marco, el derecho internacional ignora los órganos del gobierno, y más aún su orientación política, para no reconocer más que al Estado del que son instrumento. *Desde ese punto de vista, las deudas de régimen son igualmente deudas del Estado*, por haber sido contraídas por un órgano de gobierno de ese Estado <sup>83</sup>.

124. Hay que señalar que se evoca el caso de las «deudas de régimen», en sentido estricto mucho más en la hipótesis de sucesión de gobiernos que en la de sucesión de Estados. Ese problema se plantea entonces como consecuencia de un cambio de régimen político en el interior de un Estado, sin modificación territorial. No hay en ese caso, realmente, *cambio de identidad o interrupción de continuidad del Estado deudor*. Es el mismo Estado el que consiente (o no consiente), con un nuevo gobierno, en asumir la deuda pública contraída anteriormente por él. La carga de esa deuda pesaba sobre la misma población en el mismo Estado. Un caso célebre es el de la deuda pública zarista, de la que se había negado primeramente a hacerse cargo el nuevo régimen nacido de la Revolución de octubre <sup>84</sup>.

125. Pero es cierto que, incluso en casos de variación territorial, es decir, de sucesión de Estados, puede plantearse la cuestión de las «deudas de régimen»: en efecto, todo es cuestión de denominación o de definición. Además, esas mismas deudas de régimen, si han sido aceptadas por un nuevo gobierno (sucesión de gobiernos), pueden hallarse incluidas posteriormente en una sucesión de Estados, si, más adelante, el territorio de ese gobierno cambia de extensión antes de que se hayan extinguido esas deudas.

## 2. DEUDAS DE RÉGIMEN

122. Gastón Jèze oponía las «deudas de régimen» a las deudas de Estado. Sería deuda de Estado la referente al Estado como entidad abstracta o como una nación organizada jurídicamente. Esa organización se concretaría en un conjunto de servicios públicos de interés general sin referencia al régimen político o a la tonalidad ideológica del gobierno existente. Progresivamente,

<sup>78</sup> A. Sánchez de Bustamante y Sirvén, *Derecho Internacional Público* (op. cit.), t. III, pág. 277.

<sup>79</sup> *Ibid.*

<sup>80</sup> Fauchille, op. cit., pág. 352.

<sup>81</sup> Jèze, *Cours de science des finances...* (op. cit.), págs. 302 a 305 y 327.

<sup>82</sup> *Ibid.*, pág. 327.

<sup>83</sup> Véase párr. 46 *supra*.

<sup>84</sup> La Tercera República Francesa ha reconocido una deuda de guerra de la Francia revolucionaria. Una deuda contraída en 1797 por Bonaparte (que en esa época no era, sin embargo, un órgano oficial del Gobierno de Francia) había sido reconocida más tarde a petición de cierta familia Thierry, de origen francés, instalada en Venecia. Esa familia había consentido en entregar en 1797 a Bonaparte 60 millones de francos-oro para que equipara a su ejército de Italia. En 1938, el Gobierno Daladier reconoció esa deuda, por mediación de la Embajada de Francia en Berlín, en beneficio de esa familia, convertida en Tirrier en Essen. El importe de esa deuda equivaldría hoy a 12.000 millones de marcos alemanes.

126. En resumen, lo que es determinante en el marco de la sucesión de Estados es: 1.º afirmar que las deudas de régimen son indiscutiblemente deudas de Estado, pues el derecho internacional no reconoce más que a los Estados, y 2.º señalar que, en último extremo, las nociones de «deuda odiosa» y de «deuda de régimen» coinciden en gran parte. Una y otra constituyen una categoría general, un «género», en el que se encuentran «especies» denominadas deudas de guerra, deudas de sumisión u otras. La diferencia que existe entre las deudas de régimen y las deudas odiosas es que *las primeras se consideran desde el punto de vista del Estado predecesor* (de cuyo «régimen» político se trata), mientras que *las segundas se consideran desde el punto de vista del Estado sucesor* (para el cual es «odiosa» esa categoría de deudas). Por tanto, se podrían considerar prácticamente idénticas las deudas de régimen y las deudas odiosas. Simplemente, la intransmisibilidad habitual de esas deudas, que expresa un fenómeno de rechazo por parte del Estado sucesor, obliga a situarse al nivel de este último, y justifica que se pueda preferir el uso de la denominación de «deudas odiosas».

127. Si hubiera que buscar a toda costa una diferencia más sustancial entre la deuda odiosa y la deuda de régimen, se podría decir que *todas las deudas odiosas son deudas de régimen, pero que, a la inversa, todas las deudas de régimen no son deudas odiosas*. En efecto, se puede imaginar el caso de una deuda de régimen tal como una deuda de guerra que hubiera contraído antaño un Estado A para luchar contra un Estado B. Si más tarde el Estado A es afectado por una mutación territorial —por ejemplo, uniéndose a un Estado C—, es probable que al Estado sucesor D que nazca de la unificación de los Estados A y C no le repugne hacerse cargo de la deuda de guerra contraída por el Estado A, cuando éste estaba en conflicto con el Estado B. Aún le repugnaría menos por tratarse de una unificación de Estados, es decir, de un caso de sucesión de Estados pacífica y deseada por dos Estados que quieren unirse. Mediante esa hipótesis, se ve que el Estado sucesor asume la deuda porque la guerra no se había dirigido contra él; había ocurrido entre el Estado predecesor y un tercer Estado. Era una deuda que no le resultaba odiosa.

128. En ese sentido, la categoría de las deudas odiosas (estrictamente intransmisibles) parece un poco más reducida que la de las deudas de régimen (una parte de las cuales podría ser asumida por el Estado sucesor si no hubiera sido contraída contra sus intereses superiores). Aparece ahí un elemento que hay que retener para la definición de la deuda odiosa.

### 3. DEFINICIÓN DE LAS DEUDAS ODIOSAS

129. Dos puntos importantes podrían retenerse para aclarar la definición del término «deudas odiosas»:

a) Situándose desde el punto de vista del Estado sucesor, podría entenderse por «deuda odiosa» una deuda de Estado contraída por el Estado predecesor para servir a fines contrarios a los intereses superiores del Estado sucesor, o del territorio que se le ha transferido.

b) Situándose desde el punto de vista de la comunidad internacional, podría entenderse por «deuda odiosa» toda deuda contraída para fines no conformes al derecho internacional contemporáneo y, más concretamente, a los principios de derecho internacional incorporados en la Carta de las Naciones Unidas.

a) *Fondos tomados en préstamo, utilizados contra los intereses superiores del Estado sucesor o del territorio traspasado*

130. El Relator Especial evoca aquí el problema de intereses superiores lesionados por el Estado predecesor. En efecto, es evidente que toda acción política, económica o social de un Estado podría implicar inconvenientes para otro Estado en casi todos los casos, si se busca a fondo. Una deuda contraída por un Estado para realizar esa acción política, económica o social no se convierte por ello en una «deuda odiosa» para otro Estado si la lesión de los intereses de éste no es grave o importante. Nos hallamos aquí en los confines de la responsabilidad de los Estados. Si la deuda ha sido contraída por un Estado para realizar un hecho ilícito contra otro Estado, la situación está clara. Ese otro Estado, si se convierte en Estado sucesor, no reconocerá la deuda en cuestión. Pero pueden existir hipótesis en que, aparte incluso de todo hecho ilícito, la acción del Estado pueda causar un perjuicio a otro Estado.

131. Se puede imaginar la hipótesis de dos Estados vecinos que se temen mutuamente por existir un litigio territorial entre ellos, y que se lanzan a una carrera de armamentos particularmente ruinosa para los dos, y se endeudan gravosamente para ello. Pero el conflicto territorial termina por resolverse de un modo pacífico, y una parte del territorio de uno de ellos es incorporada al otro. En esa parte del territorio se habían realizado mediante empréstitos trabajos importantes de defensa. El Estado sucesor consideraría ciertamente como una «deuda odiosa» la deuda del Estado predecesor contraída durante el período de la carrera de armamentos.

132. Por otra parte, se podrían distinguir los casos en los que se habrían contraído deudas que se podrían calificar de «deudas sospechosas». En efecto, puede ocurrir que un Estado, en el momento en que percibe la inminencia de un traspaso territorial al que debe acceder, contraiga deudas sin compensación adecuada con el único fin de perjudicar al Estado sucesor o a la población del territorio traspasado<sup>85</sup>.

b) *Deudas contraídas para la realización de fines reconocidos como ilícitos en derecho internacional*

133. Una hipótesis que no plantea dificultades es la de una deuda contraída a fin de utilizar fondos para la violación de las obligaciones de un tratado. Pero la complejidad del problema se presenta en otras circunstancias. La cuestión de las «deudas odiosas» se plantea hoy, en la esfera de la sucesión de Estados, en términos de ética jurídica contemporánea en relación, por una parte, con los derechos humanos y el derecho de los

<sup>85</sup> E. H. Feilchenfeld, *Public Debts and State Succession*, Nueva York, Macmillan, 1931, pág. 718.

pueblos a la libre determinación y, por otra parte, con la ilicitud del recurso a la guerra.

134. Si el Estado predecesor ha contraído una deuda, por ejemplo, para la compra de armas que hayan servido para pisotear los derechos humanos mediante el genocidio, la discriminación racial o el *apartheid*, el Estado sucesor debe considerar odiosa esa deuda, aunque su población o la del territorio que se le ha cedido no haya sufrido directamente a causa de tal política. El Estado sucesor no debe tomar ninguna parte de la deuda general del Estado predecesor correspondiente a esas compras de armas.

135. Igualmente, si el Estado predecesor ha contraído deudas para disponer de medios financieros para una política de sumisión de un pueblo y de colonización de su territorio, o, en general, para una política contraria al derecho de libre determinación de los pueblos, nos hallaremos ante deudas odiosas desde el punto de vista de la comunidad internacional. Y si se produce más adelante una sucesión de Estados, por ejemplo, un traspaso de una parte del territorio de un Estado a otro, el Estado sucesor, aunque no haya sido víctima de esa política, no debe soportar ninguna parte de esas deudas individualizadas en la deuda general del Estado predecesor. *A fortiori*, ocurrirá lo mismo si el Estado sucesor, o el territorio que se le ha traspasado, han sido víctimas ellos mismos de esa política del Estado predecesor.

136. La cuestión de las deudas odiosas se plantea también en términos de ilicitud del recurso a la guerra en derecho internacional contemporáneo. Las deudas contraídas por un Estado para emprender una guerra de agresión son evidentemente deudas odiosas. Pero se pueden distinguir dos hipótesis diferentes: la primera se refiere a la irregularidad general de la sucesión de Estados con intervención de la fuerza. La segunda se refiere solamente a la irregularidad de la deuda respecto de la cual se plantearía más tarde el problema de su transmisión en el marco de otra sucesión de Estados, esta vez regular.

137. El primer punto ya está resuelto, puesto que el trabajo de codificación emprendido por la Comisión de Derecho Internacional se refiere solamente a las situaciones que ocurran «de conformidad con el derecho internacional y, en particular, con los principios de derecho internacional incorporados en la Carta de las Naciones Unidas»<sup>86</sup>. Por tanto, no sólo no deben ser asumidas por el Estado sucesor las deudas de una guerra de agresión, sino que la misma sucesión de Estados no existe jurídicamente. (Además, el problema de la suerte de las deudas de una guerra de agresión sólo podría plantearse, en ese caso, si el Estado agresor ha sido vencido, lo que es posible, y territorialmente disminuido, lo que es irregular, pues el Estado agredido que queda victorioso no tiene derecho a extenderse territorialmente. La anexión está prohibida incluso como consecuencia del ejercicio de un derecho de legítima defensa. En el

pasado, los Estados que se habían opuesto victoriosamente a una guerra de agresión tomaban una porción del territorio del vencido agresor, lo que creaba un fenómeno de sucesión de Estados. Eso ocurre aún, y la doctrina razona sobre tal hipótesis para determinar la suerte de las deudas de una guerra de agresión que no haya tenido éxito, pero que, no obstante haya creado un caso de sucesión de Estados.) No debería plantearse pues el problema, y la sucesión de Estados no debería tener objeto, puesto que no debería existir siquiera.

138. Si los Estados quieren respetar el derecho internacional, sólo habría que considerar la segunda hipótesis. Se trataría de un Estado A que habría contraído deudas para sostener su guerra de agresión contra un Estado B. Su guerra no debe generar, en estricto derecho, ni una mutación territorial, ni una sucesión de Estados regulares. No hay que preocuparse pues de la suerte de las deudas de guerra, lo mismo que de ninguna otra materia sucesoria. Pero, más tarde, y antes de que se hayan extinguido las deudas de guerra del Estado A, ocurre una sucesión de Estados, esta vez regular, entre ese Estado A y otro Estado C. Lo que hay que determinar es la suerte de las deudas de guerra del Estado A respecto del Estado C. Y puesto que se ha tratado de una agresión, las deudas que han permitido ese acto ilícito no serán transmisibles al Estado C. Eso se deberá no tanto a que esas deudas de guerra del Estado A hayan servido para favorecer designios contrarios a los intereses del Estado C, sino al hecho de que han permitido al Estado A violar una obligación jurídica imperativa de no recurso a la guerra, lesionando a la comunidad internacional.

139. Pero es cierto que la realidad es diferente. Y es entre el Estado A y el Estado B entre los que se establece una relación de sucesión de Estados por el hecho de una mutación territorial en beneficio del Estado B que ha vencido a su agresor. El sucesor (B) se negará a hacer honor a las deudas de guerra del Estado predecesor (A). Los ejemplos sacados de la práctica de los Estados cubren esencialmente esta hipótesis.

140. En resumen, el Relator Especial propone una definición de las deudas odiosas que podría ser la siguiente:

#### *Artículo C.—Definición de las deudas odiosas*

Para los efectos de los presentes artículos, se entenderán por «deudas odiosas»:

a) todas las deudas contraídas por el Estado predecesor para realizar objetivos contrarios a los intereses superiores del Estado sucesor o del territorio traspasado;

b) todas las deudas contraídas por el Estado predecesor para un fin y con un objeto no conformes al derecho internacional, y en particular a los principios de derecho internacional incorporados en la Carta de las Naciones Unidas.

### **B.—Determinación de la suerte de las deudas odiosas**

#### **1. DEUDAS DE GUERRA**

141. Recorriendo la literatura jurídica del siglo pasado, se observa que se consideraba perfectamente admisible

<sup>86</sup> Véase *Anuario... 1974*, vol. II (primera parte), pág. 181, documento A/9610/Rev.1, cap. II, secc D, proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en materia de tratados, artículo 6; y *Anuario... 1975*, vol. II, pág. 118, documento A/10010/Rev.1, cap. III, secc. B, proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en lo que respecta a materias distintas de los tratados, art. 2.

eximir al Estado sucesor de toda deuda contraída por el Estado predecesor para sustentar su esfuerzo de guerra contra el primero. En efecto, no era concebible que un pueblo que se había liberado de la soberanía política de un Estado, gracias a una resistencia victoriosa, estuviese obligado a pagar después de su victoria las deudas contraídas por el Estado que le había hecho la guerra para mantenerlo bajo su soberanía. La práctica de los Estados se orientó muy pronto hacia esta solución justa y de buen sentido. Sin embargo, habrían podido igualmente darse ejemplos en sentido contrario.

a) *Rechazo de las deudas de guerra conforme a la práctica de los Estados*

142. Los tratados de los siglos XVIII y XIX prevén el rechazo por el Estado sucesor de las deudas de guerra del Estado predecesor. Entre ellos, figuran el Tratado de Campo-Formio (17 de octubre de 1797), celebrado entre Francia y el Emperador de Austria<sup>87</sup>; el Tratado de Tilsit (9 de julio de 1807), celebrado entre Francia y Prusia<sup>88</sup>, y el Tratado de Viena (30 de octubre de 1864), celebrado entre Dinamarca, Prusia y Austria<sup>89</sup>.

El artículo 24 del Tratado de Tilsit precisaba que

*los compromisos, deudas y obligaciones\** de toda naturaleza que S.M. el Rey de Prusia haya podido tener, asumir y contratar *con anterioridad\** a la presente guerra, como poseedor de países, territorios, dominios, bienes y rentas que dicha Majestad ceda o a los cuales renuncie en virtud del presente Tratado, serán de cargo de los nuevos poseedores quienes deberán satisfacerlos sin ninguna excepción, limitación o reserva.

Feilchenfeld estima que ello excluye «las deudas contraídas *durante* \* la guerra entre Francia y Prusia»<sup>90</sup>. Ese era el caso de los otros tratados citados.

143. Un caso bastante célebre en la práctica de los Estados es el relativo a la suerte de las deudas de guerra de Sudáfrica cuando se produjo *la anexión del Transvaal* por Gran Bretaña en 1900. El comandante en jefe de las fuerzas armadas británicas, el Mariscal Roberts, había declarado, el 6 de junio y el 11 de julio de 1900, que Gran Bretaña rehusaba asumir las deudas de guerra acordadas por la ley N.º 1 de 1900 de la República de Sudáfrica<sup>91</sup>. En el mismo sentido se pronunciaban, el 30 de noviembre de 1900, los juristas de la Corona, R. B. Finlay y E. Carson, en la opinión consultiva que dieron a la Colonial Office. Ellos decían:

We think that obligations incurred during the war, or in contemplation of the war, stand upon a different footing, and we do not know of any principle of international law which would oblige Her Majesty's Government to recognize such obligations<sup>92</sup>.

144. Se observará que, en el asunto relativo a la sociedad holandesa de ferrocarriles sudafricanos, el informe de

<sup>87</sup> Art. 4.

<sup>88</sup> Art. 24 (G. F. de Martens, ed., *Recueil des traités*, t. VIII, pág. 666). Véase también el tratado de 11 de abril de 1811 entre Prusia y Westfalia, art. 13.

<sup>89</sup> Art. XII. Con todo, en 1875 Prusia pagó, aunque a título totalmente gracioso, una indemnización de 4,5 millones de marcos.

<sup>90</sup> E. H. Feilchenfeld, *op. cit.*, pág. 91.

<sup>91</sup> *Ibid.*, pág. 394, nota 102.

<sup>92</sup> D. Bardonnnet, *op. cit.*, pág. 280, nota 58.

la Comisión de concesiones del Transvaal<sup>93</sup> llegó a una conclusión en el mismo sentido, afirmando que, en todo caso y en forma general, las obligaciones del Estado predecesor no comprometían jurídicamente al Estado anexante. Este planteamiento reflejaba la posición británica mantenida en forma bastante constante en la época y que se manifestó principalmente otra vez en el alegato de Lord Robert Cecil en el famoso asunto de la *West Rand Central Gold Mining Company Limited v. the King*<sup>94</sup>.

145. Después de la primera guerra mundial, el problema de la no sucesión en las deudas de guerra volvió a adquirir actualidad y su solución quedó entregada al honor. Los grandes tratados que pusieron fin a esa guerra confirmaban el principio del rechazo de las deudas de guerra por el Estado sucesor.

146. Según se desprende *a contrario* del artículo 254 del Tratado de Versalles de 28 de junio de 1919<sup>95</sup>, los Estados sucesores no estaban obligados a hacerse cargo de las deudas de guerra del Imperio alemán. En efecto, los Estados sucesores sólo asumieron las deudas públicas alemanas anteriores al 1.º de agosto de 1914, es decir, al desencadenamiento de la guerra, según las modalidades que se determinaban en el artículo 254 del Tratado. El profesor Charles Rousseau escribió a este respecto que «el Tratado de Versalles dio un alcance incluso demasiado amplio a esta solución, puesto que eximió a Dinamarca, cesionario de Slesvig, de toda contribución a las deudas de guerra, aunque ese país había sido jurídicamente neutral de 1914 a 1918»<sup>96</sup>.

147. Los otros tratados de paz excluyen del reparto de las deudas todas aquellas contraídas por el Estado predecesor con el fin de sustentar su esfuerzo de guerra<sup>97</sup>. Así pues, el Tratado de Lausana excluyó las deudas posteriores al 17 de octubre de 1912<sup>98</sup>, los Tratados de Saint-Germain y de Trianon, las que fueron contraídas después del 28 de julio de 1914<sup>99</sup>, y el Tratado de Neuilly, las posteriores al 11 de octubre de 1915<sup>100</sup>. Este último Tratado (art. 141, párr. 2) precisa que, en cuanto a la deuda que corresponda repartir, procede determinar «el monto de la deuda pública búlgara al 11 de octubre de 1915, teniendo en cuenta, con respecto a la deuda contraída después del 1.º de agosto de 1914 *solamente la*

<sup>93</sup> Informe conocido igualmente bajo el nombre de «informe de la Comisión Lyttleton», de 19 de abril de 1901, y, además, bajo el nombre de «Libro azul» británico, de 12 de junio de 1901.

<sup>94</sup> *British International Law Cases*, Londres, Stevens, 1965, vol. 2, pág. 283.

<sup>95</sup> G. F. de Martens, ed., *Nouveau recueil général de traités*, Leipzig, Weicher, 1923, 3.ª serie, t. XI, págs. 516 y 517. Para una versión española del Tratado, véase E. Díaz Retg. *Tratado de Paz entre las Potencias aliadas y asociadas y Alemania*, Barcelona, A.L.S.A., 1919.

<sup>96</sup> Rousseau, *op. cit.*, pág. 462.

<sup>97</sup> Véase Feilchenfeld, *op. cit.*, pág. 450, párr. 213.

<sup>98</sup> Tratado de Lausana, de 24 de julio de 1923, art. 50 (G. F. de Martens, ed., *Nouveau Recueil général de traités*, Leipzig, Weicher, 1925, 3.ª serie, t. XIII, pág. 356).

<sup>99</sup> Tratado de Saint-Germain-en-Laye, de 10 de septiembre de 1919, art. 203 (*ibid.*, 1923, 3.ª serie, t. XI, págs. 759 y ss.); *Traité de Trianon*, de 4 de junio de 1920, art. 186 (*ibid.*, t. XII, págs. 485 y ss.).

<sup>100</sup> Tratado de Neuilly-sur-Seine, de 27 de noviembre de 1919, art. 41 (*ibid.*, pág. 363).

parte de ella que Bulgaria no hubiese utilizado para preparar la guerra de agresión \*».

148. No fue sin dificultad que se llegó a estas soluciones de los tratados de paz. Las Potencias centrales protestaron en su contra. Hungría había sostenido que la diferenciación de la deuda según su origen carecía de fundamento en el derecho internacional. Alemania hizo valer que era injusto que únicamente la población vencida, que había quedado bajo su soberanía tras las diversas cesiones de territorio, soportase la carga de las deudas de guerra habida cuenta de que, durante el período de las hostilidades, el conjunto de la población, incluida aquella de los territorios cedidos había sido responsable de la guerra y había tomado parte en ella en igual forma. Por último, Austria y Turquía observaban, por su parte, que los Estados sucesores antiguos enemigos no eran los mismos que las Potencias que habían entrado a la guerra en 1914 con los Estados aliados.

149. Por ello, habida cuenta de la carga financiera aplastante que dejó, por ejemplo, Austria después de la primera guerra mundial, las soluciones políticas se apartaron de la tesis jurídica que había persistido. Así pues, el Gobierno de Checoslovaquia aceptó por razones políticas pagar el 33% de los empréstitos de guerra austriacos contraídos respecto de su territorio.

150. Cabe observar que los tratados de paz que pusieron fin a la primera guerra mundial dieron un *alcance* muy amplio a la noción de «deuda de guerra», considerando como tal toda deuda contraída «durante» la guerra. En esa forma, se reconoció un carácter irrefragable a la presunción fundada en la fecha de contratación de los empréstitos. Así pues, un empréstito contraído por Alemania en 1917 para la construcción de un puente en Teschen (Alta Silesia), fue considerado como un empréstito de guerra por la Comisión de reparaciones alemanas, por el solo hecho de la fecha de su concertación.

151. Los tratados que pusieron fin a la segunda guerra mundial obedecen a la misma inspiración que los tratados de 1919 en lo que se refiere al rechazo de las «deudas de guerra» por los Estados sucesores. Por ejemplo, en el Tratado de paz de 10 de febrero de 1947, celebrado con Italia figura implícitamente esta solución <sup>101</sup>.

152. Por otra parte, la Comisión de conciliación franco-italiana, creada en virtud de ese tratado de paz, había juzgado que

las deudas contraídas por el Estado cedente *a causa de la guerra\**, o a causa de la agregación de un territorio, primeramente anexado y luego liberado, no podrían obligar al Estado sucesor o restaurado. No se concibe que Etiopía tenga que soportar la carga de los gastos en que incurrió Italia para asegurar su dominación sobre el territorio etíope <sup>102</sup>.

<sup>101</sup> Tratado de paz con Italia, anexo X (Disposiciones económicas y financieras relativas al Territorio libre de Trieste), párr. 5, y anexo XIV (Disposiciones económicas y financieras relativas a los territorios cedidos), párr. 6 (Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 49, págs. 98 y 115).

<sup>102</sup> Comisión de conciliación franco-italiana, decisión N.º 201 de 16 de marzo de 1956, relativa a la interpretación y la aplicación de las disposiciones del párrafo 7 del artículo 78 del Tratado de paz del territorio etíope: Commission de conciliation franco-italienne, *Recueil des décisions*, fascículo 5.º, pág. 296 y Naciones Unidas, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. XIII (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta 64.V.3), pág. 639.

b) Casos en que, conforme a la práctica de los Estados, se asumen las deudas de guerra

153. Se ha señalado anteriormente <sup>103</sup> que, tras la primera guerra mundial, Checoslovaquia había decidido, por razones políticas, asumir las deudas de guerra austriacas hasta concurrencia del 33%. Es posible remontarse más lejos en el tiempo y constatar, por ejemplo, que el Tratado de Ryswick, que estableció la «paz de Westfalia», no excluyó la sucesión de las deudas de guerra o que Prusia prometió expresamente pagar ciertas deudas de guerra en el Tratado de 1720 que celebró con Suecia <sup>104</sup>.

154. Casi huelga señalar que tales soluciones se inspiran generalmente en consideraciones de oportunidad política <sup>105</sup>. Algunos autores, bastante raros es verdad, se fundan en precedentes azas aislados y en otras consideraciones, para recomendar que se asuman las deudas de guerra del Estado sucesor. De Louter escribía:

No cabe duda alguna que Gran Bretaña tenía [...], en 1901, el deber de satisfacer las deudas y otras obligaciones pecuniarias de las repúblicas sudafricanas que conquistaba [...]. Lo mismo ocurre con todas las deudas, cualquiera sea el fin para el cual hayan sido contraídas, incluidas aquellas que deriven de los esfuerzos hechos por defender la patria y evitar su destrucción\* <sup>106</sup>.

155. Por su parte, Pufendorf se fundaba en los derechos adquiridos de los acreedores para imponer al Estado sucesor el reconocimiento de todas las deudas, incluso las odiosas <sup>107</sup>.

Feilchenfeld, a su vez, afirmaba:

Most discussions, however, concern cases which are considerably weaker. They do not argue that a debt should not be maintained because the use of its proceeds had the incidental effect of injuring another State, as would be the case, for instance, if the use of the proceeds has the effect of deminishing the export of another country; nor that all debts should be exempt from maintenance which have been contracted with the purpose of using the proceeds in a way which is positively harmful to other countries. The customary arguments are essentially restricted to war debts, and even so frequently apply only to war debts contracted during a war which immediately precedes the annexation. Further, the customary argument is restricted to the fact that the exemption concerns debts which have been contracted in the last war fought against the annexing State. As has been shown in the historical parts, *no specific custom has grown up which exempts war debts from maintenance in case of annexation or dismemberment\**.

156. El mismo autor agregaba,

Apart from vague sentimental considerations, there is no serious ground why annexing States should not pay debts which are validly owed, even if the proceeds have been used against their interests.

Para justificar este punto de vista, Feilchenfeld estimaba en especial:

<sup>103</sup> Véase párr. 149 *supra*.

<sup>104</sup> Véase Feilchenfeld, *op. cit.*, pág. 75. El mismo autor invoca el caso de Grecia en 1864 y el de la unidad italiana (*op. cit.*, pág. 269).

<sup>105</sup> El Relator Especial no quiere decir con ello que la solución inversa, de rechazo de las deudas de guerra, no se inspire en consideraciones políticas. El derecho no puede abstraerse de la realidad política. Sólo que, en el caso del rechazo, las preocupaciones políticas coinciden más fácilmente con los principios morales.

<sup>106</sup> J. de Louter, *Le droit international public positif*, Oxford, Publicaciones de la Dotación Carnegie para la Paz Internacional, Imprenta de la Universidad, 1920, t. I, pág. 229.

<sup>107</sup> Citado por Feilchenfeld, *op. cit.*, pág. 32.

If the feelings of the people of a State are not disturbed by the incorporation into its organization of men who have fought against it, and by the acquisition of assets which have been used for war purposes, there is no reason why they should be disturbed by the maintenance of war liabilities<sup>108</sup>.

Agregaba que no era cierto que todos los acreedores que prestaban dinero a un beligerante con fines de guerra «jugasen» a la victoria del deudor y que, en realidad, no esperasen que se les pagara en caso de derrota. En su opinión, las deudas de guerra no serían asimilables a las deudas de juego<sup>109</sup>.

No obstante, es preciso no perder de vista que todos esos autores escribían en épocas en que el derecho internacional contemporáneo no prohibía la guerra o no la prohibía completamente.

## 2. DEUDAS DE SUMISIÓN

157. Las deudas de sumisión son aquellas que un Estado contrae con miras a reprimir, en un territorio que domina o que procura dominar, un movimiento insurreccional o una guerra de liberación, o a fortalecer allí su colonización económica.

Como declaraba Chicherin, comisario del pueblo para las relaciones exteriores de Rusia soviética el 28 de octubre de 1921, «ningún pueblo está obligado a pagar el precio de las cadenas que ha debido soportar durante siglos»<sup>110</sup>. El político soviético se expresaba en el contexto particular del repudio de las «deudas de régimen» después de una sucesión de gobiernos, al sustituir el Gobierno de la URSS al de la Rusia zarista. Esta reflexión es todavía mucho más pertinente cuando se trata del pueblo de un país extranjero sometido por el gobierno de otro país.

158. Para eximir al Estado sucesor de la carga de esas deudas de sumisión, la doctrina recuerda diversos precedentes históricos concordantes y en particular, *a*) el asunto de las deudas cubanas (1898); *b*) el caso de la deuda relativa a la instalación de colonos alemanes en Posnania (1919), y *c*) el problema de la deuda de Indonesia (1949).

### *a) El asunto de las deudas cubanas (1898)*

159. Este asunto<sup>111</sup>, que se originó inmediatamente después de la guerra hispano-americana concluida con la firma del tratado de París de 10 de diciembre de 1898, había sido planteado por los Estados Unidos de América, quienes se consideraron facultados para repudiar las deudas contraídas por España para mantener a Cuba bajo su dominación y luchar contra la guerra de liberación de la isla (movimientos insurreccionales de 1868 y de 1895).

Para descartar las «deudas de sumisión», los Estados Unidos se limitaron a invocar dos principios sobre los

que, alternativa o acumulativamente, reposa un buen número de tratados antiguos y modernos y una gran parte de la doctrina pretérita y actual, que pretenden liberar al Estado sucesor de una deuda pública. Como un ejemplo entre mil, valga citar el Tratado de paz de Presburgo, de 26 de diciembre de 1805, celebrado entre Francia y Austria<sup>112</sup>, que imponía al Estado sucesor las deudas públicas *a*) que habían sido «formalmente consentidas por los Estados (provincias) cedidos», o *b*) que correspondían a «gastos realizados por la administración de estos Estados».

160. En el caso de Cuba de 1898, los Estados Unidos de América hicieron valer argumentos paralelos para rechazar las deudas de sumisión de la isla. Sostuvieron en primer lugar que las cargas financieras resultantes de los empréstitos de guerra españoles habían sido impuestas a Cuba en contra de su voluntad y sin su consentimiento. En efecto, era evidente que la colonia española no había sido consultada por la metrópoli para contraer estos empréstitos. El memorando norteamericano subrayaba que las deudas correspondientes habían sido «creadas por el Gobierno español, con motivo de sus propias necesidades, mediante sus propios agentes», sin que Cuba «tuviese parte alguna en su creación»<sup>113</sup>. Los Estados Unidos sostuvieron además que los empréstitos de referencia no habían sido contraídos por España en beneficio de Cuba y que habían servido en realidad para *financiar operaciones manifiestamente contrarias a los intereses de la isla*. Cuba no podía ser considerada responsable de una deuda contraída para mantenerla bajo la dependencia española.

161. En realidad, era España quien había emprendido una guerra de reconquista colonial en Santo Domingo, se había expuesto a costosas expediciones coloniales que habían recargado considerablemente el presupuesto y la deuda cubanos entre 1861 y 1880. Estas deudas se habían aún sobrecargado más cuando España emprendió la represión de los movimientos insurreccionales cubanos, entre 1868 y 1878. Así, los gastos militares de la isla bajo la dominación española representaban, en el ejercicio económico 1886-1887, las tres cuartas partes del monto total de los gastos. Los empréstitos contraídos por España en 1890 habían sido parcialmente desviados de su objeto inicial y utilizados directamente para financiar la represión de un movimiento insurreccional en la isla.

162. España respondió a todos estos argumentos norteamericanos alegando que la mayor parte de los empréstitos contraídos por ella lo fueron por cuenta y beneficio

<sup>112</sup> Barón Descamps y L. Renault, *Recueil international des traités du XIXe siècle*, París, Rousseau, t. I (1801-1825), pág. 152.

<sup>113</sup> *Contra* Ch. Rousseau (*op. cit.*, pág. 459), quien recurre a una argumentación estrechamente jurídica para afirmar que dado que la colonia se encontraba representada en las Cortes, Cuba había consentido en los empréstitos en cuestión, que habían sido aprobados por el Parlamento español. Las colonias siempre tuvieron una representación artificial e irrisoria en las asambleas metropolitanas y no estaban en condiciones de hacer valer en absoluto su consentimiento. *Habría sido aún más sorprendente que los cubanos hubiesen consentido válidamente en un esfuerzo de guerra español dirigido contra su propia libertad*. La representación parlamentaria sólo era una de las tantas ficciones segregadas por el sistema de dominación colonial.

<sup>108</sup> Feilchenfeld, *op. cit.*, págs. 718 a 720.

<sup>109</sup> *Ibid.*, pág. 721.

<sup>110</sup> *L'Europe nouvelle*, París, 5 de noviembre de 1921, pág. 1439.

<sup>111</sup> Véase Le Fur, *loc. cit.*, págs. 614 a 625; Feilchenfeld, *op. cit.*, págs. 337 a 342.

de Cuba y habían servido efectivamente para el desarrollo económico de la isla. Durante la Conferencia de Paz de París, España renunció por otra parte a exigir a los Estados Unidos que se hiciesen cargo de un empréstito por 2.000 millones de francos oro asumido después de iniciada la insurrección cubana de febrero de 1895<sup>114</sup>.

163. El Tratado de paz de 10 de diciembre de 1898<sup>115</sup> consagró indirectamente la tesis norteamericana en el sentido de rechazar las deudas de sumisión. El artículo I disponía que «España renuncia a todo derecho de soberanía y propiedad sobre Cuba», sin precisar en beneficio de quién obraba esta renuncia, lo que permitía a los Estados Unidos extender su «protectorado» sobre la isla sin asumir las deudas públicas españolas en Cuba. En realidad, ni los Estados Unidos ni Cuba asumieron las deudas de sumisión, que fueron impuestas a España.

164. A raíz de este precedente, la doctrina hizo la distinción entre las deudas según su objeto para excluir la transmisión de las deudas relativas a la sumisión y retener únicamente las que habían contribuido al desarrollo del territorio<sup>116</sup>.

165. La solución suscitó la oposición de unos pocos autores, entre ellos Frantz Despagnet:

Así pues, se ha dicho que las deudas de España obedecían a sus gastos para someter a los cubanos y que éstos, una vez liberados, no debían soportar las consecuencias de las obligaciones contraídas contra ellos y no en su favor. Este criterio abre la puerta a todas las impugnaciones sobre el carácter útil de los gastos hechos por el país desmembrado para la porción que se ha separado de él; favorece las soluciones más arbitrarias y más inicuas. Debe considerarse que, mientras están unidas bajo una misma autoridad, las diversas partes de un Estado forman un todo solidario y asumen una responsabilidad colectiva e indivisible: una vez separadas, esta responsabilidad debe recaer sobre ellas en una proporción equitativa. Poco importa que los gastos hayan sido hechos por el Estado sin que una de sus provincias o colonias se haya beneficiado, pues esta provincia o colonia se beneficia de otros gastos realizados por el Estado, con lo que se establece una compensación justa. La solución debería ser la misma cuando se tratase de sumas gastadas por la metrópolis para combatir la revuelta de una colonia\*, como se objetaba para Cuba: España, legítima soberana de la isla, tenía derecho a considerar útiles para ésta los gastos hechos a fin de mantenerla bajo su protección política y hacerle participar en su vida política y económica [sic]<sup>117</sup>.

Lo menos que puede decirse de este punto de vista es que ha quedado anticuado.

166. Al examinar casos antiguos de descolonización<sup>118</sup>, se observará que las nuevas repúblicas hispanoamericanas habían asumido *espontánea y unilateralmente* las deudas de España como precio de «reconocimiento, paz y amis-

tad». Pero como lo hiciera Cuba más tarde, se habían negado, aparentemente, a hacerse cargo de las deudas de guerra. El Relator Especial ha ubicado, no obstante, un caso en que una de las repúblicas había aceptado esta categoría de deudas. El Tratado de reconocimiento, paz y amistad firmado en Madrid el 21 de julio de 1847 entre España y Bolivia dispone en su artículo 5 que:

La República de Bolivia [...] reconoció ya espontáneamente por la Ley de 11 de noviembre de 1844 la deuda contraída sobre sus Tesorerías ya por órdenes directas del Gobierno español o ya emanadas de sus Autoridades establecidas en el territorio del Alto Perú, hoy República de Bolivia; [reconoce] como deuda consolidada de la República, tan privilegiada como la que más, todos los créditos, cualquiera que sea su clase\*, por pensiones, sueldos\*, suministros, anticipos, fletes, empréstitos forzosos\*, depósitos, contratos y cualquier otra deuda, ya de guerra\*, ya anterior a ésta, que pesasen sobre aquellas Tesorerías, siempre que procedan de órdenes directas del Gobierno español o de sus Autoridades establecidas en las provincias que hoy componen la República de Bolivia [...] <sup>119</sup>.

167. El Relator Especial analizará más adelante las circunstancias particulares, propias de este tipo de descolonización<sup>120</sup>. Este caso no debería dar lugar a conclusiones contrarias a las dimanadas del asunto de Cuba de 1898: las deudas de sumisión no pueden imponerse al Estado sucesor.

b) *El caso de la deuda alemana concerniente a la germanización de una parte de Polonia (asunto de los colonos de Posnanía) (1919)*

168. Habiendo Alemania contraído préstamos para instalar residentes con carácter de colonos en territorio polaco, el Tratado de Versalles de 28 de junio de 1919<sup>121</sup> dispuso a Polonia reconstituida de la carga de la deuda adquirida por Alemania para la subordinación económica de los polacos por los alemanes. Según el párrafo 2 del artículo 255:

En el caso de Polonia, quedará excluida del prorrateo a que se refiere el artículo 254 la parte de la deuda que, en opinión de la Comisión de Reparaciones, deba atribuirse a las medidas tomadas por los Gobiernos alemán y prusiano para la colonización alemana.

El 16 de junio de 1919, las Potencias aliadas declararon inadmisibles que pueda pensarse en hacer que Polonia soporte directa o indirectamente las cargas de una deuda contraída para extender la influencia prusiana a expensas de las tradiciones y de los derechos polacos<sup>122</sup>.

c) *El problema de la deuda indonesia (1949)*

169. Durante la Conferencia de Mesa Redonda celebrada en La Haya del 23 de agosto al 2 de noviembre de 1949, se planteó el problema de las deudas públicas

<sup>114</sup> Véase Le Fur, *loc. cit.*, pág. 618 y nota; *Le Temps*, 23 de octubre de 1898.

<sup>115</sup> Véase M. Raventós e I. de Oyarzábal, *Colección de Textos Internacionales*, Barcelona, Bosch, 1936, t. I, págs. 547 y ss.

<sup>116</sup> Véase C. L. von Bar, «Die kubanische Staatsschuld», *Die Nation*, Berlín, 22 de abril de 1899, vol. XVI, N.º 30, pág. 425. El autor distinguía entre las deudas creadas con miras al «Kulturobjekte» («labores de civilización», desarrollo socioeconómico) y las deudas creadas para hacer frente a las insurrecciones, que debían seguir a cargo de España.

<sup>117</sup> F. Despagnet, *Cours de droit international public*, 3.ª ed., París, Larose et Tenin, 1905, pág. 111.

<sup>118</sup> Véanse párrs. 281 a 294 *infra* y, particularmente, párrs. 291 a 294.

<sup>119</sup> Marqués de Olivart, *Colección de los Tratados, Convenios y Documentos Internacionales*, Madrid, El Progreso Editorial, 1890, tomo 3.º, pág. 189.

<sup>120</sup> Véanse párrs. 291 a 294 *infra*.

<sup>121</sup> Para la referencia, véase la nota 95 *supra*.

<sup>122</sup> *Réponse des puissances alliées et associées aux remarques de la délégation allemande sur les conditions de paix*, pág. 39 (parte IX, párr. 7). Para una versión española, véase Instituto Iberoamericano de Derecho Comparado, *El Tratado de Versalles de 1919 y sus antecedentes*, Madrid, Editorial Reus, 1928, 2.ª ed., pág. 145.



holandesas; Indonesia se declaró dispuesta a asumir ciertas deudas contraídas hasta la capitulación holandesa ante los japoneses en Indonesia, a saber, hasta el 8 de marzo (para Java) y el 7 de abril de 1942 (para Sumatra). Sin embargo, Indonesia se negó a asumir diversas deudas posteriores a estas fechas, en particular las resultantes de operaciones militares holandesas contra el movimiento de liberación nacional indonesio. Indonesia se oponía en especial a cargar con las deudas correspondientes a la financiación de las operaciones de guerrilla desarrolladas por una parte del 21 de julio de 1947 al 17 de enero de 1948 y por la otra, del 20 de diciembre de 1948 al 1.º de agosto de 1949.

170. Por los acuerdos de 2 de noviembre de 1949, celebrados en ocasión de la Conferencia de Mesa Redonda se efectuó un reparto de deudas en la proporción de 4.500 millones de florines a cargo de Indonesia y 2.000 millones de florines a cargo de Holanda. Fue necesario en este caso llegar a una solución de avenencia, la que, de algún modo perjudicó el principio del rechazo de las deudas de sumisión por el Estado sucesor, en la medida en que la deuda política no fue totalmente descartada. Pero los acuerdos de 2 de noviembre de 1949 fueron denunciados por Indonesia en 1956, de modo que el precedente indonesio no contradice la práctica anterior <sup>123</sup>.

### 3. PROYECTO DE ARTÍCULO PARA DECIDIR LA SUERTE DE LAS DEUDAS ODIOSAS

171. El examen de la práctica de los Estados prueba concluyentemente que los Estados sucesores se niegan a asumir las deudas denominadas «odiosas». En este caso se plantean dos problemas. El primero relativo a la cuestión de la irregularidad de la sucesión de Estados como tal, como cuestión previa a la de la sucesión en las deudas odiosas. El Relator Especial ya se ha pronunciado a este respecto <sup>124</sup>. Debe quedar en claro que la utilización de deudas odiosas no impugna el desencadenamiento de un fenómeno de sucesión de Estados perfectamente regular: el hecho de que una Potencia colonial haya contraído deudas para reprimir una guerra

<sup>123</sup> Cabe citar igualmente el caso de Argelia, que se negó a asumir las deudas del Estado predecesor vinculadas a la guerra de liberación nacional (deudas contraídas para financiar las operaciones militares francesas en Argelia, para reclutar una fuerza de «harkis», es decir, argelinos que colaboraban con la Potencia administradora, o para indemnizar a las víctimas del denominado «terrorismo argelino»). Véase párr. 334 *infra*.

<sup>124</sup> Véanse párrs. 137 a 139 *supra*.

de liberación nacional en un territorio dependiente no permite alegar la irregularidad de la sucesión de Estados que origina un Estado de reciente independencia. Cabe afirmar simplemente que el nuevo Estado no se hará cargo de las deudas de sumisión.

172. El segundo problema se plantea respecto de un tipo particular de sucesión de Estados, el de la unificación de Estados. En oposición a lo que sucede en otros casos de tipología de sucesión, es válido suponer que el Estado sucesor asumirá todas las deudas, cualquiera sea su naturaleza, de los Estados que se unen. No obstante, esta particularidad —que sería propia de la unificación de Estados— sólo existiría si los Estados que realizan su unión pierden toda personalidad internacional, es decir, si la unificación de Estados genera un Estado unitario. Cuando los Estados que se unen prefieren establecer su unión sobre una base de tipo confederal, es dable suponer que las deudas odiosas contraídas por uno de los Estados permanecen a su cargo, lo que ratifica la tendencia del rechazo de las deudas odiosas por el Estado sucesor. En consecuencia, el Relator Especial propone que se deje entre corchetes la reserva, referida a los casos de unificación de Estados, al principio aparentemente general de rechazo de las deudas odiosas por el Estado sucesor.

173. Dicha norma diría lo siguiente:

#### *Artículo D.—Intransmisibilidad de las deudas odiosas*

[Salvo en el caso de unificación de Estados], las deudas odiosas contraídas por el Estado predecesor no se transmitirán al Estado sucesor.

### C.—Recapitulación del texto de los proyectos de artículo propuestos en el presente capítulo

#### *Artículo C.—Definición de las deudas odiosas*

Para los efectos de los presentes artículos, se entenderán por «deudas odiosas»:

a) todas las deudas contraídas por el Estado predecesor para realizar objetivos contrarios a los intereses superiores del Estado sucesor o del territorio traspasado;

b) todas las deudas contraídas por el Estado predecesor para un fin y con un objeto no conformes al derecho internacional, y en particular a los principios de derecho internacional incorporados en la Carta de las Naciones Unidas.

#### *Artículo D.—Intransmisibilidad de las deudas odiosas*

[Salvo en el caso de unificación de Estados], las deudas odiosas contraídas por el Estado predecesor no se transmitirán al Estado sucesor.

## CAPÍTULO IV

### La sucesión en las deudas en el caso de traspaso de una parte de territorio

174. El Relator Especial no se detendrá en la definición del tipo de sucesión de Estados a que se refiere la expresión «traspaso de una parte de territorio». Se trata de la misma definición admitida, para los bienes de Estado, por la Comisión de Derecho Internacional en su 28.º período

de sesiones: esto es «una parte de un territorio de un Estado [que] es traspasada por éste a otro Estado» <sup>125</sup>.

<sup>125</sup> *Anuario... 1976*, vol. II (segunda parte), pág. 131, documento A/31/10, cap. IV, secc. B, art. 12.



### A.—Categorías de deudas consideradas en el caso de traspaso de una parte del territorio

En ese tipo de sucesión de Estados, se pueden imaginar cuatro categorías de deudas:

#### 1. DEUDA GENERAL DEL ESTADO PREDECESOR

175. La primera categoría está representada por la *deuda pública nacional*, denominada también *deuda general*, del Estado predecesor, contraída para las necesidades generales de éste. Se trata de una verdadera «deuda de Estado» en el sentido que el Relator Especial ha dado a esa categoría en la tipología de las deudas. El objeto del presente estudio es responder a la cuestión de saber si el Estado sucesor asume o no una parte de esa deuda general, en proporción a la importancia de la porción de territorio que se le ha traspasado. No hay que perder de vista, en efecto, que hay «sucesión de Estados», en sentido propio, cuando, en virtud de una mutación territorial, ciertos derechos y obligaciones internacionales del Estado predecesor frente a terceros resultan transferidos al Estado sucesor por la sola fuerza de una norma de derecho internacional que prevé esa transferencia, independientemente de las manifestaciones de voluntad de los Estados predecesor y sucesor.

Conviene pues saber aquí si una parte de la deuda general del Estado predecesor pasa al Estado sucesor en virtud de una norma de derecho internacional. Esa deuda general puede estar o no garantizada pignoriáticamente sobre recursos especiales o bienes de la parte de territorio traspasada.

#### 2. DEUDA DE ESTADO «LOCALIZADA»

176. La segunda categoría se refiere a la deuda contraída por el gobierno por cuenta de todo el Estado, pero que éste afecta a tales o cuales necesidades concretas: construcción de un puerto, de un canal, de un ferrocarril de interés local, etc. El Relator Especial la ha denominado *deuda (de Estado) localizada*<sup>126</sup>. Corresponde a un empréstito concertado por el Estado, ciertamente, pero para necesidades especiales de un territorio determinado. Sack designa a ese tipo de deudas con el nombre de «deudas especiales de Estado»<sup>127</sup>.

Conviene tratar del mismo modo, e incorporar a esta segunda categoría la deuda del Estado predecesor si ha mencionado por añadidura en el contrato la indicación expresa de que la ha contraído en nombre y por cuenta del territorio traspasado. Se trata también entonces de «deudas de Estado localizadas» en el territorio cedido.

#### 3. DEUDA «LOCAL» GARANTIZADA POR EL ESTADO

177. Nos hallamos ante una tercera categoría, cuando la deuda es contraída por el territorio traspasado, en el

marco de su autonomía financiera, pero con la garantía del Estado al que pertenecía el territorio. No se trata aquí de deuda de Estado, sino *de una garantía de Estado a una deuda local propia del territorio traspasado*. El objeto de la sucesión de Estados no es sólo saber, ni siquiera en el marco limitado del presente estudio, lo que acontece a una deuda del Estado predecesor, sino igualmente lo que ocurre a una obligación de ese Estado que sirva de soporte a una deuda del territorio que ha traspasado.

#### 4. DEUDA «LOCAL» PROPIA DEL TERRITORIO TRASPASADO

178. Por último, si la deuda es contraída, sin ninguna intervención o garantía del Estado, por el territorio financieramente autónomo, se trata entonces de una cuarta categoría de deudas. Son deudas «locales» propias del territorio considerado, es decir, *deudas contraídas por autoridades locales para necesidades locales*. Son deudas de «circunscripciones administrativas», como les llaman algunos grandes tratados de paz que han puesto fin a la primera guerra mundial<sup>128</sup>. No se trata, pues, de deudas de Estado; por consiguiente, no tendrá que ocuparse de ellas el presente estudio. Sin embargo, hay que señalar que a menudo la doctrina se refiere a tales deudas puramente locales (que siguen a cargo del territorio traspasado para concluir de modo inexacto en un principio de transmisibilidad de las deudas al Estado sucesor en el caso de traspaso de una parte del territorio de un Estado a otro.

179. El Relator Especial se limitará al examen de las deudas de Estado incluidas en las dos primeras categorías, así como al estudio de la garantía concedida a una deuda local por un Estado, por el hecho de tratarse de una obligación del Estado predecesor, la determinación de cuya suerte final es también objeto de la sucesión de Estados.

### B.—Suerte de la deuda general del Estado predecesor en el caso de traspaso de una parte de territorio

180. La hipótesis considerada aquí es la de la «deuda pública nacional», es decir, indiscutiblemente una deuda de Estado. Se trata de una deuda que el Estado predecesor había contraído para sus *necesidades generales* de defensa nacional, de educación, de sanidad, de desarrollo económico o de salvaguarda de su moneda. El empréstito así concertado por el Estado predecesor no se habrá afectado especialmente a las *necesidades particulares* del territorio traspasado a continuación. Habrá servido a toda la nación, y se habrá gastado en la totalidad del territorio del Estado antes de que éste haya sido reducido en su superficie. Poco importa, por el contrario, que esa afectación del producto del empréstito haya podido ser desigual entre las regiones, teniendo en cuenta las necesidades de cada una de ellas y la política general del Estado.

<sup>126</sup> Véanse párrs. 14 a 29 *supra*.

<sup>127</sup> A. N. Sack, «La succession aux dettes publiques d'Etat» (*loc. cit.*), pág. 272; *Les effets des transformations des Etats...* (*op. cit.*) págs. 71 a 74, 76 a 78, 192 y 193.

<sup>128</sup> Véase el artículo 204 del Tratado de Saint-Germain-en-Laye o el artículo 187 del Tratado de Trianón (para la referencia al texto de esos tratados, véase la nota 99 *supra*).

## 1. INCERTIDUMBRES DE LA DOCTRINA

181. La doctrina no enfoca sus posiciones, con todo el cuidado deseable, sobre cada categoría de deudas, identificándola claramente, de manera que no se logra fácilmente desenmarañar sus posiciones respecto de cada una de ellas. Y cuando por suerte se consigue, se advierte que la doctrina está muy dividida. En la hipótesis aquí examinada, relativa a la deuda general del Estado predecesor amputado de una parte de su territorio incorporada a otro Estado, la doctrina concluye en la transmisibilidad o en la intransmisibilidad de una porción de la deuda general al Estado sucesor, sin duda según se acojan o no los autores a la antigua concepción del Estado patrimonial, pero con mayor seguridad por el hecho de cierta confusión general.

182. Al no imponer su evidencia ninguna solución, no es sorprendente que la doctrina se haya dividido. Fauchille resumía perfectamente la situación:

[...] ¿Qué hay que decidir respecto de la *deuda pública general* del Estado desmembrado? A ese respecto existen en la doctrina numerosas divergencias. Varios sistemas. — 1.º La cesión de una fracción de su territorio consentida por un Estado no debe tener ninguna consecuencia en relación con su deuda pública: ésta sigue enteramente a su cargo. En efecto, el Estado desmembrado sigue existiendo y conserva su individualidad; por tanto, debe seguir obligado frente a sus acreedores. Por otra parte, el Estado anexante, no siendo más que un causahabiente a título particular, no debe responder de las obligaciones personales contraídas por su autor. [Fauchille cita aquí a los autores que se pronuncian en ese sentido.] 2.º La deuda pública del Estado desmembrado debe repartirse entre ese Estado y el propio territorio anexionado: el Estado anexante no debe soportar ninguna fracción de ella. [Fauchille cita entonces a un autor favorable a ese punto de vista.] 3.º El Estado anexante debe tomar a su cargo una parte de la deuda pública del Estado desmembrado. Dos motivos principales apoyan esta solución, que es la que sigue más generalmente la doctrina. La deuda pública ha sido contraída en interés de todo el territorio del Estado; la parte hoy separada se ha aprovechado de ella lo mismo que el resto; es justo que siga soportando en cierta medida su carga; pero, como es al Estado anexante al que van los productos de la parte cedida, es equitativo que reciba también sus cargas. El Estado, todos los recursos del cual son afectados al pago de su deuda, debe ser liberado de una fracción correspondiente de ésta, cuando pierde, con una porción de su territorio, una parte de sus recursos. [Fauchille cita a los partidarios, aparentemente más numerosos, de esta teoría.]<sup>129</sup>.

a) *Teorías favorables a la transmisión de una parte de la deuda general*

i) *Teoría del Estado patrimonial y del territorio gravado en su integridad por las deudas*

183. Alexandre N. Sack, que, sin discusión, era entre las dos guerras el mejor conocedor de los problemas de sucesión en las deudas públicas, con E. H. Feilchenfeld, se había pronunciado a favor de la transmisibilidad al Estado sucesor de una parte de la deuda general del Estado predecesor proporcional a la capacidad contributiva del territorio traspasado. Sus razones se resumen así:

Cualesquiera que sean, pues, las transformaciones territoriales eventuales del Estado, las deudas de Estado siguen estando garantizadas *por todo el patrimonio público del territorio gravado por la deuda*\*<sup>130</sup>. La base jurídica del crédito público reside precisamente en el hecho de que las deudas públicas gravan al territorio del Estado deudor. [...]

...  
A ese respecto, el principio de *la indivisibilidad* [<sup>131</sup>] proclamado en las constituciones francesas de la Gran Revolución es muy instructivo; ha sido proclamado igualmente en gran número de otras constituciones.

...  
[...] Los actos del gobierno con sus consecuencias, así como otros acontecimientos, pueden tener una influencia funesta en la hacienda y la capacidad de pago del Estado deudor.

Todo eso constituye riesgos que han de soportar los acreedores, que no pueden y no deben restringir al gobierno [...] en su derecho a disponer libremente del dominio privado y de la hacienda del Estado [...].

...  
Sin embargo, los acreedores tienen una garantía jurídica por el hecho de que sus créditos gravan el territorio del Estado deudor.

...  
La deuda que grava el territorio del Estado compromete a todo gobierno antiguo o nuevo, que extienda su jurisdicción sobre ese territorio. En caso de transformación territorial de ese Estado, *obliga a todos los gobiernos de todas las partes de ese territorio*\* [...].

La solidez de semejante principio es evidente: al adueñarse del activo, es imposible rechazar el pasivo: *Ubi emolumentum, ibi onus esse debet, res transit cum suo onere*.

Ahora bien, en relación con las deudas de Estado, el *emolumentum* está constituido por el patrimonio público en los límites del territorio gravado<sup>132</sup>.

184. Se entremezclan aquí dos argumentos. El primero es discutible en su principio. Como todas las partes del territorio del Estado «garantizan», de algún modo, la deuda contraída, la parte desgajada seguirá haciéndolo aunque se coloque bajo otra soberanía; por consiguiente, el Estado sucesor está obligado a una parte correspondiente de la deuda general del Estado predecesor. Tal argumento vale lo que valen las *teorías del Estado patrimonial*. Pero, por añadidura, otro argumento proyecta una sombra molesta sobre el primero: es la referencia *al beneficio que el territorio traspasado haya podido obtener del empréstito*, o a la justificación de la aceptación del pasivo por el hecho de la obtención del activo. Este argumento puede tener todo su alcance con referencia a las deudas «locales» o «localizadas», que invitan a tomar en consideración el beneficio obtenido de esas deudas por el territorio traspasado, o a confrontar el activo con el pasivo. No es pertinente cuando se trata, como en este caso, de una deuda general del Estado contraída para las necesidades generales de la nación, que pueden justificar que el territorio traspasado no se beneficie, o no se beneficie tanto como los demás territorios, de esa deuda general.

<sup>130</sup> Según el contexto, el autor se refería a la integridad del territorio del Estado predecesor antes de su amputación.

<sup>131</sup> Sack se refiere aquí a la indivisibilidad de la República y de su territorio.

<sup>132</sup> A. N. Sack, «La succession aux dettes publiques d'Etat» (*loc. cit.*), págs. 274 a 277.

<sup>129</sup> Fauchille, *op. cit.*, pág. 351.

ii) *Teoría del provecho obtenido del empréstito por el territorio traspasado*

185. Esa teoría del beneficio obtenido por el territorio cedido es más aparente aún en otros autores. De la primera se deslizan claramente hacia la segunda. «El Estado en cuyo beneficio se realiza la anexión, escribía por ejemplo Henry Bonfils, debe soportar la parte contributiva del territorio anexionado en la deuda pública del Estado cedente. Es justo que el Estado cesionario soporte una parte de las deudas de las que, a títulos diversos, directa o indirectamente, *se ha beneficiado el territorio* \* con el que se enriquece»<sup>133</sup>. Nicolas Politis afirmaba, por su parte, que «el Estado que contrae una deuda ya sea por empréstito, ya sea de otro modo, lo hace para el bien general de la nación; *todas las partes del territorio se benefician de ella*»<sup>134</sup>. Y sacaba la misma conclusión. Igualmente, René Selosse escribía que «esas deudas han sido contraídas con un fin de interés general y han servido para realizar mejoras de las que *los países anexionados se han beneficiado en el pasado* y quizás se beneficiarán aún en el futuro [...]. Es justo entonces [...] reembolsarle [al Estado] la parte de la deuda correspondiente a la provincia perdida»<sup>135,136</sup>.

186. En la práctica, esa teoría lleva a un punto muerto, pues, en verdad, como se trata de una deuda general del Estado contraída para las necesidades generales de todo el territorio, sin destino o localización precisa previa en tal territorio particular, *el hecho de afirmar que tal empréstito ha beneficiado a tal territorio traspasado genera imprecisión e incertidumbre*. No da una clave automática y segura para la toma a su cargo por el Estado sucesor de una parte alícuota justa y fácilmente calculable de la deuda general del Estado predecesor. Esa teoría procede en realidad a una extensión del principio de sucesión en las deudas locales y en las deudas de Estado localizadas, que se examinarán más adelante<sup>137</sup> y que benefician sólo al territorio traspasado. Tal extensión es dudosa por tratarse de una deuda general del Estado. Además, puede resultar injusta en ciertos casos de traspaso territorial, lo que destruiría su propio fundamento, que es la equidad y la justicia.

iii) *Referencia a la capacidad contributiva del territorio traspasado*

187. Otras teorías creen explicar *por qué* sería transmisible una parte de la deuda general, cuando explican solamente *cómo* debería efectuarse esa operación. Así ocurre con las teorías que ponen a cargo del Estado sucesor una parte de la deuda general del Estado predecesor refiriéndose de entrada a la «capacidad contributiva» del territorio traspasado. Tales posiciones chocan de

frente con la teoría del beneficio, neutralizándose así mutuamente.

188. La *capacidad contributiva* de un territorio traspasado, calculada, por ejemplo, por referencia a los recursos fiscales y al potencial económico que procuraba anteriormente al Estado predecesor, es un criterio que invalida la teoría del provecho obtenido del empréstito por el territorio traspasado. Un territorio ricamente dotado por la naturaleza y que haya sido anexionado a otro Estado, puede no haberse beneficiado mucho del empréstito, pero haber contribuido fuertemente, por el contrario, mediante sus recursos fiscales al servicio de la deuda general del Estado, en el marco de la antigua solidaridad nacional. Si, después de su anexión a otro Estado, se pide a ese Estado sucesor que tome a su cargo una parte alícuota de la deuda pública nacional del Estado predecesor, calculable en función de los recursos financieros que el territorio proporcionaba hasta entonces, esa petición sería inadecuada si uno se atuviera a la teoría del beneficio. El criterio de la capacidad financiera del territorio no tiene en cuenta la proporción en la que ese territorio haya podido beneficiarse del empréstito.

iv) *Teoría basada en la justicia y la equidad*

189. No obstante, de esa teoría de la «capacidad contributiva» del territorio se pasa a otra, basada en consideraciones de justicia y de equidad hacia el Estado predecesor, y de seguridad para los acreedores. Se ha considerado, en efecto, que el traspaso de un territorio, sobre todo si éste es rico, conduce a una pérdida de recursos para el Estado empujado. El Estado predecesor, así como los acreedores, contaban con esos recursos. Es sólo justo y equitativo, se dice, hacer asumir, por consiguiente, al Estado sucesor una parte de la deuda general del Estado predecesor. Pero no se sabe cómo calcularla: algunos autores recurren a la «capacidad contributiva», lo que es congruente con sus premisas (que se refieren a los recursos que procuraba el territorio), mientras otros se atienen al beneficio que el territorio había obtenido del empréstito. Así, al pasar de un autor a otro, se hallan, siempre mezcladas y entrelazadas, las mismas consideraciones que se entrecruzan.

190. El argumento de la justicia y de la equidad parece tanto más inesperado, en esos autores del siglo XIX o del comienzo del XX, por vivir en la época de las anexiones de provincias mediante la conquista y la guerra. De suerte que se podía preguntar cómo el Estado anexante (que no retrocedía ni ante la amputación territorial de su adversario, ni siquiera ante la imposición por la fuerza de un rescate o de un tributo de guerra) podía ser sensible de algún modo a la justicia y a la equidad, asumiendo una parte de la deuda general del Estado al que hubiera empujado geográficamente. Hay cierta irrealidad en esa construcción teórica.

v) *Inadecuación de esas teorías*

191. En resumen, conviene precisar que las ideas de «provecho obtenido del empréstito por el territorio cedido», de «justicia» y de «equidad» respecto del Estado predecesor, de «seguridad» para los acreedores, pueden desempeñar ciertamente un papel para algunas categorías de deudas o en ciertos tipos de sucesión de Estados.

<sup>133</sup> H. Bonfils, *Manuel de droit international public (droit des gens)*, 5.<sup>a</sup> ed., París, Rousseau, 1908, pág. 117.

<sup>134</sup> N. Politis, *op. cit.*, pág. 111.

<sup>135</sup> R. Selosse, *Traité de l'annexion au territoire français et de son démembrement*, París, Larose, 1880, pág. 168.

<sup>136</sup> Para todos esos autores y para algunos otros, véanse los detalles dados por Sack, «La succession aux dettes publiques d'Etat» *loc. cit.*, págs. 295 y ss.

<sup>137</sup> Párrs. 221 y ss.

Pero tratándose del caso de traspaso de una parte del territorio, esas ideas o esas teorías siguen siendo en gran parte impotentes para justificar la transmisión al Estado sucesor de una parte de la deuda general del Estado predecesor. Esas teorías (como por ejemplo la del provecho obtenido del empréstito por el territorio cedido) pueden ser bastante explicativas, por el contrario, para las categorías de deudas locales o localizadas, tanto en ese tipo de sucesión de Estados como en los otros.

b) *Teorías contrarias a una transmisión parcial de la deuda general*

192. Otros autores niegan toda existencia jurídica al principio de la transmisibilidad parcial de la deuda pública nacional del Estado predecesor al Estado sucesor, cuando se trate del traspaso de parte del territorio. Algunos consideran que cuando se produce la sucesión parcial de esta deuda, ello debe atribuirse a consideraciones políticas o morales más que al cumplimiento de una obligación jurídica. En favor de esta tesis se aducen dos argumentos.

i) *Intransmisibilidad fundada en la soberanía del Estado*

193. El primer argumento dimana de la naturaleza soberana del Estado. La soberanía que el Estado sucesor ejerce sobre el territorio separado no es una soberanía transmitida por el Estado predecesor: el Estado sucesor la ejerce en nombre propio. En materia de sucesión de Estados, no se trata de una transmisión de soberanía sino de la *substitución* de una soberanía por otra. Dicho en otras palabras, el Estado sucesor que incrementa una porción de territorio ejerce sobre ella sus propios derechos soberanos y no entra en posesión de los del Estado predecesor; en consecuencia, no se hace cargo ni de las obligaciones ni de parte de las deudas.

ii) *Intransmisibilidad fundada en la naturaleza de la deuda*

194. El segundo argumento deriva de la naturaleza de la deuda del Estado. Tratándose de la deuda pública nacional, es decir, de una deuda general del Estado, los autores que rechazan la transmisibilidad de una porción al Estado sucesor, consideran que se trata de una deuda *personal* del Estado que la ha contraído, de modo que cuando ocurre la mutación territorial, esta deuda personal sigue a cargo del Estado territorialmente disminuido dado que éste conserva su personalidad política a pesar de la pérdida territorial sufrida. Así, el Profesor Jèze podía afirmar:

[...] el Estado desmembrado o anexoado ha contraído personalmente la deuda (1). Ha asumido el compromiso solemne de hacerse cargo del servicio *cuando éste sobrevenga*. Sin duda, ha tenido en cuenta el producto de los impuestos por recaudar en *la totalidad* del territorio. El desmembramiento, en caso de anexión *parcial*, disminuye los recursos con los que creía contar para pagar su deuda. Pero, *jurídicamente*, la obligación del Estado deudor no puede verse afectada por las variaciones del alcance de sus recursos.

1 Sólo se trata en este caso de deudas *nacionales* y no de deudas *locales*. [...] <sup>198</sup>.

<sup>198</sup> G. Jèze, «L'emprunt dans les rapports internationaux...» (*loc. cit.*), pág. 65. Ello no impide en absoluto al referido autor expresar en el mismo artículo:

Asimismo señala en una nota que «la mayoría de los autores angloamericanos, *para el caso de anexión parcial*, dan a este principio un alcance absoluto, al punto de declarar que el Estado anexante no está *jurídicamente* obligado a asumir *ninguna* parte de la deuda del Estado desmembrado» <sup>139</sup>. Por ejemplo, W. E. Hall escribía que:

La deuda general de un Estado es una obligación personal [...] El Estado nuevo no tiene nada que ver con los derechos adquiridos por el Estado como derechos y obligaciones personales. El antiguo Estado no se ha extinguido <sup>140</sup>.

2. OPOSICIÓN DE LA JURISPRUDENCIA A LA TRANSMISIÓN PARCIAL DE LA DEUDA GENERAL

195. El precedente más citado al respecto es el laudo arbitral de Eugène Borel, de 18 de abril de 1925, en el *Asunto de la deuda pública otomana*. Si bien se trataba de otro tipo de sucesión de Estados distinto de la transferencia de parte del territorio de un Estado a otro, pues el asunto se refería al reparto de la deuda pública otomana entre los Estados y territorios secesionados del imperio otomano (separación de varias partes de territorio de un Estado con la constitución de Estados nuevos o sin ella), cabe mencionar este caso a causa de la generalidad de las expresiones empleadas deliberadamente por el árbitro genovés. Este estimó que no existía obligación jurídica para la transmisión parcial de la deuda general del Estado

«El Estado anexante no ha contraído *personalmente* la deuda del Estado anexoado o desmembrado. Es lógico y equitativo que, con motivo de la anexión, sólo se lo considere obligado *como máximo propter rem, a causa de la anexión...* ¿Qué abarca en realidad la obligación *propter rem*? Se trata de la carga que corresponde a la capacidad contributiva de los habitantes del territorio anexoado.» (*Ibid.*, pág. 62.)

Jèze se pronuncia así en este pasaje a favor de una contribución del Estado sucesor en lo tocante a la deuda general del Estado predecesor. No obstante, véase asimismo *ibid.*, pág. 70:

«Los contribuyentes presentes y futuros de cada porción del territorio del Estado desmembrado deben seguir soportando la *carga total* de la deuda, *cualesquiera que sean los acontecimientos políticos que se produzcan*, aun si el Estado anexante no acepta asumir parte de la deuda [...] Un cambio de la extensión del territorio no hace desaparecer la obligación jurídica contraída regularmente por las autoridades públicas competentes. Los contribuyentes del Estado desmembrado, a pesar de la reducción de la extensión territorial y de los recursos, siguen respondiendo por la obligación primitiva.»

Por último, cabe clasificar al profesor Jèze entre quienes se pronuncian por una transmisibilidad *condicional* de parte de la deuda pública nacional del Estado predecesor. El autor concluye en efecto como sigue:

«En resumen y *en principio*: 1) el Estado anexante debe asumir parte de la deuda del Estado anexoado; 2) esta parte debe calcularse según la capacidad contributiva del territorio anexoado; 3) excepcionalmente, si se comprueba, *de manera cierta y de buena fe*, que los recursos actuales y previsibles en un futuro próximo del territorio anexoado no permiten asegurar el servicio de la porción de la deuda así calculado e impuesta al Estado anexante, este último Estado podrá suspender o reducir la deuda en la medida estrictamente necesaria para obtener el saneamiento financiero deseable.» (*Ibid.*, pág. 72.)

<sup>139</sup> *Ibid.*, pág. 65, nota 2.

<sup>140</sup> W. E. Hall, *A Treatise on International Law*, 7.<sup>a</sup> ed., Oxford, Clarendon, 1917, págs. 93 y 95, citado por Sack, «La succession aux dettes publiques d'Etat» (*loc. cit.*), pág. 287.

predecesor si no se lo había previsto en una disposición convencional.

En opinión del árbitro, no es posible, a pesar de los precedentes existentes, afirmar que la Potencia cesionaria de un territorio asume de pleno derecho una parte correspondiente de la deuda pública del Estado que integraba hasta entonces la parte cedida <sup>141</sup>.

El árbitro afirmó aún con más precisión en el mismo laudo que

*No es posible considerar ratificado en derecho internacional positivo el principio de que el Estado que adquiere parte del territorio de otro Estado deba al mismo tiempo asumir una fracción correspondiente de la deuda pública de este último\**. Una obligación semejante sólo puede dimanar de un tratado en que el Estado interesado la asuma y sólo existe en las condiciones y límites estipulados en ese tratado <sup>142</sup>.

### 3. VARIACIONES DE LA PRÁCTICA DE LOS ESTADOS

#### a) *Asunción parcial por el Estado sucesor de la deuda pública nacional del Estado predecesor*

196. En este contexto, la doctrina cita el caso de Cerdeña que, en ocasión de la anexión de Lombardía en 1859, había asumido una parte importante de la deuda *austríaca*. En contra se invoca el Tratado de Zurich, de 10 de noviembre de 1859, que imponía a Cerdeña las tres quintas partes de la deuda *lombarda* y nada de la *austríaca*. No se produjo, pues, una sucesión en la deuda general del Estado predecesor.

Sin embargo, como consecuencia del artículo 1.º de la Convención franco-sarda de 23 de agosto de 1860, Francia, que había recibido Niza y Saboya del Reino de Cerdeña, asumió la responsabilidad por una pequeña parte de la deuda sarda.

En 1866, Italia aceptó una parte de la deuda pontificia, proporcional a la población de los Estados de la Iglesia (Romaña, Marcas, Umbría y Benevento) que el Reino de Italia había anexado en 1860.

En 1881, Grecia, que había incorporado a su territorio Tesalia, antes perteneciente al Imperio otomano, aceptó una parte de la deuda pública otomana correspondiente a la capacidad contributiva de la población de la provincia anexada (artículo 10 del Tratado de 24 de mayo de 1881).

197. Los numerosos cambios territoriales que Europa experimentó luego de la primera guerra mundial plantearon en gran medida el problema de la sucesión de los Estados en las deudas públicas, que los tratados de Versalles, de Saint Germain-en-Laye y de Trianón trataron de reglar. En estos tratados —escribe el profesor Rousseau—

influyeron consideraciones de orden político y económico. Las Potencias aliadas, que prácticamente redactaron por sí solas los tratados de paz, no tenían la intención de destruir enteramente la estructura económica de los países vencidos y de reducirlos a una insolvencia total. He aquí un antecedente que explica que los Estados vencidos no hayan sido librados a su suerte para sufragar

estas deudas, que no habrían podido solventar sin el concurso de los Estados sucesores. Pero se tuvieron en cuenta asimismo otros elementos, en particular la necesidad de asegurar un tratamiento privilegiado a los acreedores aliados y la dificultad de organizar un servicio regular de la deuda debido a lo gravoso de la carga de las reparaciones.

...

Por último, cabe observar que la divergencia tradicional doctrinaria sobre el carácter obligatorio o no obligatorio de la transmisión de las deudas públicas ha determinado una verdadera línea de separación entre los Estados interesados, ya que entraña una *oposición radical entre la jurisprudencia interna de los Estados desmembrados y la de los Estados anexantes* <sup>143</sup>.

198. En consecuencia, en virtud del artículo 254 del Tratado de Versalles de 28 de junio de 1919, se afirmó un principio general de sucesión en las deudas públicas alemanas. Según esta disposición, las Potencias a las que se cedieron territorios alemanes debían asumir el pago de una parte por fijar de la deuda del Imperio alemán y de la del Estado alemán al que pertenecía el territorio cedido, tal como existían al 1.º de agosto de 1914 <sup>144</sup>.

199. Pero el principio así enunciado fue objeto de varias excepciones consignadas en el artículo 255 del Tratado. Así, dada la anterior negativa de Alemania de asumir parte de la deuda general pública de Francia como consecuencia de la anexión de Alsacia-Lorena en 1871, las Potencias aliadas decidieron, a solicitud de Francia, eximirla en compensación de toda participación en la deuda pública alemana resultante de la retrocesión de Alsacia-Lorena.

200. Isaac Paenson cita el caso de una participación del Estado sucesor en una parte de la deuda general de su predecesor. Pero se trata de un caso que no se ajusta al derecho internacional contemporáneo, pues la transferencia de parte del territorio se realizó por la fuerza. En efecto, el III Reich alemán asumió una obligación de 10.000 millones de coronas checoslovacas en virtud del acuerdo celebrado el 4 de octubre de 1941 con Checoslovaquia, como participación en la deuda general checa (y asimismo en la deuda localizada correspondiente a los *Länder* conquistados de Bohemia y Moravia y de Silesia). Una parte de los 10.000 millones cubría la deuda interna consolidada del Estado, la deuda a corto plazo del Estado, su deuda flotante, así como las deudas de las cajas gubernamentales, como la Caja Central de Seguros Sociales, la Caja de la Electricidad, del Agua, de Pensiones, etc. (así como todas las deudas de las antiguas fuerzas armadas checoslovacas, al 15 de marzo de 1939, que son deudas de Estado y que el autor citado

<sup>143</sup> Ch. Rousseau, *op. cit.*, pág. 442.

<sup>144</sup> Se excluían, por lo tanto, las deudas de guerra véase *supra* cap. III. El artículo 254 del Tratado de Versalles (para la referencia, véase la nota 95 *supra*) decía exactamente lo siguiente:

«Las Potencias a las que se cede territorio alemán se comprometen a pagar conforme a las disposiciones contenidas en el artículo 255:

I. Una parte de la deuda del Imperio alemán, tal como existía el 1.º de agosto de 1914 [...];

II. Una parte de la deuda tal como existía al 1.º de agosto de 1914, del Estado alemán al que pertenecía el territorio [...].»

<sup>141</sup> Naciones Unidas, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. I (*op. cit.*), pág. 573.

<sup>142</sup> *Ibid.*, pág. 571.

coloca indebidamente entre las del territorio conquistado por el III Reich)<sup>145</sup>.

201. El mismo autor, también en el contexto de la segunda guerra mundial, cita la participación de Bulgaria en la deuda nacional rumana como «una de las obligaciones —aparentemente la más importante— por la que Bulgaria se comprometió a pagar a Rumania 1.000 millones de lei»<sup>146</sup>, en virtud del Acuerdo de Craiova de 7 de septiembre de 1940, con arreglo al cual Rumania cedió a Bulgaria la Dobroudja meridional, donde la población búlgara superaba en número a la rumana.

b) *Exoneración al Estado sucesor de cualquier fracción de la deuda pública nacional del Estado predecesor*

202. En las «preliminares de paz entre Austria y Prusia, por una parte, y Dinamarca por otra», firmadas en Viena el 1.º de mayo de 1864, figuraba un artículo 3 que disponía:

Las deudas contraídas *especialmente por cuenta* sea del Reino de Dinamarca, sea del ducado de Slesvig, del de Holstein o del de Lauenburg, quedarán respectivamente a cargo de cada uno de estos países<sup>147</sup>.

203. En la época en la que la anexión por conquista tenía curso en el mundo, Rusia había rechazado cualquier clase de sucesión en una parte de la deuda pública turca con respecto a los territorios conquistados por ella al Imperio otomano. Sus plenipotenciarios hicieron, en efecto, una distinción entre el traspaso de una parte del territorio realizada por acuerdo, donación o permuta (que podía dar lugar eventualmente a la asunción de una parte de la deuda general) y el traspaso territorial que se realizaba por medio de la conquista, admitida en la época, que de ninguna manera generaba derecho a que se aliviara la carga de la deuda del Estado predecesor. Así, en la sesión de 10 de julio de 1878 del Congreso de Berlín, el plenipotenciario turco Caratheodory Bajá propuso la resolución siguiente: «Rusia asumirá la parte de la deuda pública otomana correspondiente a los territorios que se anexan al territorio ruso en Asia.» Dice el acta de la sesión:

El Conde Schouvaloff responde que creía tener derecho a considerar como algo admitido que si hay reparto de deudas con respecto a los territorios que se separan mediante acuerdo, donación o permuta de la comarca de la que formaban parte integrante, no lo hay en los casos de conquista. Su Excelencia agrega que Rusia es conquistadora en Europa y en Asia. Nada tiene que pagar por los territorios y no podría considerársele solidaria de la deuda turca. El príncipe Gortchakoff declara oponer a la demanda de Caratheodory Bajá la más categórica negativa e incluso no puede disimular el asombro que le inspira.

<sup>145</sup> I. Paenson, *Les conséquences financières de la succession des Etats*, París, Domat-Montchrestien, 1954, págs. 112 y 113.

El autor se refiere a una anexión irregular y considera además al caso checoslovaco incluido en la hipótesis de «cesión de una parte de territorio», en tanto que el caso checoslovaco fue mucho más complejo ya que configuró una fragmentación del Estado, no sólo por la adjudicación de territorios a Hungría y al Reich, sino también por la creación de Estados: el así llamado «Protectorado de Bohemia-Moravia» y Eslovaquia.

<sup>146</sup> *Ibid.*, págs. 115 y 116; véase también *passim* y, particularmente, la página 102.

<sup>147</sup> G. F. de Martens, ed., *Nouveau Recueil général de traités*, Gotinga, Dieterich, 1869, t. XVII, págs. 470 y ss.

El Presidente, ante la oposición de los plenipotenciarios de Rusia, no puede sino reconocer la imposibilidad de dar curso a la proposición otomana<sup>148</sup>.

204. Una parte de la doctrina presentó el caso de la anexión de una parte del territorio mexicano por los Estados Unidos como ejemplo de una participación en las deudas generales del Estado predecesor. Le Fur escribía, en efecto:

Los Estados Unidos [...] reconocieron este principio en diversas ocasiones en el momento de entrar en la Unión los diversos Estados que la componen. En particular, lo hicieron en una época aún relativamente reciente, en el momento de la anexión de Texas. Con motivo de esta anexión el Presidente Tyler, en 1844, en un mensaje dirigido a las Cámaras, se expresaba en estos términos: «Honorablemente no podemos tomar las tierras sin hacernos cargo del pago completo de todas las deudas que pesan sobre ellas.»<sup>149</sup>

Parece haber una confusión en el punto de vista del autor. Efectivamente, la Unión tomó a su cargo las deudas de los diversos Estados que la componen, pero se trataba de una unificación de Estados o de una Federación. El caso de la incorporación de Texas es muy diferente porque allí se trataba realmente de la transferencia de una parte del territorio de un Estado a otro.

Ahora bien, al Relator Especial le parece que en este caso la realidad es un poco diferente, habida cuenta de las soluciones utilizadas. En efecto, el tratado celebrado en Guadalupe Hidalgo el 2 de febrero de 1848 entre los Estados Unidos de América y México<sup>150</sup> disponía en su artículo XII, primer párrafo, que:

En consideración a la extensión que adquieren los límites de los Estados Unidos, según quedan descritos en el artículo quinto del presente tratado, el Gobierno de los Estados Unidos se compromete a pagar al de la República Mexicana la suma de quince millones de dólares.

Se puede ver así que la suma pagada por los Estados Unidos no tenía ninguna relación con forma alguna de participación suya en una fracción de la deuda pública nacional mexicana. Es la ampliación de las fronteras territoriales de los Estados Unidos a expensas de México lo que, en el tratado, justificó ese pago.

Es cierto que el tratado en estudio contiene otros dos artículos, XIII y XIV<sup>151</sup> sobre los cuales se había fundado Le Fur para llegar a la conclusión de que los Estados

<sup>148</sup> Protocole N.º 17 du Congrès de Berlin sur les affaires d'Orient, en A. J. H. de Clercq, *Recueil des traités de la France*, París, Durand, 1881, t. XII (1877-1880), pág. 300. Era exactamente la política seguida por las otras Potencias europeas en caso de conquista.

<sup>149</sup> Le Fur, *loc. cit.*, pág. 622.

<sup>150</sup> Véase G. F. de Martens, ed., *Nouveau Recueil général de traités*, Gotinga, Dieterich, 1856, t. XIV, pág. 7.

<sup>151</sup> «Art. XIII. — Se obliga además el gobierno de los Estados Unidos a tomar sobre sí, y satisfacer cumplidamente a los reclamantes, todas las cantidades que hasta aquí se les deben y cuantas se venzan en adelante por razón de las reclamaciones ya liquidadas y sentenciadas contra la República Mexicana conforme a los convenios ajustados entre ambas repúblicas el once de abril de mil ochocientos treinta y nueve, y el treinta de enero de mil ochocientos cuarenta y tres; de manera que la República Mexicana nada absolutamente tendrá que lastar en lo venidero, por razón de los indicios reclamos.

»Art. XIV. — También exoneran los Estados Unidos a la República Mexicana de todas las reclamaciones de ciudadanos de los

Unidos tomaban a su cargo una parte de la deuda pública nacional mexicana. Pero, en opinión del Relator Especial, no se trataba de eso.

205. El Tratado de Paz celebrado en Viena el 3 de octubre de 1866, por el cual Austria cedía a Italia la región lombardo-veneciana, había decidido, en su artículo 6 que:

El Gobierno italiano tomará a su cargo: 1.º la parte de la deuda de la Caja lombardo-veneciana puesta a cargo de Austria por la Convención de Milán de 1860 para la ejecución del Tratado de Zurich; 2.º las deudas nuevas de la Caja lombardo-veneciana, a partir del 4 de junio de 1859; 3.º una suma de 35.000.000 de florines, valor austríaco, correspondiente a la parte de un empréstito de 1854 relativo a Venecia, y al precio del material de guerra no transportable<sup>152</sup>.

Se ve aquí que, por tratado, ciertas deudas públicas asumidas anteriormente por el Gobierno austríaco, y relativas al territorio traspasado —Lombardía-Venecia— fueron puestas así como otras deudas a cargo del Estado italiano sucesor.

206. El Tratado de Francfort de 10 de mayo de 1871 celebrado entre Francia y Prusia, por el cual Alsacia y Lorena pasaron a Alemania, permanecía deliberadamente mudo sobre la asunción por el Estado sucesor de una parte de la deuda general francesa. El Príncipe von Bismarck que por añadidura había impuesto a Francia, luego de su derrota en Sedán, el pago de una indemnización de guerra de 5.000 millones de francos, se había negado categóricamente a asumir una parte alícuota de la deuda pública nacional francesa en proporción a la importancia de los territorios separados de Francia<sup>153</sup>. La cesión de Alsacia-Lorena a Alemania en 1871, libre y exenta de cualquier parte contributiva de la deuda pública de Francia, tuvo, como ya se vio<sup>154</sup>, el efecto simétrico de realizar más tarde una retrocesión a Francia de las mismas provincias, igualmente exenta y libre de cualquier clase de deuda pública, según los artículos 55 y 255 del Tratado de Versalles.

207. Cuando Chile obtuvo de Perú, por el Tratado de Ancón de 20 de octubre de 1883, la anexión de la provincia de Tarapacá, se negó a asumir responsabilidad por la menor parte de la deuda pública nacional peruana. Pero, al surgir litigios entre ambos países con respecto a la ejecución de este tratado de Ancón, otro tratado firmado entre ellos en Lima el 3 de junio de 1929 confirmó

la exención de Chile con respecto a cualquier parte de la deuda general peruana<sup>155</sup>.

En 1905, ninguna parte de la deuda pública rusa fue transferida al Japón con la parte meridional de la isla de Sakhalin.

208. Después de la segunda guerra mundial, la tendencia de la práctica de los Estados rompió con las soluciones admitidas al término de la primera guerra mundial. De manera contraria a los tratados de 1919, los que se celebraron después de 1945 excluyeron en general toda responsabilidad de los Estados sucesores por una fracción de la deuda pública nacional del Estado predecesor. Así, el Tratado de Paz con Italia, de 10 de febrero de 1947, excluyó cualquier clase de sucesión en las deudas del Estado predecesor, particularmente con respecto a Trieste<sup>156</sup>, salvo en lo que concierne a los portadores de títulos de estas deudas establecidos en el territorio cedido. Del mismo modo, la anexión a Francia de Tende y de La Brigue, que antes eran italianas, tuvo lugar sin ninguna participación francesa en la deuda pública nacional de Italia<sup>157</sup>. En estas condiciones, ya no se trata de la deuda general del Estado predecesor, sino de la deuda especial de éste, afectada al territorio cedido, y a la que el Relator Especial consagrará algunos comentarios más adelante<sup>158</sup>.

#### 4. CONCLUSIONES GENERALES

##### a) *Inexistencia de una norma general de transferencia o de una parte de la deuda*

209. La negativa del Estado sucesor a asumir una parte de la deuda general del Estado predecesor parece prevalecer en la doctrina, la jurisprudencia y la práctica de los Estados. Evidentemente, consideraciones de política o de oportunidad han tenido cierta influencia en esta negativa, pero parece que se las ha tenido más en cuenta en los casos en que el Estado sucesor ha terminado por tomar a su cargo una parte de la deuda general del Estado predecesor, como ocurrió con los tratados de

<sup>155</sup> Pero ciertos depósitos de guano situados en la provincia transferida a Chile, habían, según parece, servido de garantía de la deuda pública peruana con respecto a Estados extranjeros tales como Francia, Italia, el Reino Unido o los Estados Unidos de América. Al surgir reclamaciones ante el Estado sucesor para que mantuviera la garantía y tomara a su cargo una parte de la deuda general peruana afianzada por esta riqueza del territorio transferido, un tribunal arbitral franco-chileno llegó a la conclusión de que no existía ninguna clase de prenda, garantía o hipoteca en favor de los Estados acreedores, habida cuenta de que sus derechos resultaban de contratos *privados* celebrados entre el Perú y ciertos nacionales de estos Estados acreedores (laudo arbitral de Rapperswill de 5 de julio de 1901). Véase Feilchenfeld, *op. cit.*, págs. 321 a 329, y D. P. O'Connell. *The Law of State Succession*, Cambridge, University Press, 1956, págs. 167 a 170. Sea como sea, el citado Tratado de Lima confirmó la exoneración de Chile como Estado sucesor.

<sup>156</sup> Para la referencia, véase la nota 101 *supra*.

<sup>157</sup> Sin embargo, Francia tomó a su cargo la deuda pública emitida con anterioridad a la entrada en la guerra, para fines no militares, que hubiera beneficiado a Tende y a La Brigue en materia de obras públicas o de servicios administrativos civiles (véase *infra* párr. 234).

<sup>158</sup> Véanse párrs. 221 a 238.

Estados Unidos no decididas aún contra el Gobierno mexicano, y que puedan haberse originado antes de la fecha de la firma del presente tratado: esta exoneración es definitiva y perpetua, bien sea que se desechen por el tribunal de comisarios de que habla el artículo siguiente, y cualquiera que pueda ser el monto total de las que queden admitidas.»

<sup>152</sup> Véase G. F. de Martens, ed., *Nouveau Recueil général de traités*, Gotinga, Dieterich, 1873, t. XVIII, pág. 406.

<sup>153</sup> El hecho de que el Príncipe von Bismarck hubiera aparentado reducir la indemnización de guerra fijándola primero en 6.000 millones no debe provocar un espejismo y no corresponde a la asunción de una parte de la deuda general de Francia. Esta supuesta concesión del Príncipe von Bismarck fue explotada más adelante por el Sr. d'Arnim en las Conferencias de Bruselas, el 26 de abril de 1871, para desechar cualquier participación de Alemania en la deuda pública general de Francia.

<sup>154</sup> Véase párr. 199.



paz por los que se puso fin a la primera guerra mundial. De todas formas, hay que reconocer el hecho de que el conjunto de precedentes convencionales de que se dispone se compone en su mayor parte de tratados que ponen fin a una situación de guerra; ahora bien, hay buenas razones para presumir que en ese contexto los Estados no expresan un consentimiento libre ni tienden a tener en cuenta las exigencias de la justicia, de la equidad, o incluso del derecho, si lo hay.

210. Sea como sea, la negativa del Estado sucesor a asumir una parte de la deuda pública nacional del Estado predecesor parece tener la lógica a su favor, como indica Cavaré, aunque reconoce que ello es

duro para el Estado cedente, que pierde una parte de sus bienes sin que se le alivie su deuda al paso que el Estado cesionario se enriquece o agranda sin que sus obligaciones aumenten correlativamente<sup>159</sup>.

Empero, para evitar esta situación, se buscaría en vano la existencia de una norma incuestionable de derecho internacional. Tal vez quede la equidad, que resuelve el problema pero crea otros.

#### b) Problemas dimanados de las exigencias de la equidad

211. Si suponemos que, a falta de una norma de derecho internacional, la equidad, la moral y la justicia recomiendan que pueda recaer en un Estado sucesor una parte de la deuda general del Estado predecesor, ¿cómo se determina esa contribución? Si se excluyen, naturalmente, las deudas de guerra (que sería de mal gusto e incluso odioso hacer recaer en el Estado sucesor, sobre todo si es éste el que ha sufrido con la guerra), no se advierte qué criterio de «finalidad» permitiría poner a cargo del Estado sucesor tal empréstito y no tal otro, puesto que, por definición, se trata de la deuda *general* del Estado.

212. La doctrina y la práctica de los Estados han recurrido a veces a criterios de reparto basados en el número de habitantes del territorio objeto del traspaso o a la extensión de ese territorio o, por último, a la parte de los impuestos que sufraga. El Relator Especial ha observado una preferencia más marcada por esta última fórmula, que parece menos arbitraria, pues existe una correlación necesaria entre la deuda pública nacional y los impuestos que gravan a los habitantes. En cierta forma, los impuestos constituyen la «garantía» de la deuda general del Estado. Como decía Jèze, los empréstitos no constituyen más que «el ingreso anticipado de los impuestos que deben pagar las generaciones futuras»<sup>160</sup>.

213. Así, la parte de la deuda general que se ha de hacer recaer en el Estado sucesor podría determinarse sobre la base del *criterio fiscal*, esto es, la proporción de los impuestos con que está gravado el territorio objeto del traspaso. Se podría afinar más el criterio, refiriéndose al de la *capacidad contributiva* del territorio objeto del traspaso, de la que la base tributaria constituye un solo aspecto. Esta última fórmula sumaría al aspecto tributario el potencial económico del territorio traspasado,

todo ello en relación con la capacidad productiva y contributiva del territorio del Estado predecesor en su conjunto.

#### c) Propuestas del Relator Especial

214. (A) Al llegar al término del examen del destino de la deuda general del Estado predecesor en caso de traspaso de una parte del territorio de éste, el Relator Especial sigue teniendo dudas. Ninguna solución impone en forma irresistible sus méritos. Así pues, con toda honestidad, el Relator Especial se inclinaría a proponer a la Comisión de Derecho Internacional dos textos distintos, cada uno de los cuales incluiría una de las dos posibles soluciones contrapuestas. Al dejar la elección definitiva a la Comisión, el Relator Especial se remitiría a una instancia con más conocimientos y prudencia que los que él tiene.

Se podría dar a los dos artículos, que se contradicen el uno con el otro, la siguiente redacción:

##### **Artículo Y.—Exoneración del Estado sucesor de toda participación en la deuda general del Estado predecesor**

Cuando un Estado traspasa parte de su territorio a otro, el Estado sucesor no asumirá parte alguna de la deuda general del Estado predecesor, salvo disposición convencional en contrario<sup>161</sup>.

##### **Artículo Z.—Contribución del Estado sucesor al pago de una parte de la deuda general del Estado predecesor**

Cuando un Estado traspasa parte de su territorio a otro, la contribución del Estado sucesor a la deuda general del Estado predecesor se regulará convencionalmente.

A falta de tratado, el Estado sucesor asumirá una parte de la deuda general del Estado predecesor que sea proporcional a la capacidad contributiva del territorio traspasado.

215. Estos dos artículos irían precedidos de un artículo X, que tendría por objeto definir la *deuda general del Estado*. Luego, se agruparía con otros artículos de definición a fin de formar un capítulo dedicado a la definición de los «términos empleados». Por el momento, se podría redactar así:

##### **Artículo X.—Definición de la deuda general del Estado**

Para los fines de los presentes artículos, la deuda general del Estado es la deuda de Estado contraída por un órgano central de Estado para satisfacer necesidades generales del Estado.

216. (B) El Relator Especial ha señalado con todo en distintas ocasiones la importancia de las consideraciones políticas en la solución de estos problemas. Se trata de un parámetro de incertidumbre. Cabe agregar a ello otro factor que se refiere a la naturaleza misma de esta forma especial de sucesión de Estados. Ha llegado el momento de recordar que lo que constituye la dificultad en el caso de traspaso de una parte de territorio es el hecho de que la hipótesis puede abarcar tanto un traspaso insignificante como uno considerable. Aunque es cierto que se abarca efectivamente el caso de una rectificación

<sup>159</sup> L. Cavaré, *op. cit.*, pág. 380.

<sup>160</sup> Jèze, «L'emprunt dans les rapports internationaux...» (*loc. cit.*), pág. 70.

<sup>161</sup> Cabría agregar: o a menos que toda la deuda general o parte de ésta incluya prendas, cauciones o hipotecas situadas en el territorio traspasado.



de fronteras poco importante, no lo es menos que este tipo de sucesión se refiere además a los casos en que se trata de vastas provincias o en que resultan afectados enormes territorios. Esta situación —en relación con la importancia considerable de la mutación territorial que se produce o, por el contrario, con la insignificancia de la parte de territorio de que se trata— da su doble tonalidad o su «ambivalencia» y, por consiguiente, su dificultad al caso específico de traspaso de una parte de un territorio de un Estado a otro. Hay que agregar también que la extensión territorial suele no guardar relación con la riqueza del territorio, de manera que algunos kilómetros cuadrados traspasados por un Estado pueden constituir para éste una pérdida importante en el ámbito económico y financiero, a causa de los recursos del suelo y el subsuelo, la densidad de población y otros factores positivos característicos del territorio objeto del traspaso.

217. Si resulta, en consecuencia, que las pérdidas sufridas por el Estado predecesor son insignificantes o de relativamente poca importancia (teniendo en cuenta no tanto la extensión del territorio traspasado como su limitada capacidad contributiva), una norma como la que figura en el artículo Y responderá a la lógica y a la simplicidad. En el caso contrario, las disposiciones del artículo Z satisfarán mejor al deseo de justicia y equidad. Pero de eso se trataba en todos los casos en que se adoptó esa solución en la historia diplomática. Con esto, el Relator Especial quiere destacar el hecho de que no se ha demostrado, ni se puede demostrar siempre, la existencia de una norma de derecho internacional relativa a la sucesión en una parte de la deuda general del Estado predecesor.

218. ¿Es posible establecer un nexo entre el artículo Y, que se adapta mejor al caso de traspaso territorial de poca importancia económica, y el artículo Z, que está más en consonancia con las exigencias de un vínculo territorial más significativo? El elemento común, que permitiría consolidar los artículos Y y Z, sería la medida de la «capacidad contributiva» del territorio traspasado o, más exactamente, por correlación, la parte que anteriormente recaía en ese territorio de la carga de la deuda general del Estado predecesor. Según que esta parte fuera de poca importancia o, por el contrario, muy importante, la solución debería inspirarse en el artículo Y o en el artículo Z.

219. (C) Así, se podría intentar una síntesis relativa de los artículos Y y Z en esta forma:

**Artículo YZ.—Condiciones de la contribución del Estado sucesor a una parte de la deuda general del Estado predecesor**

Quando un Estado traspasa parte de su territorio a otro, la contribución del Estado sucesor a la deuda general del Estado predecesor se regulará convencionalmente.

A falta de tratado, el Estado sucesor solamente está obligado a una parte de la deuda general del Estado predecesor si la capacidad contributiva del territorio traspasado tenía una importancia significativa para el Estado predecesor.

En ese caso, la parte de la deuda general del Estado predecesor asumida por el Estado sucesor dependerá de la contribución anterior del territorio traspasado a los recursos del Estado predecesor.

220. En todo caso, para evaluar el grado de «fiabilidad» del artículo YZ *supra*, conviene no perder de vista un

aspecto importante. Aunque probablemente sea justo y equitativo pensar en no privar al Estado predecesor de una contribución importante con la que contaba mientras extendía su soberanía a la parte de territorio que ha debido traspasar, no es menos justo y equitativo recordar que el territorio traspasado debe reservar también su capacidad contributiva para el Estado al que se incorpora, en el marco de una nueva solidaridad nacional.

**C.—Deuda especial de Estado que beneficia exclusivamente al territorio cedido (deuda de Estado localizada)**

1. POSICIÓN DE LA DOCTRINA

221. Recordemos que las deudas consideradas en esta sección son deudas de Estado, contraídas por el gobierno central por cuenta de todo el Estado, pero consagradas especialmente a necesidades concretas, de suerte que el empréstito correspondiente ha podido materializarse en una realización *en el territorio traspasado*: excavación de un canal, tendido de un ferrocarril, construcción de un puerto, instalación de un organismo de carácter nacional (instituto de investigación, por ejemplo, etc.). Son deudas nacionales cuyo deudor es el Estado. Appleton las denominaba y las definía así:

Se entiende por *deudas relativas a la provincia cedida\**, no las deudas provinciales, sino las que el mismo Estado ha contraído en interés exclusivo de la provincia<sup>162</sup>.

222. La individualización de esas deudas puede resultar difícil en la práctica. Escribe Sack:

No se puede establecer siempre con precisión: a) el destino de cada empréstito particular en el momento en que se contrata; b) el carácter de su utilización efectiva; c) el lugar al que debe imputarse el gasto respectivo [...]; d) si tal o cual gasto ha servido efectivamente a los intereses del territorio en cuestión<sup>163</sup>.

223. La teoría más corrientemente admitida —y quizá con mayor ligereza— es que la deuda especial de Estado que beneficia exclusivamente al territorio cedido, debe atribuirse al territorio traspasado, en interés del cual ha sido contraída. Se dice que pasaría con el territorio traspasado «en virtud de una suerte de derecho persecutorio»<sup>164</sup>. Pero no se distingue aún, con toda la claridad deseable, entre las deudas de Estado contraídas en interés particular de una fracción del territorio y las deudas locales propiamente dichas, que no son contraídas por el Estado. Ahora bien, el hecho de afirmar que siguen la suerte del territorio a modo de consecuencia de un derecho persecutorio y que permanecen a cargo del territorio traspasado deja suponer que *antes* del traspaso del territorio estaban ya a cargo de éste, lo que no es cierto para las deudas de Estado localizadas, que en principio estaban a cargo del presupuesto central del Estado. Se descubren finalmente demasiadas impropiedades de

<sup>162</sup> H. Appleton, *Des effets des annexions de territoires sur les dettes de l'Etat démembré ou annexé et sur celles des provinces, départements, etc., annexés*, París, Larose, 1895, pág. 156.

<sup>163</sup> Sack, «La succession aux dettes publiques d'Etat (*loc. cit.*)», pág. 292.

<sup>164</sup> Según la expresión de Despagnet, *op. cit.*, pág. 109.

terminología y demasiadas aproximaciones para un caso, el de la suerte de la deuda *especial* de Estado, que es en definitiva menos difícil de resolver que el que se refiere al futuro de la deuda *general* del Estado.

224. En efecto, parece que, *grosso modo*, los autores están de acuerdo para poner a cargo del Estado sucesor la deuda especial del Estado predecesor, individualizada e identificada por una realización en el territorio traspasado. Se trata realmente de imputar la deuda al Estado sucesor, y no al territorio traspasado que no la había asumido nunca directamente en el orden jurídico anterior y al que no hay razón para hacérsela asumir en el nuevo orden jurídico. Se puede afirmar, por otra parte, que si el territorio traspasado tuviera anteriormente a su cargo esa deuda, no se trataría, sin duda, de una *deuda de Estado* especialmente contraída por el Gobierno central en interés o para las necesidades del territorio en cuestión. Se trataría más bien de una deuda local contraída y tomada a su cargo por la propia circunscripción territorial. Es una hipótesis totalmente diferente.

## 2. LA PRÁCTICA DE LOS ESTADOS

225. La práctica de los Estados muestra que, en general, se ha aceptado casi siempre de hecho la imputación de la deuda especial de Estado al Estado sucesor.

a) *Asunción por el Estado sucesor de la deuda especial de Estado contraída en interés exclusivo del territorio traspasado (o garantizada con los recursos de ese territorio)*

226. En 1735, el Emperador Carlos VI tomó en préstamo de financieros y comerciantes londinenses un millón de escudos garantizados con las rentas del Ducado de Silesia. Cuando murió en 1740, Federico II de Prusia recibió de María Teresa ese Ducado por los tratados de Breslau y de Berlín. Por el segundo tratado, fechado el 28 de julio de 1742, Federico II se comprometió a asumir esa deuda de un soberano (a la que hoy llamaríamos una deuda de Estado) que pesaba sobre esa provincia, por el hecho de la garantía otorgada.

227. Dos artículos que figuran en el Tratado de paz entre el Emperador de Austria y Francia, firmado el 17 de octubre de 1797 en Campo-Formio, regulaban verosímelmente el problema de las deudas de Estado contraídas en provecho de las provincias belgas o garantizadas con éstas, en el momento de la cesión de esos territorios por Austria y Francia:

*Art. IV.*—Todas las deudas hipotecadas, antes de la guerra, sobre el territorio de los países enunciados en los artículos anteriores, y contraídas en virtud de contratos revestidos de las formalidades usuales, serán asumidas por la República francesa.

*Art. X.*—Los países cedidos, adquiridos o permutados por el presente tratado llevarán a aquellos a quienes queden en posesión de ellos las deudas aseguradas con hipotecas sobre su territorio <sup>165</sup>.

<sup>165</sup> A. J. H. de Clercq, *Recueil des traités de la France*, París, Durand, 1880, t. I (1713-1802), págs. 336 y 337; G. F. de Martens, ed., *Recueil des principaux traités*, Gotinga, Dieterich, 1829, t. VI, págs. 422 y 423.

228. Esos dos artículos, como otros similares en otros tratados, se referían sin más precisión a «deudas hipotecadas sobre el suelo» de una provincia. Esa hipoteca puede haber sido obra ya sea de la autoridad central para deudas de Estado, ya sea de la autoridad provincial para deudas locales. Pero el contexto deja suponer que se trata efectivamente de deudas de Estado, puesto que se han elevado protestas precisamente por el hecho de que las provincias consideradas no habían dado su consentimiento a esas deudas. Francia había rehusado en efecto, basándose en ello, asumir la deuda de Estado llamada «austro-belga» que databa de la época de la dominación austríaca <sup>166</sup>.

229. Como consecuencia de ello, por otra parte, Francia, Alemania y Austria hacían figurar en el Tratado de Luneville, de 9 de febrero de 1801, un artículo VIII redactado así:

En todos los países cedidos, adquiridos o permutados por el presente tratado, queda convenido, tal como se había hecho en los artículos IV y X del tratado de Campo-Formio, que aquellos a quienes pertenezcan se harán cargo de las deudas hipotecadas sobre el suelo de dichos países; pero, en atención a las dificultades que han sobrevenido a ese respecto sobre la interpretación de dichos artículos del tratado de Campo-Formio, se entiende expresamente que la República francesa no toma a su cargo más que las deudas que resulten de empréstitos formalmente concertados por los Estados de los países cedidos o de gastos hechos para la administración efectiva de dichos países <sup>167</sup>. [Los «Estados» no significan aquí una entidad estatal, sino órganos provinciales].

230. El Tratado de paz, de 9 de julio de 1807, firmado en Tilsit entre Francia y Prusia, obligaba al Estado sucesor en cuanto a las deudas contraídas por el antiguo soberano para o en los territorios cedidos. El artículo 24 de dicho acuerdo decía lo siguiente:

Los compromisos, deudas y obligaciones de toda naturaleza que S.M. el Rey de Prusia haya podido tener, tomar y contraer [...] como poseedor\* de los países, territorios, dominios, bienes y rentas que dicha Majestad cede, o a los que renuncia por el presente tratado, correrán a cargo de los nuevos poseedores [...] <sup>168</sup>.

El artículo 9 del tratado de 26 de diciembre de 1805 celebrado entre Austria y Francia disponía que S. M. el Emperador de Alemania y de Austria «quedará libre de toda obligación respecto de cualesquiera deudas que la Casa de Austria hubiera contraído, por razón de la posesión\*, e hipotecado sobre el suelo de los países a los que renuncia por el presente tratado» <sup>169</sup>.

Igualmente se puede leer en el artículo 8 del Tratado de 11 de noviembre de 1807 concertado entre Francia y Holanda que

<sup>166</sup> Véase A. N. Sack, «La succession aux dettes publiques d'Etat» (*loc. cit.*), págs. 268 y 269.

<sup>167</sup> de Clercq, *Recueil des traités de la France*, t. I (*op. cit.*), págs. 426 y 427; G. F. de Martens, ed., *Recueil des principaux traités*, Gotinga, Dieterich, 1831, t. VII, pág. 299; barón Descamps y L. Renault, *Recueil international des traités du XIX<sup>e</sup> siècle*, París, Rousseau, t. I (1801-1825), pág. 3.

<sup>168</sup> A. J. H. de Clercq, *Recueil des traités de la France*, París, Durand, 1880, t. II (1803-1815), pág. 221; G. F. de Martens, ed., *Recueil...*, 1835, t. VIII, pág. 666; Descamps y Renault, *op. cit.*, pág. 184.

<sup>169</sup> de Clercq, *Recueil des traités de la France*, t. II (*op. cit.*), págs. 147 y 148; de Martens, ed., *Recueil...*, t. VIII (*op. cit.*), pág. 391; Descamps y Renault, *op. cit.*, pág. 153.

los compromisos, deudas y obligaciones de toda naturaleza que S.M. el Rey de Holanda haya podido tener, tomar y contraer como poseedor de las villas y territorios cedidos pasarán a cargo de Francia [...]»<sup>170</sup>.

El artículo 14 del Tratado de 28 de abril de 1811 celebrado entre Westfalia y Prusia está calcado exactamente sobre el anterior <sup>171</sup>.

231. El artículo VIII del Tratado de Lunéville, de 9 de febrero de 1801, servirá de modelo para el artículo V del Tratado de París celebrado entre Francia y Württemberg, de 20 de mayo de 1802, que dice:

El artículo VIII del Tratado de Lunéville, relativo a las deudas hipotecadas sobre el suelo de los países de la orilla izquierda del Rin, servirá de base y norma respecto de aquellas con que están gravadas las posesiones y países comprendidos en la cesión del artículo II del presente tratado <sup>172</sup>.

El Tratado de 14 de noviembre de 1802, celebrado entre la República bávara y Prusia, contiene también un artículo IV similar <sup>173</sup>. Igualmente, el artículo XI del Tratado de 22 de septiembre de 1815 celebrado entre el Rey de Prusia y el Gran Duque de Sajonia-Weimar-Eisenach disponía que «Su Alteza Real asume [las deudas] [...] especialmente hipotecadas sobre los distritos cedidos» <sup>174</sup>.

232. El artículo IV del Tratado celebrado entre Dinamarca y Prusia el 4 de junio de 1815 disponía que:

*S.M. el Rey de Dinamarca se compromete a asumir las obligaciones que S.M. el Rey de Prusia ha contraído respecto del Ducado de Lavenburgo\** por los artículos 4, 5 y 9 del Tratado celebrado el 29 de mayo de 1815 entre Prusia y S.M. Británica, Rey de Hanover [...] <sup>175</sup>.

El Acuerdo franco-austríaco de 20 de noviembre de 1815, cuyos 26 artículos estaban consagrados únicamente a regular problemas de deudas, ponía a cargo del Estado sucesor las deudas inscritas «en el libro mayor de la deuda pública de Francia» (deudas de Estado), pero que estaban «especialmente hipotecadas en su origen sobre países que han dejado de pertenecer a Francia o contraídas para su administración interior» (art. VI) <sup>176</sup>.

<sup>170</sup> de Clercq, *Recueil...*, t. II (*op. cit.*), pág. 241; de Martens, ed., *Recueil...*, t. VIII (*op. cit.*), pág. 720.

<sup>171</sup> de Martens, ed., *Nouveau Recueil de traités*, Gotinga, Dieterich, 1817, t. I, pág. 367.

<sup>172</sup> de Clercq, *Recueil...*, t. I (*op. cit.*), pág. 582; de Martens, ed., *Recueil des principaux traités*, Gotinga, Dieterich, 1831, t. VII, pág. 430.

<sup>173</sup> de Martens, ed., *Recueil...*, t. VII (*op. cit.*), págs. 427 y 428.

<sup>174</sup> de Martens, ed. *Nouveau Recueil de traités*, Gotinga, Dieterich, 1831, t. III, pág. 330; Descamps y Renault, *op. cit.*, pág. 513.

<sup>175</sup> de Martens, ed., *Nouveau Recueil...*, 1887, t. II, pág. 350; Descamps y Renault, *op. cit.*, pág. 426.

<sup>176</sup> de Martens, ed., *Nouveau Recueil...*, t. II (*op. cit.*), pág. 723; Descamps y Renault, *op. cit.*, pág. 531. Véase también el artículo 5 del Tratado de 14 de octubre de 1809 entre Francia y Austria referente a las deudas hipotecadas sobre los territorios cedidos por Austria a Francia (Alta Austria, Carniola, Carintia, Istria) [de Clercq, *Recueil...*, t. II (*op. cit.*), pág. 295; de Martens, ed., *Nouveau Recueil...*, t. I (*op. cit.*), pág. 213]; el artículo VII del Tratado de 3 de junio de 1814 entre Austria y Baviera [de Martens, ed., *Nouveau Recueil...*, t. II (*op. cit.*), pág. 21]; el artículo IX del Tratado de 18 de mayo de 1815 entre Prusia y Sajonia [de Clercq, *Recueil...*, t. II (*op. cit.*), págs. 520 y 521; de Martens, ed., *Nouveau Recueil...*, t. II (*op. cit.*), págs. 277 y 278], el artículo XIX del Tratado de cesión de 16 de marzo de 1816, por el que el Reino de Cerdeña cedía en Saboya a Suiza diversos territorios incorporados al cantón

233. Aunque se trate de una anexión de territorio forzada e irregular, se puede citar el caso de la toma a su cargo por el III Reich alemán, en virtud del acuerdo de 4 de octubre de 1941, de las deudas contraídas por Checoslovaquia para la compra de ferrocarriles privados en los *Länder* conquistados a ella por el III Reich <sup>177</sup>. Ese género de deudas parece tener un origen gubernamental y un destino local.

234. Después de la segunda guerra mundial, Francia, que ha obtenido de Italia la recuperación de Tende y de La Brigue, no ha aceptado tomar a su cargo una fracción de la deuda italiana más que con la cuádruple condición: *a*) que esa deuda haya sido imputable a trabajos públicos o a servicios administrativos civiles en los territorios traspasados; *b*) que se haya emitido antes de la entrada en guerra y no se haya destinado a fines militares; *c*) que los territorios transferidos se hayan beneficiado de ella; y *d*) que los portadores de títulos de esa deuda residan en los territorios traspasados.

235. La sucesión de las deudas especiales de Estado que hayan servido para los fines de un territorio determinado estará aún más asegurada cuando se trate de deudas provistas de garantías particulares. El Estado predecesor puede haber garantizado su deuda especial mediante recursos fiscales procedentes del territorio que perderá, o mediante una hipoteca otorgada sobre un bien situado en el territorio considerado (bosques, minas, ferrocarriles, etc.). En ambos casos, se admite generalmente la sucesión en esas deudas.

Es muy poco frecuente encontrar casos de intransmisibilidad de la deuda especial de Estado que ha servido para satisfacer necesidades particulares de un territorio traspasado

*b) Negativa del Estado sucesor a asumir la deuda especial de Estado contraída para satisfacer necesidades particulares del territorio traspasado (o garantizada con los recursos de ese territorio)*

236. Si el artículo 254 del Tratado de Versalles formuló el principio general en materia de sucesión en las deudas públicas del Estado predecesor, el artículo 255 del mismo Tratado señaló algunas excepciones a ese principio <sup>178</sup>. Así pues, en lo que respecta a todos los territorios cedidos (sin considerar la Alsacia-Lorena), los Estados sucesores no se hicieron cargo de la deuda del Imperio o de los Estados alemanes que correspondía a los gastos efectuados por ese Imperio o esos Estados en relación con los bienes y propiedades que les habían pertenecido y que estaban situados en los territorios cedidos. En ese caso, mediaron consideraciones de orden político.

### 3. PROPUESTAS DEL RELATOR ESPECIAL

237. El problema de la sucesión en la deuda especial de Estado es relativamente más fácil de resolver que el de la sucesión en la deuda general de Estado. Parece,

de Ginebra (de Martens, ed., *Nouveau Recueil...*, Gotinga, Dieterich, 1880, t. IV, pág. 223; Descamps y Renault, *op. cit.*, pág. 555).

<sup>177</sup> Paenson, *op. cit.*, pág. 113.

<sup>178</sup> Véanse párrs. 197 a 199 *supra*.

desde luego, que existe una norma de derecho internacional que impone al Estado sucesor la asunción de la deuda especial del Estado predecesor, contraída para satisfacer necesidades particulares del territorio traspasado. Esta regla podría enunciarse en forma muy sencilla. Sin embargo, habría que definir antes lo que se entiende por «deuda especial de Estado». Esta definición figurará ulteriormente, con las otras definiciones, en un capítulo dedicado a los «términos empleados».

238. Tendríamos por el momento:

**Artículo A.—Definición de la deuda especial de Estado (o deuda de Estado localizada)**

Para los fines de los presentes artículos, la deuda especial de Estado, (o deuda de Estado localizada) es la deuda de Estado contraída por un órgano central de Estado para satisfacer necesidades particulares de un territorio determinado.

**Artículo B.—Asunción de las deudas especiales de Estado por el Estado sucesor**

Cuando un Estado traspasa parte de su territorio a otro, el Estado sucesor asumirá la carga, a menos que se haya convenido lo contrario, de las deudas especiales del Estado predecesor que se relacionen con el territorio traspasado.

**D.—Deuda pública local garantizada por el Estado predecesor**

239. El problema que aquí se considera no debería concernir al presente estudio, puesto que se trata de una deuda pública local, es decir, de una deuda contraída por una autoridad local de una circunscripción administrativa con miras a la satisfacción de necesidades puramente locales. No estamos ante una deuda de Estado, sino más bien ante una deuda pública local propia del territorio traspasado. Sin embargo, antes de que sobrevenga la sucesión de Estados, el Estado ha podido consentir en garantizar esa deuda puramente local. Es la suerte de esta *garantía de Estado* que sirve de apoyo a una deuda que no es de Estado, la que interesaría al presente estudio. Esa garantía otorgada por el Estado para asegurar un empréstito contraído por un organismo local o una colectividad territorial secundaria, hace a ese Estado responsable de una obligación particular que puede llegar, en caso de incumplimiento del deudor principal, a que el Estado garante deba asumir la deuda. Lo que interesa saber es la suerte de esta *obligación de Estado* que garantiza una deuda pública local contraída para las necesidades particulares de un territorio que ha sido traspasado de un Estado a otro.

240. Sin garantizar que sus investigaciones hayan sido exhaustivas, el Relator Especial precisa que, en la práctica de los Estados, no encontró precedentes relativos a esta hipótesis. Sin embargo, desde el momento en que se reconoce que la deuda especial de Estado que se relaciona con el territorio traspasado se transmite al Estado sucesor, parece lógico pronunciarse *a fortiori* a favor de la transmisión a ese Estado sucesor de una garantía contraída para asegurar una deuda local que en todo caso, en lo que a esta última respecta, pasa al territorio traspasado. La deuda local no concierne sino al territorio cedido, en

su calidad de deuda que le correspondía con anterioridad y que le sigue siendo privativa después de la mutación territorial. En cuanto a la garantía, ella estaba situada a nivel del Estado predecesor. Parecería que debiera normalmente pasar a ser una obligación transferida a nivel del Estado sucesor.

241. En consecuencia, cabría proponer un proyecto de artículo que transfiriese esa garantía al Estado sucesor. Probablemente sea necesaria una definición de la «deuda local» que tiene la garantía del Estado. Ella se unirá luego a las otras definiciones para formar un capítulo relativo a los «términos empleados».

Se recordará que el Relator Especial había ya proporcionado los diversos elementos que concurren en una definición de la deuda local, cuando evocó las diferentes categorías de deudas para identificar entre ellas las deudas de Estado. La deuda local ha sido individualizada así como

una deuda: a) contraída por una colectividad territorial inferior al Estado; b) destinada a que esa colectividad la utilice en su propio territorio; c) la cual tiene una cierta autonomía financiera; d) en virtud de la cual puede identificarse la deuda<sup>179</sup>.

Sin embargo, el Relator Especial ha suministrado esos criterios como elementos constitutivos de una definición de la deuda local que serviría para expresar el concepto opuesto al de deuda de Estado. Ella podría parecer, a la Comisión de Derecho Internacional, demasiado inútilmente detallada para las necesidades limitadas relacionadas con este estudio. Si ese es el caso, se podrían conservar uno o dos elementos simples, agregando, sin embargo, la circunstancia de que la deuda local puede también ser contraída por un organismo público local o una empresa del mismo carácter<sup>180</sup>.

242. Tendríamos, por el momento, los dos artículos siguientes:

**Artículo L.—Definición de la deuda local**

Para los fines de los presentes artículos, la deuda local es la deuda pública contraída por una colectividad territorial o un organismo público autónomos para satisfacer necesidades particulares de una parte determinada del territorio.

[Variante:

**Artículo L'.—Definición de la deuda local garantizada por el Estado**

Para los fines de los presentes artículos, la deuda local garantizada por el Estado es la deuda pública contraída, con la garantía del Estado, por una colectividad territorial o un organismo público autónomos, para satisfacer necesidades particulares de una parte de territorio determinada.]

**Artículo M.—Transferencia al Estado sucesor de la obligación de garantía otorgada por el Estado predecesor para asegurar una deuda local que se relaciona con el territorio traspasado**

Cuando un Estado traspasa parte de su territorio a otro, la garantía otorgada por el Estado predecesor para asegurar una deuda local que

<sup>179</sup> Párr. 28 *supra*.

<sup>180</sup> El Relator Especial lo había señalado cuando contrapuso las deudas de Estado a las deudas de las empresas públicas (véanse párrs. 30 a 32 *supra*).

se relacione con el territorio traspasado será asumida por el Estado sucesor, salvo estipulación convencional en contrario.

### E.—Exclusión de las deudas locales contraídas para necesidades locales

243. Son deudas propias del territorio traspasado. Con anterioridad a la sucesión de Estados, ellas no habían figurado jamás en el pasivo del Estado al cual pertenecía el territorio. La superveniencia de la sucesión de Estados no surte el efecto de hacer que estas deudas locales pasen a ser deudas de Estado, que incumban súbitamente al Estado predecesor y que, por ese hecho, sean transmisibles al Estado sucesor. Las deudas personales de un territorio traspasado tienen relación con los intereses locales y deben naturalmente seguir siendo de responsabilidad de ese territorio. Ellas quedan excluidas del presente estudio.

### F.—Recapitulación del texto de los proyectos de artículo propuestos en el presente capítulo

#### 1) DEUDA GENERAL DEL ESTADO PREDECESOR

##### *Artículo X.—Definición de la deuda general del Estado*

Para los fines de los presentes artículos, la deuda general del Estado es la deuda de Estado contraída por un órgano central de Estado para satisfacer necesidades generales del Estado.

##### *Artículo Y.—Exoneración del Estado sucesor de toda participación en la deuda general del Estado predecesor*

Cuando un Estado traspasa parte de su territorio a otro, el Estado sucesor no asumirá parte alguna de la deuda general del Estado predecesor, salvo disposición convencional en contrario.

o

##### *Artículo Z.—Contribución del Estado sucesor al pago de una parte de la deuda general del Estado predecesor*

Cuando un Estado traspasa parte de su territorio a otro, la contribución del Estado sucesor a la deuda general del Estado predecesor se regulará convencionalmente.

A falta de tratado, el Estado sucesor asumirá una parte de la deuda general del Estado predecesor que sea proporcional a la capacidad contributiva del territorio traspasado.

o

##### *Artículo YZ.—Condiciones de la contribución del Estado sucesor a una parte de la deuda general del Estado predecesor*

Cuando un Estado traspasa parte de su territorio a otro, la contribución del Estado sucesor a la deuda general del Estado predecesor se regulará convencionalmente.

A falta de tratado, el Estado sucesor solamente está obligado a una parte de la deuda general del Estado predecesor si la capacidad con-

tributiva del territorio traspasado tenía una importancia significativa para el Estado predecesor.

En ese caso, la parte de la deuda general del Estado predecesor asumida por el Estado sucesor dependerá de la contribución anterior del territorio traspasado a los recursos del Estado predecesor.

#### 2) DEUDA ESPECIAL DEL ESTADO PREDECESOR

##### *Artículo A.—Definición de la deuda especial de Estado (o deuda localizada)*

Para los fines de los presentes artículos, la deuda especial de Estado, (o deuda de Estado localizada), es la deuda de Estado contraída por un órgano central de Estado para satisfacer necesidades particulares de un territorio determinado.

##### *Artículo B.—Asunción de las deudas especiales de Estado por el Estado sucesor*

Cuando un Estado traspasa parte de su territorio a otros, el Estado sucesor asumirá la carga, a menos que se haya convenido lo contrario, de las deudas especiales del Estado predecesor que se relacionen con el territorio traspasado.

#### 3) DEUDA LOCAL GARANTIZADA POR EL ESTADO PREDECESOR

##### *Artículo L.—Definición de la deuda local*

Para los fines de los presentes artículos, la deuda local es la deuda pública contraída por una colectividad territorial o un organismo público autónomos para satisfacer necesidades particulares de una parte determinada del territorio.

[Variante:

##### *Artículo L'.—Definición de la deuda local garantizada por el Estado*

Para los fines de los presentes artículos, la deuda local garantizada por el Estado es la deuda pública contraída, con la garantía del Estado, por una colectividad territorial o un organismo público autónomos, para satisfacer necesidades particulares de una parte de territorio determinada.]

##### *Artículo M.—Transferencia al Estado sucesor de la obligación de garantía otorgada por el Estado predecesor para asegurar una deuda local que se relaciona con el territorio traspasado*

Cuando un Estado traspasa parte de su territorio a otro, la garantía otorgada por el Estado predecesor para asegurar una deuda local que se relacione con el territorio traspasado será asumida por el Estado sucesor, salvo estipulación convencional en contrario.

244. Queda bien claro que los artículos X, Y, Z, A, B, L, L' y M *supra* pueden perfectamente reagruparse, llegado el momento, en dos artículos, uno similar a las disposiciones definitivas que figuran en X, A, L y L' y el otro que reúne en igual número de párrafos las disposiciones que figuran en Y, Z, B y M.

## CAPÍTULO V

### La sucesión de las deudas para los Estados de reciente independencia

#### A.—Introducción

245. Los problemas de la sucesión de Estados en materia de deudas públicas revisten para los Estados de reciente

independencia aspectos particulares que, en su mayoría, contribuyen a aumentar la dificultad de hallar soluciones aceptables y prácticas. Estos problemas especiales se refieren a:

a) La determinación, en el caso de descolonización, de las categorías de deudas abarcadas en el presente estudio consagrado a la sucesión en las «deudas de Estados»;

b) La determinación del grado de autonomía financiera de los territorios dependientes en el momento en que fueron contraídas las deudas que les concernieran;

c) En relación con el problema de la autonomía presupuestaria, la cuestión de la afectación del producto de la deuda al territorio dependiente, su utilización efectiva en éste y, a fin de cuentas, el beneficio que la operación le ha reportado para su desarrollo;

d) Las circunstancias políticas que han concurrido en la sustitución de la soberanía sobre el territorio de que se trata, y la manera, pacífica o violenta, en que se ha efectuado la descolonización;

e) La importancia de los precedentes de descolonización en materia de deudas (y, paralelamente la evaluación de los precedentes inversos relativos a la colonización);

f) La dimensión de la carga financiera de los Estados de reciente independencia, que fija inevitablemente límites prácticos a las posibilidades de una sucesión en las deudas.

Algunos de estos puntos se mencionarán a continuación

246. Pero ante todo conviene descartar cierta objeción. En efecto, se ha sostenido que el capítulo de la descolonización está cerrado y que prácticamente sólo pertenece a la historia de las relaciones internacionales. Según este punto de vista sería preciso eliminar este caso de la tipología de la sucesión de Estados. Se trata de un problema debatido en el 28.º período de sesiones de la Comisión<sup>181</sup>. En honor a la verdad, el capítulo de la descolonización todavía no está cerrado por completo. Existen en el mundo zonas importantes que son todavía dependientes, algunas, ciertamente, de pequeña extensión, pero otras más considerables, como en África meridional, Rhodesia y Namibia o en África occidental, el Sáhara occidental. Por otra parte y desde otro punto de vista, la descolonización está bien lejos de haberse conseguido. Si se entiende por descolonización la terminación de una relación política de dominación, la descolonización se encuentra entonces muy avanzada. Pero las relaciones económicas, que son esenciales, se expurgan con mucho menos rapidez de los fenómenos de dominación que las relaciones políticas. La independencia política no es la independencia real y los Estados de reciente independencia siguen todavía dominados, en realidad, durante largos períodos debido a que su economía es tributaria de la antigua metrópoli a la que permanece durante largo tiempo sólidamente vinculada.

247. No cabe, pues, negar la utilidad que podría tener el proyecto de artículos sobre la sucesión en las deudas, no sólo para los territorios todavía dependientes como Rhodesia, Namibia, el Sáhara occidental, la Costa Francesa de Somalia (con Djibouti), las Bermudas, Puerto Rico, o los enclaves del norte de Marruecos bajo dominación española, sino también para los países que recientemente han obtenido la independencia política,

<sup>181</sup> Véase en especial las explicaciones del Relator Especial en la 1393.ª sesión (*Anuario... 1976*, vol. I, págs. 188 y ss.).

tales como Angola, Mozambique o Guinea-Bissau, e incluso para los países que han conseguido su independencia política hace 15 ó 20 años. En efecto, el problema de las deudas, con las cuestiones relacionadas de servicio de la deuda, amortización progresiva del capital y el pago de intereses, escalonado en varios años e incluso en varios decenios, es el prototipo de materia de sucesión que sobrevive durante mucho tiempo a la independencia política. De este modo, los problemas de sucesión de Estados en materia de deudas de Estados prolongan sus efectos durante muchos decenios y ciertamente durante más tiempo que en la esfera de la sucesión en los tratados o la sucesión en los bienes de Estado en los que la Comisión ha reservado incluso un capítulo a la descolonización.

248. Además, al igual que la Comisión de Derecho Internacional, sabios eminentes continúan consagrando su atención a la sucesión de Estados en el caso de Estados de reciente independencia. Estudios recientes, así como el de la Asociación de Derecho Internacional en especial<sup>182</sup>, avalan la necesidad de reservar un trato especial al problema de la descolonización.

#### B.—La sucesión en las deudas públicas dentro del marco de la colonización<sup>183</sup>

249. La colonización, por el hecho mismo de entrañar una sustitución de soberanía en beneficio del Estado colonizador, plantea a la vez diversos problemas de sucesión de Estados, y en especial, el de saber en qué medida el Estado colonial sucesor acepta o no asumir las deudas de la colectividad conquistada. La práctica internacional es a este respecto algo contradictoria. Si bien en algunos casos se acepta la sucesión en el pasivo y el activo<sup>184</sup> un número mucho más importante de ejemplos refleja la negativa del Estado colonial sucesor a asumir las cargas financieras del Estado predecesor. Para ello, el conquistador invoca diferentes argumentos, alegando bien su soberanía, bien el carácter poco civilizado del Estado predecesor o la persistencia de una cierta personalidad jurídica de la colectividad subyugada.

##### 1. NEGATIVA A SUCEDER EN LAS DEUDAS PÚBLICAS FUNDADA EN LA SOBERANÍA DEL ESTADO SUCESOR<sup>185</sup>

250. Este argumento consiste en afirmar que el colonizador sólo ejerce soberanía sobre el territorio conquistado en virtud del hecho mismo de la conquista. Se trata de una posición eminentemente voluntarista. El Estado sólo se obliga en la medida que lo ha querido y en los límites de su consentimiento. En esta perspectiva, al no suscribir personalmente el Estado sucesor la deuda de

<sup>182</sup> International Law Association, *op. cit.*, pág. 102.

<sup>183</sup> Véase en especial Bardonnnet, *op. cit.*; D. P. O'Connell, *State Succession in Municipal Law and International Law*, vol. I, Cambridge, University Press, 1967; Sack, «La succession aux dettes publiques d'Etat» (*loc. cit.*), págs. 145 a 326; Feilchenfeld, *op. cit.*

<sup>184</sup> Así sucedió en la anexión de Tahití: ley de 30 de diciembre de 1880 (véase Feilchenfeld, *op. cit.*, pág. 369).

<sup>185</sup> Bardonnnet, *op. cit.*, en especial págs. 267 a 281.

que se trata no puede hacerse responsable de las obligaciones del Estado predecesor. Esto quedó ilustrado de manera patente en la sucesión de Estados en Madagascar.

a) *Negativa de la República Francesa a suceder en las deudas públicas malgaches*<sup>186</sup>

251. Las deudas públicas malgaches y en especial la deuda pública interna, como se sabe, habían sido el resultado del esfuerzo financiero consentido por la población de la Gran Isla en su lucha de resistencia contra la conquista francesa. Se trataba de préstamos concedidos a la Reina en el marco de dos empréstitos emitidos en los años 1884-1885 y 1893-1895. Una vez realizada la conquista, el problema de las deudas de la monarquía merina no podía dejar de plantearse y en dos ocasiones por lo menos el Estado sucesor tuvo que repudiar las deudas mencionadas. Así sucedió primero en el contexto del protectorado establecido sobre la Gran Isla, y a continuación después de la anexión.

252. Dentro del marco del segundo tratado de protectorado, de 1.º de octubre de 1895, la República Francesa descartó toda posibilidad de suceder en los compromisos financieros del Estado merino. En efecto, el artículo 6 del tratado disponía lo siguiente:

El conjunto de los gastos de servicios públicos en Madagascar y el servicio de la deuda serán garantizados por los ingresos de la Isla.

El Gobierno de Su Majestad la Reina de Madagascar asume la obligación de no contraer ningún empréstito sin autorización del Gobierno de la República Francesa.

El Gobierno de la República Francesa no asume ninguna responsabilidad con respecto a los compromisos, deudas o concesiones que el Gobierno de Su Majestad la Reina de Madagascar haya podido suscribir antes de la firma del presente tratado [...] <sup>187</sup>.

Esta repudiación se basaba no sólo en la autonomía financiera de la isla, sino también simplemente en la libre voluntad del Gobierno francés. Esta negativa se verá confirmada por el silencio de la ley de anexión sobre este punto.

*Anexión de Madagascar: silencio de la ley de 6 de agosto de 1896 sobre el problema de las deudas públicas malgaches*

253. Esta ley había sido precedida por una declaración del Gobierno francés de fecha 27 de noviembre de 1895, relativa a las deudas exteriores, en la cual se puede leer lo siguiente:

En cuanto a las obligaciones que los propios hovas hayan podido contraer en el exterior, sin tener que garantizarlas por nuestra cuenta, sabremos observar, con entera lealtad, las normas que el derecho internacional determine para los casos en que se produce el traspaso de la soberanía de un territorio como resultado del uso de las armas <sup>188</sup>.

Por su misma ambigüedad, esta fórmula no ha sido interpretada por nadie en el sentido de implicar una

aceptación de la deuda malgache por Francia. Bien al contrario y según un autor, «aclaró que, según la opinión oficial francesa, no existe norma de derecho internacional que obligue al Estado que anexiona a garantizar o asumir las deudas de los Estados anexados» <sup>189</sup>. Este punto de vista se vio ampliamente confirmado por la Ley de anexión de 6 de agosto de 1896, en su significativo silencio sobre la cuestión de la sucesión en las deudas malgaches.

Si, alegando razones de soberanía, el Estado puede rechazar las deudas del Estado predecesor, puede también, sobre la misma base voluntaria, aceptar dicha sucesión. Esto se ilustra en el ejemplo de las islas Fiji.

b) *Aceptación de la sucesión en las deudas «como un acto de gracia»* <sup>190</sup>

254. El acto a título gracioso deriva de manera eminente de la voluntad y la soberanía del Estado y si bien esta voluntad se manifiesta en el sentido de la aceptación de la deuda del Estado predecesor, esta circunstancia no puede en absoluto hacer perder de vista el hecho de que sólo se trata de una concesión excepcional. El principio es el mismo que en el ejemplo malgache. Consiste en una negativa en aceptar la sucesión en el pasivo del territorio conquistado. Sólo más tarde, y *por razones coyunturales*, Gran Bretaña aceptará hacerse cargo de las deudas de las Islas Fiji. Bien es cierto que estas islas «no se reconocían generalmente como miembro de la familia de naciones», punto éste —señala Feilchenfeld— «no oficialmente señalado en la correspondencia de la oficina colonial» <sup>191</sup>. Esta circunstancia justifica a la vez la negativa a aceptar el principio de sucesión en las obligaciones del Estado predecesor y que se acepte algunas veces asumir una cierta participación en la carga de la deuda por razones de «gracia». Pero este último caso es poco frecuente como lo demuestra la negativa de la deuda birmana.

2. NEGATIVA DE LA SUCESIÓN EN LAS DEUDAS FUNDADA EN LA FALTA DE CIVILIZACIÓN DEL ESTADO PREDECESOR: LA ANEXIÓN DE BIRMANIA (1886) <sup>192</sup>

255. El Estado colonizado no formaba parte de la «familia de naciones» <sup>193</sup>. En consecuencia, se veía excluido de cualquier aplicación de las normas del derecho internacional, sobre todo si esta aplicación podía redundar en su beneficio e implicar en especial la responsabilidad del Estado colonizador por las deudas del territorio conquistado. Resultaba más expeditivo decidir que habida cuenta de «la condición rudimentaria de los indígenas, éstos no son titulares de derecho alguno según el derecho de gentes» <sup>194</sup>. Está entonces justificado, como en la

<sup>186</sup> Sack, *Les effets des transformations des Etats...* (op. cit.), pág. 283; Bardonnet, op. cit., págs. 267 y ss.

<sup>187</sup> Véase Feilchenfeld, op. cit., pág. 372, nota 20.

<sup>188</sup> *Ibid.*, pág. 373, nota 22; Bardonnet, op. cit., pág. 275.

<sup>189</sup> Feilchenfeld, op. cit., pág. 373; véase también en la misma página, nota 23.

<sup>190</sup> O'Connell, *State Succession...* (op. cit.), pág. 376.

<sup>191</sup> Feilchenfeld, op. cit., pág. 293.

<sup>192</sup> O'Connell, *State Succession...* (op. cit.), pág. 378.

<sup>193</sup> Feilchenfeld, op. cit., pág. 287.

<sup>194</sup> J. Westlake, *Etudes sur les principes du droit international*, traducción al francés por E. Nys, Bruselas, Castaigne, 1895, pág. 153.



anexión de Birmania, rechazar la sucesión en las deudas públicas so pretexto de la ausencia de una deuda pública regular. Esto equivalía a formular «la excepción de subdesarrollo relativa al carácter “no civilizado” de la colectividad de que se trataba»<sup>195</sup>. Esta negativa a aceptar la sucesión en las deudas de los territorios colonizados constituía una cuestión de principio, aunque en las relaciones entre los «Estados civilizados» existía una norma relativa a la obligación de asumir las deudas del Estado predecesor. Es lo que parecen confirmar *a contrario* ciertos ejemplos señalados por Lord Robert Cecil, abogado de la West Rand Central Company, que establece que

según el derecho internacional, cuando un Estado civilizado después de la conquista se anexiona otro Estado civilizado, el Estado conquistador, salvo estipulación en contrario, asume todas las obligaciones contractuales del Estado conquistado y se hace responsable de ellas: *Calvin's Case* (1609), 4 Coke, 1; *Blankard v. Galdy* (1693), 2 Salk, 411; *Campbell v. Hall* (1774), 1 Comp. 204<sup>196</sup>.

256. No le ha bastado al Estado colonizador, para negarse a suceder en las deudas de los territorios colonizados, alegar su soberanía o la «falta de civilización» del país conquistado; también ha invocado un tercer argumento extraído de la persistencia en ciertos casos de una autonomía financiera del Estado conquistado.

### 3. NEGATIVA DE LA SUCESIÓN EN DEUDAS PÚBLICAS FUNDADA EN LA PERSISTENCIA DE UNA CIERTA PERSONALIDAD JURÍDICA DEL ESTADO PREDECESOR

257. Es este el argumento generalmente aducido cuando la colonización adopta durante un tiempo la forma de protectorado. El Estado colonizador pretende en efecto que el Estado protegido conserva una cierta autonomía financiera y que, en consecuencia, deberá hacer frente al pago de su deuda con sus propios recursos. Se trata, pues, de la negativa del colonizador a aceptar la sucesión en las deudas del Estado protegido. Esto se demuestra en el artículo 6 del segundo tratado de protectorado sobre Madagascar de fecha 1.º de octubre de 1895, anteriormente citado<sup>197</sup>. La anexión de la Gran Isla no debía conducir de ningún modo al pago de la deuda malgache por Francia. Se observa la misma negativa a suceder en las deudas del Estado protegido, so pretexto de autonomía financiera, para todos los protectorados establecidos a fines del siglo XIX, bien sea, por ejemplo, en Túnez, en Anam, en Tonkín o en Camboya<sup>198</sup>.

258. Se observa el mismo comportamiento por parte del colonizador en el momento de anexión del «Estado independiente» del Congo por Bélgica en 1908<sup>199</sup>. El tratado de cesión de 28 de noviembre de 1907, que

disponía en su artículo 3 la sucesión de Bélgica en «todo el pasivo y todos los compromisos financieros del Estado independiente, según se detallan en el anexo C»<sup>200</sup> fue rápidamente desmentido por la «carta colonial» de 18 de octubre de 1908, que disponía en su artículo 1:

El Congo Belga tiene una personalidad distinta a la de la metrópoli. Se rige por leyes particulares. El activo y el pasivo de Bélgica y de la colonia permanecen separados.

Por lo tanto, el servicio de la renta congoleña queda exclusivamente a cargo de la colonia; a menos que una ley decida lo contrario<sup>201</sup>.

259. Podrían sin duda citarse otros ejemplos. No harían sino confirmar el hecho indiscutible de que los Estados colonizadores que reclaman la sucesión en sus deudas, en el marco de las descolonizaciones contemporáneas, fueron los mismos que se negaron, por argumentos diversos, a asumir la sucesión en las deudas de los Estados que colonizaron. La equidad exige que se tengan en cuenta, entre otras cosas, estos precedentes.

### C.—Deudas de Estado y descolonización: categorías de deudas a que se refiere el tema

260. Antes de analizar la práctica de los Estados y las posiciones de la doctrina, es preciso señalar con precisión lo que son las deudas de Estado en la hipótesis de la descolonización. Esta aclaración es absolutamente necesaria si se quiere desenredar la maraña de las diferentes posiciones. Gastón Jèze escribía:

Es interesante estudiar los precedentes en esta materia, pero ellos son muy variados; resulta imposible encontrar en ellos la aplicación de una sola doctrina; por otra parte no hay que atribuirles una importancia decisiva; en efecto, las ideas han evolucionado mucho en el curso de los siglos XIX y XX<sup>202</sup>.

Cabe citar dos ejemplos en sentido opuesto relativos a la suerte corrida por esas deudas «cuando las situaciones de hecho eran análogas» (caso de la independencia de las colonias norteamericanas que rehusaron asumir la carga de la deuda y el caso de la liberación de las colonias hispanoamericanas que, por el contrario, aceptaron una parte de la deuda española). Ello es exacto, pero sería seguramente todavía más difícil lograr comprender algo en medio del caudal de precedentes o de posiciones de doctrina, si no se hace cada vez referencia a los mismos tipos de deuda.

Es menester precisar los diversos tipos de deudas públicas que pueden existir en el momento en que un territorio dependiente logra la soberanía.

#### 1. EXCLUSIÓN DE LAS DEUDAS PROPIAS DEL TERRITORIO DEPENDIENTE Y CONTRAÍDAS POR UNA DE SUS AUTORIDADES

261. Una *primera categoría de deudas* está formada por las que el mismo territorio dependiente pueda haber

<sup>195</sup> Bardonnet, *op. cit.*, pág. 268, nota 7.

<sup>196</sup> Citado por Sack, «La succession aux dettes publiques d'Etat» (*loc. cit.*), pág. 282.

<sup>197</sup> Párr. 252.

<sup>198</sup> Véase especialmente Feilchenfeld, *op. cit.*, págs. 369 a 371; Bardonnet, *op. cit.*, pág. 269; O'Connell, *State Succession...* (*op. cit.*), pág. 377.

<sup>199</sup> Feilchenfeld, *op. cit.*, pág. 375.

<sup>200</sup> G. F. de Martens, ed., *Nouveau Recueil général de traités*, Leipzig, Weicher, 1910, 3.ª serie, t. II, pág. 102.

<sup>201</sup> *Ibid.*, pág. 109.

<sup>202</sup> Jèze, «L'emprunt dans les rapports internationaux...» (*loc. cit.*), pág. 76.



contraído, en el marco de su autonomía financiera y por conducto de la autoridad central del territorio (gobernador general de una colonia, residente general de un protectorado, como en ciertas antiguas dependencias francesas; alto comisario, virrey, como en ciertas antiguas posesiones británicas). En virtud de las ficciones jurídicas de la colonización, se considera esta autoridad central colonial no autóctona, como un órgano propio del territorio dependiente. Las deudas contraídas en esta forma son *deudas propias de ese territorio*. Ellas gravan a ese territorio y solamente a él. Es conveniente dejar bien en claro que se trata de deudas nacidas *con anterioridad* a que el territorio de que se trata alcanzara *la independencia* y, en consecuencia, antes de la apertura de la sucesión de Estados.

262. El presente estudio no se refiere a esta categoría de deudas. La primera razón que podría invocarse para justificar esta afirmación es que no se trata de deudas «de Estado», sino de deudas de un «territorio dependiente» que no había adquirido aún la calidad de Estado. La calificación de una deuda, desde el punto de vista de la calidad y de la personalidad del deudor, se determina en el momento en que esa deuda se contrae. En la presente hipótesis, la deuda se contrae con anterioridad a la independencia del territorio, el cual no existía aún como Estado.

263. Existe una segunda razón, incluso más decisiva, en virtud de la cual se impone apartar esta categoría de deudas de las materias que ocupan al Relator Especial dentro de los límites del presente estudio. La sucesión de Estados no se refiere a la suerte de las deudas propias de un territorio traspasado. Fundamentalmente, ella debe responder a la cuestión esencial de saber lo que ocurre respecto de *las deudas del Estado predecesor* y sólo de las de él. La teoría y la práctica de la sucesión de Estados habrán cumplido y agotado su objetivo cuando lleguen a determinar si la deuda de que se trata es transmisible al Estado sucesor y, en ese caso, en qué condiciones, en qué medida y en qué proporción.

264. En esta situación, que debe permanecer clara en lo que respecta a esta primera categoría de deudas propias del territorio dependiente, hay dos fenómenos que hacen correr el riesgo de crear una ilusión o una situación confusa.

Ante todo, se puede observar que el Estado de reciente independencia, que posee evidentemente la calidad de Estado sucesor, ha asumido las deudas propias del territorio; pero la transmisión de esas deudas al Estado sucesor no debe inducir a creer equivocadamente que ellas le han sido transmitidas por el Estado predecesor como si se tratase de deudas suyas. El Estado sucesor ha sucedido, efectivamente, en esas deudas, pero por una razón más sencilla y, en todo caso, ajena a una pretendida pertenencia de esas deudas al Estado predecesor: lo que ocurre es que, en el caso de descolonización, a diferencia de otros casos de sucesión de Estados, como, por ejemplo, aquel de transferencia de parte de un territorio, el territorio transferido coincide geográficamente con el del Estado sucesor. En el caso de descolonización, las deudas del territorio dependiente no pueden ser sino las del Estado sucesor.

265. En segundo lugar, se puede constatar que el Estado de reciente independencia, es decir, el Estado sucesor, asegura, después de la sucesión de Estados, el servicio de la deuda pública, lo que puede crear la ilusión y hacer creer que ha heredado esa deuda por el hecho mismo de la sucesión de Estados. En realidad, no es ése el caso. La sucesión de Estados habrá constituido para ese territorio dependiente, en lo que concierne a las deudas que le son propias, una simple peripecia que no le habrá hecho desviarse de su obligación de asumir antes, durante y después de la sucesión, el servicio de la deuda de que se trata. Con respecto a esta deuda anterior, propia del territorio dependiente, éste habrá asumido las obligaciones correspondientes del período anterior a la obtención de la independencia y de la fase que sobreviene a la sucesión de Estados. El hecho de continuar el servicio de la deuda después de la sucesión de Estados no significa, de modo alguno, que esa deuda sea de su cargo en virtud de las normas de esa sucesión. En cierto modo, esa deuda «pasa» por la fase de la sucesión de Estados sin sufrir alteración alguna.

266. El hecho de que las deudas anteriores propias del territorio dependiente se hayan contraído en relación con la Potencia administradora carece totalmente de pertinencia para justificar su inclusión en el presente estudio. No tiene aquí influencia alguna en la materia la calidad del acreedor, tercer Estado o Estado predecesor. Por lo demás, si correspondiese estudiar aquí las deudas anteriores propias del territorio dependiente por el solo hecho de que ellas se hubiesen contraído en relación con la Potencia administradora, terminaríamos por abordar en el presente estudio *los créditos del Estado predecesor*, cuando su objeto se circunscribe a las deudas de este último. Las deudas anteriores propias del territorio dependiente no son, en realidad, otra cosa que créditos del Estado predecesor cuando ellas se han contraído en relación con la Potencia administradora.

267. Algún tiempo antes de su muerte, en el curso de un viaje oficial al Africa de habla francesa, el Presidente de la República Francesa, Sr. Georges Pompidou, había decidido remitir a 14 países africanos y malgache una deuda de alrededor de mil millones de francos<sup>203</sup>. Ese gesto, que fue bien acogido, no se refería a deudas tal como nosotros las concebimos en el marco de este estudio, cuyo objeto no es, recordémoslo, los créditos del Estado predecesor (en este caso Francia), que son bienes de Estado, sino la suerte de las deudas de ese Estado predecesor.

268. Al afirmar que las deudas anteriores, propias del territorio dependiente, quedan al margen del presente estudio y, al señalar de paso que, en circunstancias nor-

<sup>203</sup> Ley N.º 74-648, de 18 de julio de 1974, que se pronuncia en forma definitiva sobre el presupuesto de 1972, cuyo artículo 20 «ajusta definitivamente [...] las partidas que subsisten en la cuenta, "empréstitos del fondo de desarrollo económico y social", así como el saldo restante adeudado al 1.º de julio de 1972 [...] de los anticipos otorgados para el financiamiento» de programas de desarrollo de esos países, Francia, *Journal officiel de la République française, Lois et décrets*, París, 20 de julio de 1974, 106.º año, N.º 170, pág. 7577).

males, ellas son asumidas por el Estado sucesor, puesto que se trata de un caso de identidad de territorio, el Relator Especial no ha querido decir con ello que el Estado de reciente independencia deba hacerse cargo de ellas *cualesquiera que sean las circunstancias y con absoluta certeza*. Esas deudas pueden ser objeto de un litigio entre la ex Potencia administradora y el Estado sucesor, si el Estado de reciente independencia impugna posteriormente la regularidad de su inclusión en el presupuesto autónomo del territorio dependiente. Se puede —y ello ha ocurrido efectivamente— impugnar la facultad de las autoridades coloniales para comprometer en forma regular al territorio dependiente (deudas contraídas sin el consentimiento de los habitantes). Aún más, se puede también discutir la utilidad del empréstito para el desarrollo del territorio. Es el caso de las deudas que figuran en el presupuesto autónomo de la colonia, cuando han servido en realidad para financiar, sea la represión del movimiento de independencia del territorio, sea incluso el aprovechamiento de tierras de colonización o de asentamiento de población metropolitana, sea, por último, la promoción de una economía estrictamente complementaria de la de la Potencia administradora, orientada antes que nada hacia la satisfacción de los intereses económicos de ésta, y que resulta, al momento de producirse la independencia de readaptación difícil y costosa.

269. Así, Cuba, cuando se liberó de España en 1898 (para caer nuevamente bajo un protectorado norteamericano), sostuvo no estar obligada a asumir las deudas españolas que habían servido para intentar reprimir los movimientos de liberación nacional en la isla<sup>204</sup>. Asimismo, Indonesia rehusó asumir como deudas propias del territorio dependiente, las que habían sido contraídas por los Países Bajos para reprimir diversos movimientos insurreccionales indonesios<sup>205</sup>. Por último, Argelia, para limitar sólo a estos casos los ejemplos, ha impugnado la inclusión en su presupuesto autónomo, hecha en vísperas de la independencia, de las deudas relativas al financiamiento de la lucha contra la guerra de liberación nacional argelina<sup>206</sup>.

270. Si tales problemas surgen aquí y allá en el curso del presente estudio, ello obedece evidentemente a la equivocada calificación de estas deudas, como deudas anteriores propias del territorio dependiente, que al hecho de tener ellas la calidad real de deudas de Estado, es decir, de deudas del Estado predecesor.

## 2. DEUDAS CONTRAÍDAS POR LA POTENCIA ADMINISTRADORA EN NOMBRE DEL TERRITORIO DEPENDIENTE

271. Hay una *segunda categoría de deudas*, bastante cercana a la primera, pero no tanto por el procedimiento empleado como por el resultado que se procura lograr. En vez de hacer que la autoridad central del territorio

todavía dependiente contrate la deuda (por ejemplo, el gobernador general de la colonia), el gobierno de la Potencia administradora decide comprometerse él mismo en nombre del territorio dependiente. Podría tratarse de un empréstito contraído por la metrópoli para atender necesidades de la colonia. Si bien el resultado es el mismo en los dos casos —afectación de recursos a las necesidades de la colonia— el procedimiento diferente seguido en cada uno de ellos se traduce en calificaciones distintas respecto de cada una de las dos categorías de deudas. En el caso en que intervinieron las autoridades coloniales del territorio dependiente, se trataría de deudas propias del territorio de que se trata, mientras que, en la otra hipótesis en que actúa el gobierno central de la Potencia administradora, se trataría de deudas de Estado de esa Potencia. Esta última categoría, a diferencia de la primera, atañe pues al objeto de la presente investigación.

### 3. DEUDAS PROPIAS DEL TERRITORIO DEPENDIENTE GARANTIZADAS POR LA POTENCIA ADMINISTRADORA

272. Representan una *tercera categoría de deudas* propias del territorio dependiente, asumidas con anterioridad a la independencia, las deudas contraídas por ese territorio, *pero con la garantía de la Potencia administradora*. Este es, en particular, el caso de la mayor parte de los empréstitos contratados entre los territorios dependientes y el BIRF<sup>207</sup>. Este Banco exigía a la Potencia administradora garantías especialmente sólidas.

273. El presente estudio se refiere necesariamente a esta categoría de deudas pero sólo en la medida en que la Potencia administradora, es decir el Estado predecesor, se vea afectada por esas deudas. La garantía otorgada constituye un compromiso que crea obligaciones de cargo del Estado predecesor y el problema que corresponde abordar aquí es el de saber cuál es la suerte reservada a la garantía otorgada por el Estado predecesor por deudas que no son suyas, sino del territorio dependiente. En otros términos, la cuestión no reside tanto en saber lo que ocurre con la deuda del territorio (de hecho, ella es asumida normalmente por el Estado sucesor de reciente independencia), sino en saber la suerte de una fuerte garantía otorgada por la Potencia administradora.

<sup>207</sup> Pueden darse algunos ejemplos: contrato de garantía (Rhodesia del Norte, proyecto de ferrocarriles rhodesios) entre el Reino Unido y el BIRF, firmado en Washington el 11 de marzo de 1953 (Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 172, pág. 115); contrato de garantía (proyecto relativo a los ferrocarriles de Rhodesia) entre la Federación de Rhodesia y Nyassalandia y el BIRF y el Reino Unido y la colonia de Rhodesia del Sur y el territorio de Rhodesia del Norte, firmado en Washington el 2 de octubre de 1954 (*ibid.*, vol. 201, pág. 179); contrato de garantía (proyecto relativo a los ferrocarriles de Rhodesia) entre el Reino Unido y el BIRF, firmado en Nueva York el 16 de junio de 1958 (*ibid.*, vol. 309, pág. 35); contrato de garantía (proyecto para poblar y aprovechar las tierras de Kenya) entre el Reino Unido y el BIRF, firmado en Washington el 29 de noviembre de 1961 (*ibid.*, vol. 426, pág. 49); contrato de garantía (Rhodesia del Sur, proyecto relativo a energía eléctrica) entre el Reino Unido y el BIRF, firmado en Washington el 27 de febrero de 1952 (*ibid.*, vol. 159, pág. 181); contrato de garantía (proyecto de Kariba) entre el Reino Unido y el BIRF, firmado en Washington el 21 de junio de 1956 (*ibid.*, vol. 285, pág. 317).

<sup>204</sup> Véanse párrs. 159 y ss.

<sup>205</sup> Véanse párrs. 169 y ss.

<sup>206</sup> Véanse párr. 334.

274. En todos los contratos de garantía celebrados entre el BIRF y una Potencia administradora para un territorio dependiente, figuran, en efecto, dos artículos importantes, los artículos II y III:

#### Artículo II

*Párrafo 2.01.* Sin sujeción a limitaciones ni restricciones derivadas de cualquier otro compromiso que se contraiga en este contrato, el garante declara en virtud de las presentes cláusulas que se obliga a garantizar incondicionalmente, *en calidad de deudor principal y no solamente como fiador\**, el pago exacto y puntual del principal del empréstito y de los intereses y otros cargos accesorios [...].

*Párrafo 2.02.* Siempre que pueda razonablemente creerse que el prestatario no dispondrá de fondos suficientes para ejecutar o hacer ejecutar el proyecto de conformidad con el contrato de mutuo, el garante, en consulta con el Banco y el prestatario, adoptará las medidas necesarias para ayudar al prestatario a obtener los fondos complementarios requeridos.

#### Artículo III

*Párrafo 3.01.* El garante y el Banco entienden que, salvo disposición en contrario del presente contrato, el garante no otorgará, con respecto a ninguna deuda externa, un derecho de preferencia o prioridad en relación con este empréstito. [...]

...

Vemos aquí una garantía que comprometía a fondo al Estado predecesor *en calidad de deudor principal y no solamente como fiador*. Es preciso pues examinar esta categoría de obligación, asimilándola, por así decirlo, al estudio de las deudas de Estado que son de cargo del Estado predecesor.

#### 4. EXCLUSIÓN DE LAS DEUDAS RELATIVAS AL ARREGLO DE LA SUCESIÓN DE ESTADOS Y NACIDAS *ex post*

275. Hay una *cuarta categoría de deudas del Estado de reciente independencia* que deben distinguirse cuidadosamente de las otras. Se trata de las deudas imputadas, es decir impuestas, al Estado de reciente independencia, como precio, en cierto modo de la soberanía que ha obtenido. Son deudas de índole diversa, nacidas de la circunstancia de haber recuperado el Estado de reciente independencia todos los servicios públicos y que asume en compensación de esa recuperación o que toma a su cargo a título de la compra de ciertos bienes.

276. Esta categoría de deudas nace *durante* la sucesión de Estados o incluso para ponerle término o liquidarla, a diferencia de las otras categorías que existían *con anterioridad* a la mutación territorial. Este cuarto tipo de deudas no interesa a la presente investigación. En primer lugar, porque la sucesión de Estados se refiere a las deudas constituidas con anterioridad al día en que se abre esa sucesión, y a continuación, porque las deudas posteriores son de una naturaleza totalmente diversa y suponen ya resuelto el problema de la sucesión de Estados, puesto que ellas corresponden a un pago que debe hacer el Estado sucesor para lograr el arreglo definitivo de la sucesión de Estados. Son deudas *ex post* y no *ex ante*. El último y principal motivo es que no se trata de *deudas del Estado predecesor*, las únicas que están en juego en la sucesión de Estados, sino de *créditos* de éste con respecto al Estado sucesor por la liquidación definitiva de una contienda nacida con ocasión de esa sucesión de Estados.

#### 5. EXCLUSIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA NACIONAL DE LA POTENCIA ADMINISTRADORA

277. Existe una *quinta y última categoría de deudas* que puede interesar, por lo menos en teoría, al presente estudio que estaría representada por las deudas contraídas por el Estado predecesor por cuenta propia y con miras a una utilización nacional metropolitana, pero a cuyo respecto habría decidido que sus diversos territorios dependientes soportasen parte de la carga. Esta categoría apunta a dos hipótesis. La primera se remonta a la era de los imperios coloniales de los cuales se obtenían recursos y materias primas capaces de «cubrir» el empréstito metropolitano. Esa hipótesis ya no tiene aplicación y reviste un carácter demasiado arcaico para que sea de interés para el actual proyecto de codificación. La segunda se refiere a una situación menos lejana, pero siempre excepcional. Para hacer frente a un peligro nacional o internacional (primera o segunda guerras mundiales), la Potencia colonial pudo haber contratado empréstitos para sostener su esfuerzo de guerra, asociando a ello a sus territorios de ultramar pidiéndoles una cuota contributiva. Esta hipótesis perfectamente imaginable (e incluso vivida) debe distinguirse de aquella, ya evocada por el Relator Especial, en que el esfuerzo de guerra de la Potencia colonial se dirigía contra el territorio dependiente mismo. Aquí se trata, por el contrario, de una guerra internacional entre diversas Potencias que asocian a sus respectivos territorios dependientes a sus esfuerzos. Sin embargo, el Relator Especial no considerará esta quinta categoría de deudas que, en suma, ha pasado a ser bastante excepcional.

278. En resumen, no son pertinentes al presente estudio las deudas anteriores, propias del territorio dependiente y contraídas por una de sus autoridades, las deudas nacidas *ex post* con motivo de llegarse a un arreglo en materia de sucesión de Estados, así como las deudas nacionales de la Potencia administradora. Este estudio se referirá al caso de las deudas anteriores contraídas por la Potencia administradora por cuenta y en nombre del territorio dependiente y a aquel de las deudas anteriores contraídas directamente por el territorio dependiente, pero con la garantía de la Potencia administradora.

#### D.—La suerte de las deudas de Estado en los casos de descolonización de larga data

279. Escribía Gaston Jèze:

He aquí dos ejemplos en sentido contrario con respecto al propio principio de la participación [en las deudas] pese a que las situaciones de hecho eran análogas: I.—A fines del siglo XVIII, en 1783, las *colonias norteamericanas* que habían alcanzado la independencia frente a Inglaterra, se negaron a tomar la menor parte de la deuda pública británica. II.—Por el contrario, a principios del siglo XIX, en 1823, las *colonias hispanoamericanas* rebeladas contra la metrópoli y erigidas como Estados soberanos asumieron una parte de la deuda pública española <sup>208</sup>.

<sup>208</sup> Jèze, «L'emprunt dans les rapports internationaux...» (*loc. cit.*), pág. 76. Véase también J. B. Moore, *A Digest of international law*, Washington (D.C.), U.S. Government Printing Office, 1906, vol. I, págs. 342 y 343.

## 1. LA INDEPENDENCIA DE LAS COLONIAS ESPAÑOLAS DE AMÉRICA

280. El caso al que se refiere Gastón Jèze es el que el Relator Especial dejó de lado por considerarlo arcaico, según el cual antes se permitía a la metrópoli, en los tiempos de los viejos imperios coloniales, hacer soportar una parte de su *propia deuda nacional* a las colonias mediante deducciones de sus recursos o sus materias primas<sup>209</sup>. Si las colonias norteamericanas se habían separado de Inglaterra, era principalmente por razones económicas y financieras y por lo tanto no podía resultar de ningún modo sorprendente que hubieran rehusado tomar a su cargo una parte de la deuda pública nacional propia del Estado predecesor.

281. Por otra parte, si se excluyen los casos demasiado arcaicos de desenfrenada explotación colonial de todo lo que pudiera constituir un recurso dentro de una colonia, se advierte que, con pocas excepciones (y fuera de los empréstitos concertados por la Potencia administradora para hacer frente a las guerras europeas), no se ha sostenido que una colonia deba aportar su parte contributiva a la carga de un empréstito contraído por la metrópoli para sus necesidades nacionales propias. Incluso a pesar del hecho de que el derecho colonial de la época consideraba a las posesiones ultramarinas como una prolongación territorial de la metrópoli, con la que formaban un solo territorio, no pasaba por la mente de los autores la idea de hacer que estas posesiones asumieran una parte de la deuda pública nacional metropolitana. Solución normal, confirmaba Jèze, pues «en ningún momento los acreedores [de la metrópoli] han podido contar razonablemente, para su pago, con los recursos que provinieran de ese territorio financieramente autónomo»<sup>210</sup>. Desde ese punto de vista, el precedente de las colonias hispanoamericanas rebeladas contra España no habría dejado de sorprender, *si realmente hubiera tenido el sentido que le atribuyen los autores*. Ahora bien, las verificaciones del Relator Especial lo autorizan a creer que no se trató de una participación de las antiguas colonias hispanoamericanas en la deuda *nacional* que gravaba al territorio *metropolitano* de España, sino que ellas tomaron a su cargo deudas públicas, por cierto de España, pero contraídas por la metrópoli en nombre y a beneficio de estas posesiones de ultramar. Se trata pues de una cosa totalmente diferente. Aún es necesario hacer la precisión de que en ciertos tratados se ha tenido sobre todo la preocupación de lograr una fórmula global para efectuar recíprocamente diversas compensaciones, antes que la de contribuir realmente a las deudas asumidas por el Estado predecesor en nombre y por cuenta de la colonia.

282. El artículo VII del Tratado de Paz y Amistad firmado en Madrid el 28 de diciembre de 1836 entre España y México, que había logrado la independencia, decía así:

En atención a que la República Mejicana, por ley de 28 de junio de 1824 de su Congreso general, ha reconocido voluntaria y espon-

táneamente como propia y nacional toda deuda contraída sobre su *Erario\** por el Gobierno Español de la metrópoli y por sus Autoridades, mientras rigieron la ahora independiente Nación Mejicana hasta que del todo cesaron de gobernarla en 1821 [...] su Majestad Católica [...] y la República Mejicana, de común conformidad, desisten de toda reclamación o pretensión mutua que sobre los expresados puntos pudiera suscitarse y declaran quedar las dos Altas Partes Contratantes libres y quitas, desde ahora para siempre, de toda responsabilidad en esta parte<sup>211</sup>.

Queda así perfectamente claro que, por su declaración unilateral, México independiente había asumido solamente las deudas del Estado español concertadas en nombre y por cuenta de México y ya imputadas a la Tesorería mexicana.

283. El artículo V del Tratado de Paz, Amistad y Reconocimiento firmado en Madrid el 16 de febrero de 1840 entre España y Ecuador disponía a su vez que:

La República del Ecuador [...] reconoce voluntaria y espontáneamente *toda deuda contraída sobre sus tesorerías, ya sea por órdenes directas del Gobierno español\**, ya por sus autoridades establecidas en el territorio ecuatoriano, siempre que tales deudas se hallen registradas en los libros de cuenta y razón de las tesorerías del antiguo reino y presidencia de Quito, o resulte por otro medio legítimo y equivalente que han sido contraídas en dicho territorio por el citado Gobierno español y sus autoridades mientras rigieron la ahora independiente República Ecuatoriana, hasta que del todo cesaron de gobernarla en el año de 1822 [...]»<sup>212</sup>.

284. Se habrá comprobado que, según nuestra tipología de las deudas «coloniales»<sup>213</sup> los dos tratados no tratan de manera diferente a las *deudas de Estado de España* contraídas por ésta en nombre y por cuenta del territorio dependiente, y a las deudas contraídas por un *órgano de la colonia* que son, ellas sí, deudas propias del territorio dependiente. La solución de que pasaran estas dos categorías de deudas era, sin embargo, jurídicamente correcta (salvo si se hubiera demostrado que se trataba de deudas de España indebidamente inscritas en la Tesorería de la colonia, cosa que sucederá con el asunto de Cuba en 1898)<sup>214</sup>.

285. Se encuentra una disposición análoga a la de otros tratados ya citados, en el artículo V del Tratado de 30 de marzo de 1845 celebrado entre España y Venezuela, en el que este último país reconoció

como deuda nacional consolidable la suma a que ascienda la deuda de Tesorería del Gobierno español que conste registrada en los libros de cuenta y razón de las Tesorerías de la antigua Capitanía General de Venezuela o que resulte por otro medio legítimo y equivalente<sup>215</sup>.

Otro tanto ocurre, con variantes de forma, en el artículo IV del Tratado hispano-argentino de 9 de julio de 1859, así como en el artículo IV del Tratado celebrado el 19 de julio de 1870 entre España y la República Oriental del Uruguay<sup>216</sup>.

<sup>211</sup> Marqués de Olivart, *Colección de los Tratados, Convenios y Documentos Internacionales*, Madrid, El Progreso Editorial, 1890, tomo 1.º, pág. 112.

<sup>212</sup> *Ibid.*, págs. 144 y 145.

<sup>213</sup> Véanse párrs. 261 a 276 *supra*.

<sup>214</sup> Véanse párrs. 159 y ss.

<sup>215</sup> Olivart, *op. cit.*, t. 1.º, pág. 369.

<sup>216</sup> *Ibid.*, 1894, t. 3.º, pág. 91; e *ibid.*, 1897, t. 8.º, pág. 254. Véase también el artículo V del Tratado hispano-costarricense de 10 de

<sup>209</sup> Véase párr. 277 *supra*.

<sup>210</sup> Jèze, «L'emprunt dans les rapports internationaux...» (*loc. cit.*), pág. 74.

286. Un solo caso, entre los que conoce el Relator Especial, sorprende por la amplitud de las categorías de deudas asumidas por el Estado sucesor, y diverge de los otros precedentes hispanoamericanos, algunos de los cuales se han citado más arriba. Se trata de la independencia de Bolivia. Un tratado de reconocimiento, de paz y de amistad firmado entre España y Bolivia el 21 de julio de 1847 disponía, en su artículo V, en efecto, que:

La República de Bolivia [...] reconoció ya espontáneamente por la Ley de 11 de noviembre de 1844 *la deuda contraída sobre sus Tesorerías, ya por Ordenes directas del Gobierno español\**, o ya emanadas de sus Autoridades establecidas en el territorio del Alto Perú, hoy República de Bolivia; [reconoce] como deuda consolidada de la República, tan privilegiada como la que más, *todos los créditos, cualquiera que sea su clase, por pensiones, sueldos, suministros, anticipos, fletes, empréstitos forzosos, depósitos, contratas y cualquier otra deuda, ya de guerra, ya anterior a ésta\**, que pesasen sobre aquellas Tesorerías, siempre que procedan de *ordenes directas del Gobierno español\** o de sus Autoridades establecidas en las provincias que hoy componen la República de Bolivia [...] <sup>217</sup>.

El artículo comprende, en consecuencia, incluso las deudas de guerra o de régimen, que están normalmente excluidas de la sucesión, y que la misma Potencia administradora, España, no logrará imponer a Cuba en 1898 <sup>218</sup>.

287. De todo lo que antecede se puede concluir que, además de las deudas contraídas en nombre de la colonia por un órgano local de ésta (deudas que no deberían ocuparnos aquí, pues se trata de deudas propias del territorio dependiente, que normalmente éste toma a su cargo después de su independencia), el *Estado de reciente independencia asumió las deudas contraídas por el Estado español en nombre y por cuenta de la colonia*. Pero está perfectamente claro que las repúblicas sudamericanas que habían logrado la independencia no trataron de verificar si la inscripción de la deuda por la metrópoli en el pasivo de su Tesorería respectiva se había justificado debidamente. La inscripción de esta deuda en los libros de la Tesorería de la colonia hecha por la metrópoli *se benefició de la presunción* de que la deuda había sido contraída por cuenta y para beneficio de la colonia. Tal presunción sufrió, como se verá más adelante con respecto a las deudas cubanas en 1898, ataques tan virulentos que la pulverizaron. Y por ello una serie de precedentes de las repúblicas sudamericanas no tuvo consecuencias. Como tampoco las tuvieron las disposiciones demasiado amplias (que englobaban hasta las deudas de guerra) por las cuales Bolivia había aceptado en 1847 la transmisión de deudas que normalmente no habrían debido concernir al Estado de reciente independencia.

## 2. LA INDEPENDENCIA DE LAS COLONIAS INGLESAS DE AMÉRICA

288. Queda el precedente norteamericano que, inversamente, era por su parte completamente negativo de cual-

mayo de 1850 (*ibid.*, 1893, t. 2.º, págs. 35 y 36); el artículo V del Tratado hispano-nicaraguense de 25 de julio de 1850 (*ibid.*, págs. 47 y 48); el artículo IV del Tratado hispano-guatemalteco de 29 de mayo de 1863 (*ibid.*, 1895, t. 4.º, pág. 22) y el artículo IV del Tratado hispano-salvadorense de 24 de junio de 1865 (*ibid.*, pág. 216).

<sup>217</sup> *Ibid.*, 1894, t. 3.º, pág. 189.

<sup>218</sup> Véanse párrs. 159 y ss. *supra*.

quier transmisión de deudas a las trece colonias que habían adquirido la independencia con respecto a la Corona inglesa. España minimizó el alcance de este precedente cuando se enfrentó con Estados Unidos de América en 1898. La delegación española en las negociaciones que siguieron a la guerra hispano-norteamericana, agregó que, según ciertos autores, las colonias norteamericanas habrían contribuido luego de su independencia a la deuda nacional británica por un monto de 15 millones de libras. La delegación norteamericana había desmentido enérgicamente este aserto y recordado que ningún tratado pertinente, así como ningún texto ni declaración norteamericanos, contenían una disposición de esta naturaleza, y que de hecho las trece colonias de América no habían consentido ninguna contribución a la deuda nacional británica después de su independencia <sup>219</sup>.

## 3. LA INDEPENDENCIA DEL BRASIL DE LA COLONIZACIÓN PORTUGUESA

289. Por lo demás, el precedente norteamericano había sido fortalecido por otro, cuando el Brasil se liberó de la colonización portuguesa. En el curso de las negociaciones de Londres de 1822, el Gobierno lusitano había emitido la pretensión de pasar una parte de su deuda nacional a cargo del nuevo Estado. Por un despacho de 2 de agosto de 1824, los plenipotenciarios brasileños rindieron cuenta a su Gobierno de la manera en que se opusieron a esta pretensión, a la que juzgaban contraria a los ejemplos provistos por la historia diplomática.

Ni Holanda, *ni incluso Portugal\**, se lee en el despacho, cuando se separaron de la Corona de España, pagaron nada a la Corte de Madrid por el reconocimiento de su independencia respectiva; y recientemente tampoco los Estados Unidos pagaron ninguna indemnización pecuniaria a Gran Bretaña por un reconocimiento similar <sup>220</sup>.

El Tratado luso-brasileño de 29 de agosto de 1825, por el cual terminaron las negociaciones, no hizo, en efecto, ninguna referencia expresa a la transmisión de una parte de la deuda de Estado portuguesa al Brasil. Sin embargo, como había reclamaciones recíprocas entre ambos Estados, un instrumento separado —una convención adicional del mismo día— puso a cargo del Brasil el pago de 2 millones de libras esterlinas dentro del marco de una fórmula global para liquidar esas reclamaciones recíprocas.

## 4. EL FIN DE LA DOMINACIÓN ESPAÑOLA SOBRE CUBA

290. Los precedentes anglo-norteamericano de 1783 y luso-brasileño de 1825 se vieron fortalecidos cuando los precedentes hispanoamericanos fueron contrarrestados

<sup>219</sup> Feilchenfeld, *op. cit.*, pág. 54, nota 95.

<sup>220</sup> Despacho de 2 de agosto de 1824, en *Archivo diplomático da independencia*, vol. II, pág. 95, citado por H. Accioly, *Traité de droit international public*, traducción de P. Goulé, París, Sirey, 1940, págs. 198 y 199. A menos que el lenguaje de los plenipotenciarios haya sido sumamente aproximativo, lo que sería sorprendente, se trataba así menos de la asunción por el Brasil de una parte de la deuda pública de Estado de Portugal que de una «indemnización» como precio del «reconocimiento de la independencia».

en ocasión de la guerra entre los Estados Unidos y España, a la que puso fin el Tratado de paz de París de 1898<sup>221</sup>. La imputación por España al presupuesto de Cuba de deudas de Estado españolas fue controvertida. La presunción según la cual la inscripción de una deuda en los libros de la Tesorería cubana significaba que se trataba de deuda contraída en nombre y para beneficio de la isla fue combatida con éxito por los plenipotenciarios norteamericanos. De hecho, Cuba no sucedió en la deuda de Estado española referente a la isla. En la práctica, el ejemplo tiene el mismo sentido que el precedente de las trece colonias norteamericanas liberadas en 1783 y el caso brasileño de 1825. El Tratado de París de 10 de diciembre de 1898 liberó a España solamente de la carga de la deuda particular de Cuba, es decir, de las deudas contraídas después del 24 de febrero de 1895, así como de las deudas hipotecarias de la municipalidad de La Habana. Pero no admitió la sucesión en ninguna porción de la fracción de la deuda de Estado española que había sido puesta por España a cargo de Cuba. Gaston Jèze pudo escribir a este respecto:

Esta deuda nacional no había sido contraída por Cuba; *lo había sido por España y para España\**; luego se la había puesto arbitrariamente en la cuenta de Cuba<sup>222</sup>.

##### 5. LAS ENSEÑANZAS DE LA DESCOLONIZACIÓN ANTIGUA

291. Ahora conviene extraer algunas enseñanzas generales de la descolonización del Nuevo Mundo.

La obtención de la independencia por las colonias inglesas de América (1776-1783) había sido seguida, como se sabe, de su negativa a asumir ninguna parte de la deuda de Estado británica. Las razones de esta actitud parecen bastante evidentes. No hay que perder de vista que no se trataba ni de cerca ni de lejos de una subyugación racial y étnica agregada a una explotación económica como en otros casos de colonización. La obtención de la independencia por parte de las colonias inglesas de América había enfrentado a algunos europeos con otros europeos. La finalidad real buscada por estas colonias con su deseo de obtener la independencia era en realidad la autonomía financiera. «¡No hay impuesto sin voto!» era la consigna de la época. La razón del desencadenamiento de la guerra de independencia era, pues, ante todo, una controversia financiera. Por ello era normal que las colonias norteamericanas, una vez independientes, no tuvieran ninguna gana de hacer concesiones financieras. Es preciso señalar también que esta independencia había sido obtenida luego de una guerra; por este hecho, la ruptura debía prevalecer sobre la continuidad, por lo menos en el dominio financiero que formó el núcleo de la controversia.

292. En lo que respecta a las independencias hispano-americanas de principios del siglo XIX, conviene hacer

hincapié en el hecho primordial de que las deudas de Estado españolas fueron asumidas por un acto unilateral —en general por una ley interna como en los casos de México, Bolivia, Guatemala o Chile— incluso antes de que se hubiesen celebrado con España tratados que a menudo no hicieron sino tomar nota de las disposiciones de esas leyes internas. Pero ninguno de estos tratados hispanoamericanos contenía una disposición que reconociera como regla de derecho incontrovertible el principio de la sucesión en las deudas de Estado contraídas por la antigua Potencia colonial en la colonia. Casi todas las disposiciones convencionales pertinentes precisaban que se trataba de una decisión «voluntaria y espontánea» del Estado de reciente independencia y tomaban nota de la misma sin ir más lejos<sup>223</sup>.

293. Por otra parte, lo mismo que en el caso de las colonias norteamericanas, la descolonización del siglo XIX no fue obra de la población autóctona de las dependencias sudamericanas, sino de los colonos europeos que —lo mismo que hoy en Rhodesia— tenían razones para desear la ruptura con la metrópoli. El derecho internacional de la época no conocía la existencia de una regla de derecho según la cual el territorio que adquiría la independencia debía suceder en las deudas de Estado. En la medida en que la sucesión en las deudas fue aceptada por las antiguas colonias hispanoamericanas, estos precedentes se acercan sensiblemente a la hipótesis de una separación de una parte del territorio. La identidad étnica entre los artesanos de la secesión sudamericana y los habitantes de la «Madre Patria» española, así como la designan de manera significativa los tratados de la época citados *supra*, fortalece la comparación<sup>224</sup>. Por lo tanto, esos precedentes podrían servir en el contexto de otros tipos de sucesión de Estados.

294. Conviene observar también que los tratados celebrados entre España y las nuevas repúblicas sudamericanas del siglo XIX se firmaron después de insurrecciones o de guerras de independencia que marcaban cierta ruptura, ante todo en el plano financiero. Si había sido bastante fácil para España obtener empréstitos, que había utilizado para su territorio nacional o para sus colonias, que eran más ricas que ella, esas dependencias de ultramar tenían interés en poner fin a la situación de deudor principal en la que España las había colocado al inscribir en la Tesorería de sus colonias la carga correspondiente. Por otra parte, las riquezas de esas colonias en materias primas eran a la vez la razón del deseo de independencia y el medio para adquirirla. España se encontraba en una posición más desventajosa desde este punto de vista. En este sentido, la aceptación por las ex colonias de las deudas públicas españolas más o menos regularmente inscritas en los libros de la Tesorería de estas diversas dependencias constituía el precio de «la paz y amistad»

<sup>221</sup> La doctrina habla de «la independencia» de Cuba. Pero está perfectamente claro que Cuba no se había liberado en esa época de la dominación española sino para sufrir la de los Estados Unidos.

<sup>222</sup> Jèze, «L'emprunt dans les rapports internationaux...» (*loc. cit.*), pág. 84. Para más detalles sobre el asunto cubano de 1898, véanse párrs. 159 y ss. *supra*, así como Feilchenfeld, *op. cit.*, págs. 329 a 343, et Moore, *op. cit.*, págs. 351 y ss.

<sup>223</sup> Salvo quizá las disposiciones de los tratados hispano-argentino (9 de julio de 1859) e hispano-uruguayo (19 de julio de 1870 y 22 de agosto de 1882).

<sup>224</sup> Por otra parte se habrá notado (véase párr. 289 *supra*) que los plenipotenciarios brasileños en las negociaciones de Londres habían hecho valer frente a sus contrapartes portugueses comparaciones entre la «separación» por una parte del Brasil con respecto a Portugal y por otra parte de Holanda o de Portugal con respecto a España.

con España (expresión que figuraba en el título de los diversos tratados celebrados para poner fin a las guerras de independencia).

Todas estas consideraciones de hecho confieren a esta descolonización norteamericana y sudamericana de los siglos XVIII y XIX su carácter específico y su perfil propio.

### E.—La suerte de las deudas de Estado en la descolonización posterior a la segunda guerra mundial

295. No parece inútil recordar que el Relator Especial se ha propuesto limitar su estudio esencialmente a dos categorías de deudas, que resultan ser las únicas a las que atañe propiamente el fenómeno de la sucesión de Estados. Se trata, por una parte, de deudas contraídas por el Estado predecesor en nombre y por cuenta del territorio dependiente y, por otra parte, de las deudas propias del territorio dependiente y contraídas antes de la independencia, pero con la garantía de la Potencia administradora.

296. Respecto de esas dos categorías de deudas la práctica de los Estados de reciente independencia de Asia y de Africa aparece poco uniforme. Lo mismo se pueden señalar precedentes en favor de la sucesión que otros en sentido contrario, e incluso casos de denuncia de las deudas después de su aceptación. Es lo que resulta del examen de los siguientes casos que el Relator no ha querido multiplicar excesivamente, haciendo un repertorio completo de todos los Estados de reciente independencia.

#### 1. EL CASO DE FILIPINAS (1946)

297. A propósito de Filipinas, el profesor Rousseau ha podido escribir: «Es uno de los raros casos en que se ha dispuesto correctamente la transmisión de las deudas»<sup>225</sup>. ¿De qué deudas se trata y en qué marco? La respuesta a esas dos cuestiones puede buscarse, en cuanto a lo esencial, en la ley Tydings-McDuffie, de 24 de marzo de 1934. Es la ley «by which the United States created the machinery for independence of the Philippines», según la fórmula del profesor O'Connell<sup>226</sup>.

298. Esa ley establece (en su sección 2, letra *b*, párr. 3) el principio de la sucesión en las deudas contraídas durante el período colonial. Sin embargo, se hace una distinción entre las obligaciones emitidas por Filipinas con la autorización de los Estados Unidos de América antes del 1.º de mayo de 1934 y *las demás deudas públicas*. Es esencialmente la primera categoría de deudas, que implican una especie de garantía por parte de los Estados Unidos, la que atañe más directamente a nuestro estudio.

¿Cuál va a ser la suerte de esas deudas autorizadas, si no garantizadas, por los Estados Unidos? La respuesta en principio a esa cuestión ha sido la sucesión del archipiélago en ese tipo de deudas, así como en las demás, por otra parte. No obstante, hay que aclarar el principio

por medio de la sección de la ley Tydings-McDuffie relativa a las deudas posteriores al 1.º de mayo de 1934, respecto a las cuales los Estados Unidos declinaron toda responsabilidad. Eso da a entender a contrario que

en virtud de esa disposición, el Congreso norteamericano ha admitido la obligación de los Estados Unidos, en caso de incumplimiento por parte de Filipinas, de reembolsar la deuda pública contraída, antes de esa fecha, como consecuencia de una autorización dada por una ley norteamericana<sup>227</sup>.

299. Para hacer frente a todo incumplimiento eventual por parte de Filipinas, los Estados Unidos debían imponer «medidas especiales respecto de las deudas por las que pensaban asumir cierta responsabilidad»<sup>228</sup>. Esas medidas se han consignado en la ley de 7 de agosto de 1939, que afecta el producto de los derechos de exportación al Tesoro estadounidense para la constitución de un fondo especial de amortización de las deudas contraídas por Filipinas con autorización de los Estados Unidos.

300. Finalmente, en el marco de esa ley Tydings-McDuffie de 1934, completada por la ley de 7 de agosto de 1939, Filipinas no debía repudiar en modo alguno los empréstitos autorizados por el Estado predecesor. Ese principio de la sucesión debía confirmarse en la constitución de Filipinas de 8 de febrero de 1935 y en el tratado estadounidense-filipino de 4 de julio de 1946.

#### 2. EL CASO DE LA INDIA Y DEL PAKISTÁN (1947)

301. Existe aún otro ejemplo en que el Estado sucesor ha aceptado las deudas del Estado predecesor. Habría que hablar más exactamente de los Estados sucesores, y en realidad nos hallamos en presencia de una sucesión doble por el hecho de la partición, sucediendo el Pakistán a la India que sucede a Gran Bretaña. Tal como escribe O'Connell:

There was no direct repartition of the debts between the two Dominions. All financial obligations, including loans and guarantees, of the central government of British India remained the responsibility of India<sup>229</sup>.

302. No parece que se hicieran numerosas distinciones relativas a las diferentes categorías de deuda. Una sola parece haber sido admitida por el Comité de expertos: se trata de la deuda pública compuesta de empréstitos a largo plazo, de bonos del Tesoro y de empréstitos especiales, a la que se opone la «deuda no consolidada» («unfunded debt»), que incluye los depósitos de las cajas de ahorro y los depósitos bancarios. Esas diversas obligaciones han sido puestas a cargo de la India, pero es difícil averiguar si se trata de deudas propias del territorio dependiente, que le corresponden con todo fundamento, o de deudas del Estado predecesor, que habrían sido transmitidas así al Estado sucesor.

303. El problema que ha atraído principalmente la atención del Comité de expertos parece haber sido

<sup>227</sup> G. Fischer, *Un cas de décolonisation — Les Etats-Unis et les Philippines*, París, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1960, pág. 264.

<sup>228</sup> *Ibid.*, pág. 265.

<sup>229</sup> O'Connell, *State Succession...* (*op. cit.*), pág. 404.

<sup>225</sup> Rousseau, *op. cit.*, pág. 450, N.º 326.

<sup>226</sup> O'Connell, *State succession...* (*op. cit.*) pág. 433.



establecer las modalidades de reparto de la deuda entre la India y el Pakistán, como se ve en la sección 9 de la *Indian Independence Act* de 1947. Un acuerdo de 1.º de diciembre de 1947 entre los dos Estados debía extraer las consecuencias prácticas y determinar las contribuciones respectivas. Ese reparto sería denunciado más tarde por el Pakistán. Pero esos problemas de separación de Estados se examinarán con mayor detalle en un marco más apropiado de la tipología sucesoria.

### 3. EL CASO DE INDONESIA (1949-1956)

304. Los problemas nacidos de la sucesión de Indonesia al Reino de los Países Bajos han hallado esencialmente su solución, en lo referente a las deudas, en dos documentos: el acuerdo de la Conferencia de la Mesa Redonda, firmado en La Haya el 2 de noviembre de 1949<sup>230</sup>, y el decreto indonesio de 15 de febrero de 1956 que repudia la deuda, habiendo denunciado Indonesia el 13 de febrero los acuerdos de 1949.

En el acuerdo financiero y económico (que no es sino uno de los «acuerdos de la Mesa Redonda») se encuentran consignadas las deudas que Indonesia aceptara tomar a su cargo<sup>231</sup>. El artículo 25 distingue cuatro series de deudas: *a*) una serie de seis empréstitos consolidados; *b*) deudas para con terceros países; *c*) deudas para con el Reino de los Países Bajos; *d*) deudas interiores de Indonesia.

305. Descartemos de entrada las dos últimas categorías de deudas, que no podrían tomarse en consideración en el marco del presente estudio.

En efecto, las deudas de Indonesia respecto del Reino de los Países Bajos constituyen créditos del Estado predecesor, y no atañen por tanto al presente estudio. Por otra parte, esas deudas han recibido una reglamentación particular en el artículo 27 del acuerdo financiero y económico, que dispone que

las deudas que Indonesia como persona moral ha contraído respecto del Reino de los Países Bajos y que subsistan en la fecha del traspaso de la soberanía se considerarán anuladas después de que se hayan compensado las sumas debidas en la misma fecha por el Reino de los Países Bajos a Indonesia como persona moral, lo que implica que la deuda exterior respecto de los Países Bajos se reducirá en una cuantía equivalente el 31 de diciembre de 1949 a 2.000 millones de florines de los Países Bajos.

Conviene eliminar también «todas las deudas interiores de Indonesia en la fecha del traspaso de la soberanía». Esas deudas, así calificadas en el párrafo D del artículo 25 del acuerdo mencionado, se excluyen por definición del marco del estudio.

306. Sólo deben retener nuestra atención las deudas del Estado predecesor y su destino. Pero hay que señalar que esta categoría sigue siendo objeto de una gran indeterminación, y el Estado predecesor habrá podido, inflándola indebidamente, introducir en ella deudas que podían calificarse de deudas de guerra o deudas odiosas. Pues, en efecto, sólo después de largos y duros combates para

tratar de mantener su situación en las «Indias orientales», reconocieron los Países Bajos la soberanía de Indonesia. Parece que la asunción indebida de esas «deudas odiosas» no fue ajena a la denuncia y al repudio de la deuda sobrevinidos en 1956<sup>232</sup>.

Quedan por examinar las dos primeras categorías de deudas.

307. Las deudas consolidadas<sup>233</sup> se desglosaban en una serie de empréstitos emitidos antes de la segunda guerra mundial y que algunos autores estiman que fueron hechos por Indonesia «en su nombre y por su propia cuenta»<sup>234</sup>, en razón de que ese país habría tenido personalidad jurídica desde 1912. Este punto de vista parece muy discutible. En realidad, *esos empréstitos fueron contraídos en virtud de leyes holandesas*<sup>235</sup>, por tanto, por la metrópoli por cuenta del territorio dependiente. Hay que señalar además que algunas de las sumas por pagar no constituían más que una «parte alícuota de Indonesia en la deuda nacional consolidada de los Países Bajos».

308. Las deudas para con terceros países<sup>236</sup> comprendían, según el artículo 25 del acuerdo financiero y económico, lo siguiente: 1) «Préstamo del Export-Import Bank para Indonesia» — ese Banco es estadounidense, y el préstamo se hizo en el marco del plan Marshall por un acuerdo de 28 de octubre de 1948; 2) «Créditos concedidos al Gobierno de las Indias neerlandesas por el Gobierno de los Estados Unidos de América para la compra de excedentes de los Estados Unidos (acuerdo de 28 de mayo de 1947)»; 3) «Préstamo del Canadá (acuerdo de 9 de octubre de 1945)»; 4) «Liquidación entre el Gobierno de Australia y el Gobierno de Indonesia (acuerdo de 17 de agosto de 1949)».

309. El Relator Especial cree saber que Indonesia había planteado, durante la Conferencia de la Mesa Redonda, los problemas relativos al grado de autonomía que sus órganos poseían respecto de los de la metrópoli en el momento en que se habían concertado los empréstitos. También, y sobre todo, los plenipotenciarios indonesios habrían evocado el problema del destino, de la utilización y del provecho de esos empréstitos para el territorio. Pero lo que no parece plantear dudas es que los resultados de las negociaciones de La Haya han constituido una «fórmula global», como ocurre frecuentemente en esos casos. Además, no hay que perder de vista el hecho de que se había desembocado en ese momento en la creación de una «Unión holandesa-indonesia». Cuando ésta desapareció en 1954, los acuerdos de la Mesa Redonda perdieron todo su contenido. El repudio de todas las deudas por Indonesia sobrevino entonces en 1956.

<sup>232</sup> Véase «Indonesia repudia su deuda para con los Países Bajos», in *Libre Belgique* de 12 de agosto de 1956, reproducido en: Francia, Présidence du Conseil et Ministère des affaires étrangères, *La documentation française — Problèmes économiques*, París, 28 de agosto de 1956, N.º 452, págs. 17 y 18.

<sup>233</sup> Paenson, *op. cit.*, pág. 77.

<sup>234</sup> Rousseau, *op. cit.*, pág. 451; véase en el mismo sentido O'Connell, *State Succession...* (*op. cit.*), pág. 437.

<sup>235</sup> Cuyas referencias se dan precisamente en el artículo 25 del acuerdo financiero y económico de 2 de noviembre de 1949.

<sup>236</sup> Paenson, *op. cit.*, pág. 77.

<sup>230</sup> Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 69, pág. 3.

<sup>231</sup> *Ibid.*, págs. 253 a 259, proyecto de acuerdo financiero y económico, arts. 25 a 27.



## 4. EL CASO DE LIBIA

310. La Asamblea General de las Naciones Unidas debía resolver, respecto de Libia, el problema de la sucesión de Estados, especialmente de la deuda, en su resolución 388 A (V) de 15 de diciembre de 1950, titulada «Disposiciones económicas y financieras relativas a Libia», cuyo artículo IV disponía: «Libia estará exenta del pago de cualquier fracción de la deuda pública italiana».

## 5. EL CASO DE GUINEA (1958)

311. Guinea había accedido a la independencia en 1958, después de su voto negativo en el referéndum constitucional de 28 de septiembre del mismo año que establecía la Quinta República a la vez que la Comunidad Francesa. «Raramente, en la historia de las relaciones internacionales, una sucesión de Estados habrá sido tan brutalmente abierta», escribe el profesor Gonidec<sup>237</sup>.

Desde entonces, las relaciones entre la antigua Potencia colonial y el nuevo Estado han sido particularmente difíciles. La ejecución de una reforma monetaria en Guinea debía acarrear la salida de ese país de la zona del franco. A ello se añadió el hecho de que las relaciones diplomáticas se rompieron durante largo tiempo. Ese conjunto de consideraciones no debía favorecer la solución rápida de los problemas de sucesión de Estados nacidos hace una veintena de años. Sin embargo, parece tenderse ahora hacia un arreglo, desde la reanudación de las relaciones diplomáticas entre los dos Estados ocurrida en 1975. No obstante, no parece que el problema de las deudas haya revestido considerable importancia en las relaciones entre los dos Estados. Ese problema se reduciría esencialmente a cuestiones de pensiones civiles y militares.

6. EL CASO DE MADAGASCAR (1960)<sup>238</sup>

## a) Tipo de deudas a las que se aplicaba la sucesión de Estados en Madagascar

312. La sucesión en las deudas no podría afectar, según la tipología admitida por el Relator Especial, más que a las deudas contraídas ya sea por el Estado predecesor por un acto propio, pero por cuenta de la colonia, ya sea a las deudas suscritas por esta última, pero con la garantía de la Potencia administradora.

Los tipos de deudas que se encuentran en Madagascar pertenecían esencialmente a esta última categoría. En

efecto, Madagascar, así como generalmente el conjunto de los territorios de la antigua Francia de ultramar, estaba dotado de una personalidad jurídica que implicaba cierta autonomía financiera. La Gran Isla podía pues suscribir préstamos, y utilizó esta facultad con ocasión de cinco empréstitos públicos en 1897, 1900, 1905, 1931 y 1942.

313. Esos empréstitos constituyen deudas propias de Madagascar, al menos a primera vista, y, por ello, no debieran tratarse en el presente estudio. En realidad, estaban sometidos a tal régimen jurídico —que implicaba tal intervención de la Potencia administradora metropolitana— que se podían considerar con buen motivo como deudas de esta última, en lo concerniente al menos a la garantía que había prestado, y sin la que no se habrían concedido los empréstitos.

## b) El régimen jurídico de los empréstitos malgaches

314. Pueden y deben distinguirse dos momentos: a) el de la decisión aparente, que corresponde al territorio dependiente, y b) el de la decisión real, que es de la competencia de la Potencia administradora.

315. La *decisión en principio* del empréstito era tomada en Madagascar por el Gobernador general. Este recibía el asesoramiento de diversos órganos administrativos y delegaciones económicas y financieras. Si el procedimiento terminara ahí, y el empréstito pudiera ser suscrito efectivamente por el público, se estaría en presencia de una deuda contraída en el simple marco de la autonomía financiera del territorio dependiente. Habría que calificar pues a ese empréstito de «deuda propia del territorio» y no se la podría vincular al Estado predecesor; por consiguiente, se debería descartar su estudio del marco de la presente investigación<sup>239</sup>.

316. La *decisión eficiente* correspondía de hecho a la Potencia administradora. En otros términos, significaba que el proceso de decisión, iniciado en Madagascar, no concluía *más que en el marco de las leyes y reglamentos del gobierno central de la Potencia administradora*. Podía tratarse de una aprobación dada por un decreto adoptado en Consejo de Estado, o por una ley. En realidad, todos los empréstitos malgaches fueron objeto de una autorización legislativa por parte de la metrópoli<sup>240</sup>.

317. Esa autorización constituía una condición sustancial del empréstito, una condición *sine qua non*, sin la que la emisión del empréstito resultaba imposible. Eso atestigua, con toda verosimilitud, la insuficiencia de la autonomía financiera de la colectividad dependiente.

<sup>237</sup> Citado por G. Tixier, «La succession à la régie des chemins de fer de l'A.-O.F.», *Annuaire français de droit international*, 1965, París, vol. XI, 1966, pág. 921.

<sup>238</sup> Para no elaborar un repertorio fastidioso, el Relator Especial se ceñirá sólo al caso de Madagascar para ilustrar la descolonización en 1960 de los países del África negra francófona. Por añadidura, dispone para hacerlo de una obra particularmente erudita, la de Daniel Bardonnnet: *La succession d'Etats à Madagascar — Succession au droit conventionnel et aux droits patrimoniaux*, París, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1970. Véanse en particular págs. 645 a 659.

<sup>239</sup> Por una razón diferente, hay que descartar el primer empréstito malgache de 1897. Había sido suscrito por una duración de 60 años, y su reembolso había terminado en 1957. Cualquiera que sea la calificación admitida, deuda exclusiva del territorio o deuda que se vincula a la metrópoli, en todo caso ese empréstito no podría atañer evidentemente a la sucesión de Estados. Es un asunto exclusivamente colonial. Por el contrario, los otros empréstitos interesan a la sucesión de Estados por el hecho de que sus consecuencias financieras han proseguido en el marco de la descolonización.

<sup>240</sup> Véase ley de 5 de abril de 1897; ley de 14 de abril de 1900; ley de 19 de marzo de 1905; ley de 22 de febrero de 1931; ley de 16 de abril de 1942. Para más detalles, véase el cuadro de los empréstitos públicos malgaches en Bardonnnet, *op. cit.*, pág. 650.

El poder de comprometerse verdaderamente en esa materia pertenecía sólo a la Potencia administradora y, al hacerlo, ésta asumía una obligación que se podría asimilar a las garantías requeridas por el BIRF, cuyo efecto es conferir al Estado predecesor «la condición de deudor principal y no sólo de garante»<sup>241</sup>.

A esas consideraciones teóricas habría que añadir consideraciones de hecho que hacen que finalmente los suscriptores no se comprometan más que por la intervención de la Potencia administradora, a la que confieren en cierto modo la «posesión de estado» de deudor a título principal.

### c) Suerte de las deudas

318. Las deudas fueron asumidas por la República malgache, que no hizo ninguna protesta respecto a ellas, y Bardonnnet ha podido concluir de ello que Madagascar «parece haberse conformado así espontáneamente a la costumbre internacional en esa esfera»<sup>242</sup>. Los negociadores del acuerdo franco-malgache de cooperación en materia monetaria, económica y financiera de 27 de junio de 1960, no tuvieron que prever pues disposiciones particulares para esa sucesión que se había efectuado a cargo de Madagascar como si, según lo constata Bardonnnet, «el carácter automático de la transmisión [...] fuera evidente»<sup>243</sup>.

## 7. EL CASO DEL CONGO EX-BELGA (1960)

319. El Congo obtiene la independencia el 30 de junio de 1960 de conformidad con el artículo 259 de la ley belga de 19 de mayo de 1960 relativa a las estructuras del Congo. Muy rápidamente se producen la intervención extranjera, la guerra civil y la ruptura de relaciones diplomáticas entre ambos Estados desde 1960 hasta 1962. Estas circunstancias habían de demorar la solución de los problemas de sucesión de Estados, que finalmente no tendrá lugar sino cinco años más tarde dentro del marco de dos convenciones fechadas el 6 de febrero de 1965. La primera se refiere al «arreglo de las cuestiones relativas a la deuda pública y a la cartera de la colonia del Congo belga»<sup>244</sup>. La segunda es relativa a los estatutos del «Fondo belgo-congolés de amortización y de gestión»<sup>245</sup>.

### CLASIFICACIÓN DE LAS DEUDAS

320. La clasificación de las deudas se hizo en el artículo 2 de la Convención sobre el arreglo de las cuestiones relativas a la deuda pública, que distinguía tres categorías de deudas: 1.<sup>a</sup> «deuda expresada en francos congolese, así como la deuda expresada en divisas, en posesión de los organismos públicos del Congo al 30 de junio de 1960»;

2.<sup>a</sup> «deuda expresada en divisas y garantizada por Bélgica»; 3.<sup>a</sup> «deuda expresada en divisas y no garantizada por Bélgica, con excepción de los títulos de esta deuda que están en posesión de los organismos públicos del Congo».

Con otra formulación, esta clasificación conducía al fin de cuentas a la distinción entre deuda interior y deuda exterior.

321. La *deuda interior* requiere muy poca atención aquí, no por ser interior sino porque está en posesión de los organismos públicos del Congo<sup>246</sup> en sus «tres cuartas partes», según precisa un autor<sup>247</sup>. Se confunde pues con las deudas de los servicios públicos y no es posible tomarla como deuda de Estado del Estado predecesor. Queda, pues, por examinar la deuda exterior.

### DEUDA EXTERIOR

322. Se subdividía en deuda exterior garantizada y deuda exterior no garantizada. La primera subdivisión entra incontestablemente en las preocupaciones del Relator Especial. En cuanto a la segunda, plantea algunos problemas espinosos.

#### a) Deuda exterior garantizada o cedida por Bélgica

323. Esta garantía se extiende a dos categorías de deudas que figuran en una lista N.º 3 anexa a la citada convención<sup>248</sup>.

La primera concierne a la deuda congolese para la que Bélgica sólo intervino como garante. Es una deuda expresada en divisas (dólar estadounidense, franco suizo, u otras divisas). Se puede citar así dentro de esta categoría las convenciones de préstamo concertadas entre el Congo belga y el BIRF y mencionadas en el artículo 4 del acuerdo belgo-congolés. La garantía y la responsabilidad de Bélgica no podían naturalmente alcanzar, en lo que concierne a los préstamos del BIRF, sino a los «retiros efectuados por el Congo belga antes del 30 de junio de 1960», es decir, antes de la independencia. Al conceder su garantía, parece que Bélgica tuvo la intención de actuar «en calidad de deudor principal y no solamente de fiador». Según las propias disposiciones de los acuerdos con el BIRF, este carácter de deuda de Estado del Estado predecesor aparece aún más nítidamente en la segunda categoría de deudas garantizadas por Bélgica.

324. La segunda categoría de deuda exterior constituye lo que se llama la *deuda cedida*: concierne a los «empréstitos suscritos por Bélgica y cuyo producto fue cedido al Congo belga»<sup>249</sup>. La calidad de deuda de Estado del Estado predecesor resalta en este ejemplo con particular nitidez. Bélgica ya no es un simple garante; la obligación

<sup>241</sup> Véase párr. 274 *supra*.

<sup>242</sup> Bardonnnet, *op. cit.*, pág. 654.

<sup>243</sup> *Ibid.*

<sup>244</sup> Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 540, pág. 227.

<sup>245</sup> *Ibid.*, pág. 275.

<sup>246</sup> Una lista de estos organismos y cajas figura en anexo a la convención *ibid.*, pág. 252.

<sup>247</sup> C. Lejeune, «Le contentieux financier belgo-congolais», *Revue belge de droit international*, Bruselas, 1969-2, pág. 546.

<sup>248</sup> Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 540, pág. 254.

<sup>249</sup> *Ibid.*, pág. 256.

pesa directamente sobre ella. Es ella, y sólo ella, la deudora.

325. La suerte de estos dos tipos de deuda, garantizada o cedida, debía ser la de quedar a cargo de Bélgica. Es lo que prevé el artículo 4 de la Convención para el arreglo de las cuestiones relativas a la deuda pública, en los términos siguientes:

1. Bélgica asume a todos los respectos la responsabilidad exclusiva de la deuda pública mencionada en la lista N.º 3 que se anexa a la presente convención, de la que forma parte integrante. [Acabamos de analizar el contenido de esta lista.]

...

2. En lo que concierne a las convenciones de préstamo concertadas entre el Congo belga y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, la parte de la deuda pública mencionada en el párrafo 1 del presente artículo sólo comprende los retiros efectuados por el Congo belga antes del 30 de junio de 1960 en ejecución de esas convenciones.

#### b) Deuda exterior no garantizada por Bélgica

326. Esta deuda, expresada en divisas en el caso del empréstito «Dillon», emitido en Estados Unidos de América y en moneda belga en otros casos, estaba en posesión, según escribe un autor, de «los que se ha llamado “portadores de rentas coloniales”»<sup>250</sup>. Según precisa ese autor, «eran belgas en un 95%». Parece tratarse de un tipo de «deudas coloniales» que quedaría fuera de este estudio. Podría interesarle no obstante si se estima con el profesor Rousseau «que la autonomía financiera del Congo belga era puramente formal y que la administración de la colonia estaba totalmente en manos de las autoridades belgas»<sup>251</sup>.

327. No obstante, ni Bélgica, ni menos aún el Congo, aceptaron que esta deuda se pusiera a su cargo, y ambos Estados evitaron la dificultad estableciendo una institución internacional particular encargada de tomar a su cuenta dicha deuda. Es lo que traducen los artículos 5 a 7 de la Convención sobre el arreglo de las cuestiones relativas a la deuda pública, por los que se creó un fondo<sup>252</sup>.

328. La creación y la dotación conjuntas de este Fondo, *institución de derecho público internacional*, acarrea dos consecuencias:

1.ª Los dos Estados no tenían al hacerlo ninguna intención de reconocerse como deudores. Es lo que expresa el artículo 14 de la Convención:

El arreglo de la deuda pública del Congo belga que es materia de las disposiciones que preceden, constituye una solución mediante la cual cada una de las Altas Partes contratantes reserva su posición jurídica en lo que concierne al reconocimiento de la deuda pública del Congo belga.

<sup>250</sup> Lejeune, *loc. cit.*, pág. 546.

<sup>251</sup> Rousseau, *op. cit.*, pág. 453.

<sup>252</sup> Véase el artículo 5, párrafo 1 de la Convención:

«Bélgica y el Congo crean conjuntamente, por la presente Convención, una institución de derecho público internacional denominada “Fondo belgo-congolés de amortización y de gestión”, en adelante designado por la palabra “Fondo”. En una Convención particular se establecen los estatutos del Fondo.»

Este Fondo recibe una dotación anual por ambos Estados en francos belgas a razón de 2/5 para Bélgica y 3/5 para el Congo (artículo 11 de la misma Convención).

2.ª Los dos Estados no dejaban por ello de considerar que el asunto había hallado una solución definitiva. Es lo que anuncia el artículo 18 de la misma Convención:

Dado que las disposiciones que anteceden tienen el objeto de arreglar definitivamente los problemas a los que ellas se refieren, las Altas Partes contratantes renuncian a toda discusión futura así como a cualquier acción o recurso tanto con respecto a la deuda pública como con respecto a la cartera del Congo belga. Se declaran mutuamente liberadas en forma total e irrevocable de cualquier responsabilidad por cualquier acto de gestión o ejecutado por una u otra de ellas en lo que concierne a la deuda pública y la cartera del Congo belga antes de la fecha de entrada en vigencia de la presente Convención.

#### 8. EL CASO DE ARGELIA (1962)

329. El artículo 18 de la Declaración de principios relativa a la cooperación económica y financiera, contenida en los «acuerdos de Evian»<sup>253</sup>, preveía la sucesión del Estado argelino (en los derechos y) en las *obligaciones* de Francia en Argelia. Pero ni esta declaración de principios, ni las otras contenidas en los acuerdos de Evian, se referían expresamente a las deudas públicas, ni menos aún a las distintas categorías de éstas, hasta el punto de que Rousseau y O’Connell consideraron que los acuerdos de Evian eran mudos acerca de este capítulo<sup>254</sup>.

330. Las negociaciones entre ambos países sobre las deudas públicas continuaron desde 1963 hasta fines de 1966. Culminaron con diversos acuerdos, entre los que el más importante era el del 23 de diciembre de 1966 que concluía la controversia financiera entre ambos países mediante el pago por Argelia a Francia de una suma global de 400 millones de francos (40.000 millones de francos antiguos). Argelia no parece haber sucedido en las «deudas de Estado del Estado predecesor» al efectuar tal pago, porque de lo contrario habría pagado esta suma no al Estado predecesor, que por definición habría sido el deudor, sino a los eventuales terceros acreedores de Francia por su actividad anterior en Argelia. Se trataba más bien de deudas que el Relator Especial designó en su tipología como deudas diversas nacidas del traspaso de todos los servicios públicos al Estado de reciente independencia, asumidas por él en compensación por ese traspaso, o tomadas a su cargo por él a título de rescate de ciertos bienes. Son, así, deudas *ex post* que corresponden a lo que debía pagar el Estado sucesor al Estado predecesor por el arreglo definitivo de la sucesión de Estados. No era que Argelia tomara a su cargo deudas de Estado de Francia (con respecto a terceros Estados) vinculadas a las actividades de Francia en Argelia.

331. En las negociaciones, Argelia adujo que no había aceptado suceder en las «obligaciones» de Francia sino como contrapartida del compromiso francés respecto de la Argelia independiente. En efecto, según la Declaración de principios citada, una «contribución francesa al

<sup>253</sup> Echange de lettres et déclarations adoptées le 19 mars 1962 à l’issue des pourparlers d’Evian, constituant un accord entre la France et l’Algérie Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 507, pág. 25.

<sup>254</sup> Rousseau, *op. cit.*, pág. 454, y O’Connell, *State Succession...* (*op. cit.*), págs. 444 a 446.

desarrollo económico y social de Argelia» así como «facilidades de colocación en territorio francés de productos excedentes de Argelia [vino]»<sup>255</sup>, debían constituir la contrapartida de las obligaciones puestas a cargo de Argelia por el artículo 18 de la Declaración. Tal compromiso «contractual» entre Argelia y Francia no podía considerarse válido, según los negociadores argelinos, sino bajo dos condiciones: *a*) que las obligaciones respectivas fueran equilibradas, y *b*) que la situación financiera legada fuera sana. Ahora bien, respecto del primer punto, la contribución anual francesa mermó hasta desaparecer rápidamente y la exportación de vino argelino hacia Francia se interrumpió. Y en cuanto al segundo punto, la delegación argelina había precisado que el Tesoro argelino, heredado por una convención de 31 de diciembre de 1962, había sido legado en una situación financiera muy gravemente endeudada, hasta el punto de que las «disponibilidades» de Tesorería tenían signo negativo.

332. Argelia había igualmente rehusado asumir las deudas correspondientes a empréstitos efectuados por Francia para emprender, durante la guerra de independencia, realizaciones económicas en Argelia. La parte argelina había subrayado que esas realizaciones habían sido hechas, dentro de un contexto político y militar determinado, para el desarrollo de la población francesa y de la presencia francesa en general, y que se insertaban en el marco global de la estrategia económica francesa puesto que era notorio el carácter de complementariedad de la casi totalidad de las inversiones decididas por Francia en Argelia. La parte argelina había de recordar también las desinversiones masivas llevadas a cabo durante los meses que precedieron a la independencia con la partida de la población francesa. Argelia no podía pagar inversiones cuando no solamente las rentas correspondientes habían desaparecido sino que incluso se había manifestado un fenómeno de desinversión.

333. Una parte notable de estas realizaciones económicas había acarreado la inscripción de la deuda correspondiente a cargo de Argelia cuando aún era dependiente. Los negociadores argelinos hicieron valer entonces que, en el contexto de ese período de siete años y medio de guerra, la garantía de Argelia había sido comprometida demasiado generosamente por la Potencia administradora por razones políticas en un número demasiado grande de empréstitos, cosa que había comprometido gravemente la gestión del Tesoro argelino.

334. Finalmente, los negociadores argelinos rechazaron el traspaso de ciertas «deudas odiosas» o deudas de guerra que Francia había puesto en la cuenta de Argelia [indemnización, por el presupuesto del territorio, de las víctimas de lo que en esa época se llamaba «el terrorismo argelino», toma a su cargo de los gastos ocasionados por la creación y el mantenimiento de una fuerza de «harkis» (argelinos colaboradores con la Potencia colonial), etc.].

335. Esta breve reseña, que revela hasta qué punto se controvertía incluso la cuestión de cómo calificar las deudas (deudas de Estado francesas o deudas propias del territorio dependiente), sólo da una idea fragmentaria de la complejidad de la controversia financiera argelino-

francesa que los negociadores habían de resolver a fines de 1966<sup>256</sup>.

#### F.—La carga financiera de los Estados de reciente independencia

336. No es posible codificar o desarrollar progresivamente el derecho internacional sin tener en cuenta el contexto político y económico en que se desenvuelve el mundo actual. Las normas que ha de proponer la Comisión de Derecho Internacional a la comunidad internacional deben responder a las preocupaciones y a las necesidades de ésta. Por ello, no se puede elaborar un sistema normativo de las deudas de Estado que han de quedar a cargo de los Estados de reciente independencia sin conocer, en mayor o menor medida, la situación catastrófica y realmente intolerable en que se debaten varios de ellos.

337. Lamentablemente, los datos estadísticos no alcanzan para determinar con precisión lo que, en la desastrosa situación de grave endeudamiento de los países de que se trata, se debe por una parte al hecho de haber alcanzado la independencia y haber tomado a su cargo algunas deudas en el marco de la sucesión de Estados y, por la otra, a los empréstitos que han debido contratar, en su carácter de Estados soberanos, para tratar de salir del subdesarrollo<sup>257</sup>. Igualmente, los elementos estadísticos pertinentes que abarcan el conjunto de los denominados países en desarrollo no se pueden desglosar fácilmente para individualizar e ilustrar la situación concreta de los Estados de reciente independencia después de la segunda guerra mundial. Las cifras que figuran más abajo se refieren a la deuda exterior de los países en desarrollo, inclusive los países latinoamericanos, esto es, aquellos en que el proceso de descolonización es de larga data. El objetivo que se procura no es tanto demostrar en cifras exactas la carga financiera dimanada del hecho de que los Estados de reciente independencia hayan tomado a su cargo deudas de los Estados predecesores, como en señalar *un dramático contexto de endeudamiento general*, válido para la mayoría de los países en desarrollo. Este contexto y esta situación confieren a la sucesión de Estados un matiz particular y específico en lo que respecta a los Estados de reciente independencia.

338. El endeudamiento cada vez más intolerable de estos países se ha convertido en un fenómeno de orden estructural, cuyas manifestaciones profundas se revelaron

<sup>256</sup> Sería preciso, en consecuencia, cuidarse de las certidumbres fáciles y de los juicios definitivos. Véase Ch. Rousseau, «Chronique des faits internationaux — Algérie et France», *Revue générale de droit international public*, París, 3.<sup>a</sup> serie, t. XXXVIII, N.º 3 (julio-septiembre de 1967), págs. 721 y 722, y *Droit international public* (*op. cit.*), pág. 454.

<sup>257</sup> Las estadísticas publicadas, o accesibles, de los organismos internacionales económicos o financieros no ofrecen cifras tan exactas que hagan posible separar las deudas anteriores a la independencia de las posteriores a ésta. La OCDE ha publicado diversos estudios y varios cuadros en los que se clasifican las deudas por país deudor, por tipo de acreedor y por tipo de deuda, pero sin que se pueda concluir si se trata de deudas «coloniales» (véase OCDE, «*Engagements totaux des pays en développement vis-à-vis de l'étranger*», París 1974).

<sup>255</sup> Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 507, págs. 56 y 58.

con mucha antelación a la actual crisis económica internacional. La Comisión de Desarrollo Internacional (llamada «comisión Pearson») había calculado que, para 1977, el servicio de la deuda (esto es, las amortizaciones anuales del capital y los pagos anuales de intereses) rebasaría por sí solo el monto bruto de los nuevos préstamos en una proporción del 20% en África y del 30% en Latinoamérica.

339. Ya en 1960, la deuda pública exterior de los países en desarrollo alcanzaba una suma equivalente a varios miles de millones de dólares. En el curso del decenio de 1960, la deuda total de 80 países en desarrollo seleccionados por la UNCTAD aumentó a una tasa anual del 14%, de manera que la deuda pública externa de estos 80 países ascendía a fines de 1969 a 59.000 millones de dólares<sup>258</sup>. En ese mismo año, se calculaba en 11.000 millones de dólares la suma que desembolsaban esos países exclusivamente por concepto de servicio de la deuda pública y repatriación de utilidades<sup>259</sup>. Desde entonces, sólo el servicio de la deuda pública de algunos países en desarrollo equivalía a más del 20% del total de sus ingresos de exportación. Al 31 de diciembre de 1973, los datos reunidos por el Banco Mundial respecto de 86 países en desarrollo indicaban que el monto no amortizado de la deuda pública exterior ascendía a 119.000 millones de dólares<sup>260</sup>, esto es, alrededor del doble de la suma calculada por la UNCTAD en 1969 respecto de 80 países. Así, el solo servicio de la deuda pública, con exclusión de todas las demás salidas de recursos, alcanzaba los 11.000 millones de dólares<sup>261</sup>.

340. Este considerable aumento de la deuda externa se tradujo para algunos países en cargas intolerables. Así, los pagos por concepto de servicio de la deuda pública exterior constituían para Zambia el 28% del valor de sus exportaciones en 1973, en comparación con el 2,4% en 1967; para el Perú, el 32,5% en comparación con el 3%; para el Uruguay, el 30,1% en comparación con el 17%, y para Egipto, el 34,6% en comparación con el 19,5%. Frente a las mismas dificultades, la India renegociaba su deuda en 1971, Chile y el Pakistán en 1972 y la India y el Pakistán nuevamente en 1973. Pero los demás países en desarrollo no hacían frente a una situación menos alarmante:

En el curso de los últimos años, un número cada vez mayor de países en desarrollo ha tenido que hacer frente a crisis de endeudamiento que exigieron operaciones para sus deudas. Entre ellos, Argentina, Bangladesh, el Brasil, Chile, Ghana, la India, Indonesia, el Pakistán, Perú y Turquía han tenido que renegociar deudas multilaterales, en algunos casos, más de una vez. Además, una docena de países han tenido que renegociar deudas bilaterales. Las

crisis de endeudamiento entrañan trastornos económicos en los países en desarrollo y perturban las relaciones entre acreedores y deudores. Quienes proporcionan recursos y quienes se benefician de ellos deben establecer una transferencia internacional de recursos que sirva para evitar a los países en desarrollo las dificultades que dimanarían de su endeudamiento<sup>262</sup>.

341. La considerable aceleración de la inflación en las economías industrializadas a partir de 1973 entrañó necesariamente graves consecuencias para los países en desarrollo, que dependen en gran medida de esas economías para sus importaciones y, de esa manera, agravó la deuda externa de estos países. La tasa anual media de inflación, que entre 1962 y 1972 había sido del 4% en las economías industrializadas, aumentó violentamente al 7,1% en 1973, al 11,9% en 1974 y alcanzaba al 10,5% en 1975<sup>263</sup>. Algunos países, como el Japón y el Reino Unido registraron tasas de inflación del 20,8% en 1974 y del 20% en 1975, respectivamente. Como consecuencia de esta situación, los precios de los productos manufacturados exportados por los países desarrollados aumentaron a un ritmo sin precedentes, lo que conllevó un mayor deterioro de la relación de intercambio en detrimento de los países en desarrollo.

342. De hecho, el déficit corriente de los países en desarrollo no exportadores de petróleo aumentó de 9.100 millones de dólares en 1973 a 27.500 millones de dólares en 1974 y a 35.000 millones de dólares en 1976<sup>264</sup>. Esos déficits entrañaron un aumento masivo de la deuda exterior pendiente de los países en desarrollo y del servicio de esa deuda en 1974 y 1975. Los primeros datos disponibles hacían suponer que la deuda pública externa pendiente de estos países aumentaría por lo menos en un tercio entre 1973 y fines de 1975 lo que, de verificarse esos datos, daría para el 31 de diciembre de 1975 un saldo pendiente muy superior a los 150.000 millones de dólares, si se tiene en cuenta la muestra de 86 países seleccionados por el Banco Mundial, que incluye a países exportadores de petróleo en situación muy deficitaria como Argelia e Indonesia.

343. Esta hipótesis parece confirmarse además por los resultados de un reciente estudio del FMI<sup>265</sup>, en que se revela que el saldo total de la deuda pública garantizada ha aumentado de unos 62.000 millones de dólares en 1973 a 95.600 millones (estimación) en 1975, esto es, un aumento de un tercio<sup>266</sup>.

344. Además, al mismo tiempo que se agravaba el endeudamiento de los países en desarrollo, la asistencia oficial para el desarrollo disminuía en valores relativos; el volumen de este tipo de transferencias disminuyó del 0,33% del PNB en 1970-1972 al 0,29%, cuando la Estrategia Internacional del Desarrollo preveía una tasa mínima del 1%.

<sup>258</sup> Véase UNCTAD, *Problemas de la deuda de los países en desarrollo: informe de la secretaria de la UNCTAD* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: S.72.II.D.12), párr. 12.

<sup>259</sup> Véase *Actas de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, tercer período de sesiones*, vol. III, *Financiación y comercio invisible* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: S.73.II.D.6), pág. 76, documento TD/118/Supp.5, párr. 4.

<sup>260</sup> BIRF, *Informe anual, 1975*, Washington (D.C.), pág. 92.

<sup>261</sup> *Ibid.*, pág. 109, anexo estadístico, cuadro 8. Véase también OCDE, *Coopération pour le développement — Examen 1976* (informe del Sr. M. J. Williams, Presidente del Comité de Asistencia para el Desarrollo), París, 1976, págs. 46 y ss. y 274 y ss.

<sup>262</sup> OCDE, *Les problèmes d'endettement des pays en développement*, París, 1974, pág. 3.

<sup>263</sup> FMI, «World economic outlook: General survey», diciembre de 1975, pág. 3, cuadro 1.

<sup>264</sup> FMI, «World economic outlook: Development and prospects in the non-oil primary producing countries», pág. 4, cuadro 1.

<sup>265</sup> Las cifras difieren de las del BIRF a causa de la diferencia en las muestras seleccionadas, los elementos utilizados y la metodología para el cálculo.

<sup>266</sup> FMI, «World economic outlook: Developments and prospects in the non-oil primary producing countries», cuadro 8.

345. En el mismo período, y en forma paralela con esta tendencia, las transferencias inversas de recursos por concepto de repatriación de utilidades de los inversionistas de países desarrollados en los países en desarrollo aumentaban considerablemente. Según los datos relativos a la balanza de pagos de 73 países en desarrollo, las salidas de recursos por concepto de esas utilidades habrían aumentado de 6.000 millones de dólares en 1970 a 12.000 millones de dólares en 1973, de manera que el mejoramiento en cifras absolutas registrado en la transferencia de recursos hacia los países en desarrollo encubre en realidad un agravamiento de la deuda de éstos. En efecto, se ha estimado que el *porcentaje global del servicio de la deuda en relación con los ingresos de exportación sería del 29% en 1977, cuando en 1965 la proporción era del 9%*.

346. Las soluciones propuestas por los países en desarrollo para mitigar una situación tan dramática no han logrado el acuerdo de los Estados acreedores industrializados. Los países deudores han demostrado hasta la saciedad que, en su conjunto, *las condiciones de endeudamiento son tales que, si no se las reexamina, podrían desbaratar todos los esfuerzos en pro del desarrollo*. En la Cuarta Conferencia de Jefes de Estado o de Gobierno de los Países no Alineados, celebrada en Argel en septiembre de 1973, el problema se planteó en general en términos tan solemnes como alarmantes, pero en ningún caso exagerados. En uno de los textos aprobados en esa Conferencia se señala:

Las consecuencias para el presente y futuro desenvolvimiento de los países en desarrollo derivadas de *la carga de la deuda exterior contraída en condiciones onerosas\**, deberían neutralizarse mediante una acción internacional apropiada. [...]

Deben aplicarse medidas apropiadas para aliviar la pesada carga del servicio de la deuda, entre otras, la de proceder a una nueva ordenación del sistema <sup>267</sup>.

347. Haciendo uso de la palabra ante la Asamblea General de las Naciones Unidas en su sexto período extraordinario de sesiones, en su carácter de Presidente de la Cuarta Conferencia de Jefes de Estado o de Gobierno de los Países no Alineados, el Jefe de Estado de Argelia declaró a este respecto:

Sería muy conveniente examinar el problema de la deuda actual de los países en desarrollo. *Este examen debería contemplar la anulación de la deuda en gran número de casos* y, en otros, una refinanciación en mejores condiciones en cuanto a plazos de pago y tasas de interés <sup>268</sup>.

348. Los Estados de reciente independencia han señalado reiteradamente este problema. La cuestión de la cancelación de las deudas de los antiguos países colonizados ya se había planteado en el segundo período de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, celebrado en Nueva Delhi. En la 58.ª sesión plenaria, el Sr. Louis Nègre, Ministro de Hacienda de Malí, declaró:

<sup>267</sup> Documentos de la Cuarta Conferencia de Jefes de Estado o de Gobierno de los Países no Alineados (véase A/9330 y Corr.1), «Programa de acción para la cooperación económica», sección titulada «Sistemas monetarios y financieros internacionales», párrs. 6 y 7.

<sup>268</sup> *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexto período extraordinario de sesiones, Sesiones plenarias, 2208.ª sesión, párr. 136.*

Muchos países podían haber puesto legítimamente en tela de juicio la validez legal de las deudas contraídas bajo la dominación de las Potencias extranjeras [...] los países en desarrollo piden a sus acreedores que muestren más espíritu de justicia y proponen que en este período de sesiones de la Conferencia proclamen, en primer lugar, *la cancelación de todas las deudas contraídas durante el período colonial\** [...] <sup>269</sup>.

349. La Asamblea General de las Naciones Unidas terminó por aprobar la resolución 3202 (S-VI), sobre un «Programa de acción sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional», que admitió, en el punto 2 de su sección II, la necesidad de:

f) Adopción de medidas apropiadas urgentes, incluso en el plano internacional, *para mitigar las consecuencias negativas\** para el desarrollo actual y futuro de los países en desarrollo derivadas de *la carga de la deuda externa contraída en condiciones poco favorables\**;

g) Renegociación de la deuda, caso por caso, con miras a concertar acuerdos para la *anulación\**, moratoria o reajuste de *la deuda\**, o la concesión de subsidios para el pago de intereses.

350. En un proyecto de resolución presentado el 7 de diciembre de 1976 a la Segunda Comisión de la Asamblea General y titulado «Problemas de la deuda de los países en desarrollo», se señalaba que:

a) Las deudas [con los países desarrollados] de los países en desarrollo menos desarrollados, de los países sin litoral en desarrollo y de los países insulares en desarrollo *deben ser convertidas en subsidios*;

b) Debe darse *el mismo trato\** que el mencionado precedentemente a otros países más gravemente afectados o, como mínimo, sus deudas oficiales pendientes deben volver a calcularse a base de las condiciones actuales de la Asociación Internacional de Fomento, *con un elemento de subsidio mínimo del 90%\**;

c) Los acreedores y donantes bilaterales desarrollados también deben proporcionar alivio a la deuda de otros países en desarrollo que lo soliciten <sup>270</sup>.

351. Por último, en la resolución A/31/158 de la Asamblea General, de fecha 21 de diciembre de 1976, titulada «Problemas de la deuda de los países en desarrollo», se proclamaba que:

*La Asamblea General,*

...

*Tomando nota con grave preocupación* de que los onerosos pagos por servicio de la deuda, [...];

...

*Convencida* de que la situación que enfrentan los países en desarrollo puede ser mitigada con medidas de socorro decididas y urgentes con respecto tanto a sus deudas oficiales [...];

*Reconociendo* que, en las actuales circunstancias, hay en las dificultades del servicio de la deuda con que tropiezan varios países en desarrollo suficientes elementos comunes que justifican la adopción de medidas generales en relación con sus deudas existentes;

<sup>269</sup> *Actas de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, segundo período de sesiones, vol. I (y Corr. 1 y 3 y Add.1 y 2), Informe y Anexos (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: S.68.II.D.14), anexo V, pág. 155.*

<sup>270</sup> Proyecto de resolución A/C.2/31/L.46/Rev.1, presentado por Bangladesh, Etiopía, la India, Filipinas, el Pakistán, la República Centroafricana, la República Unida del Camerún, el Sudán, Uganda y el Yemen Democrático (véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, trigésimo primer período de sesiones, Anexos, tema 56 del programa, documento A/31/231 y Add.1, parte II, párr. 17.*)

*Reconociendo* las circunstancias particularmente difíciles y la carga de la deuda que sobrellevan los países en desarrollo más gravemente afectados, los países menos adelantados y los países sin litoral e insulares;

1. *Considera* que como parte integrante del establecimiento del nuevo orden económico internacional debe darse una nueva orientación a los procedimientos de reorganización de la deuda contraída con los países desarrollados, desechando la modalidad preexistente, primordialmente comercial, y adoptando un criterio de desarrollo;

2. *Afirma* la urgencia de llegar a una solución general y efectiva de los problemas de la deuda de los países en desarrollo;

3. *Conviene* en que las futuras negociaciones sobre las deudas deben entablarse en el contexto de los objetivos de desarrollo internacionalmente convenidos, de los objetivos nacionales de desarrollo y de la cooperación financiera internacional [...];

4. *Subraya* que todas esas medidas deben ser consideradas y aplicadas de forma que no perjudiquen el crédito de ningún país en desarrollo;

5. *Insta* a la Conferencia sobre Cooperación Económica Internacional a que llegue a un pronto acuerdo sobre la cuestión del alivio inmediato y general de la carga de las deudas oficiales de los países en desarrollo, en particular de los más gravemente afectados, menos adelantados, sin litoral e insulares, así como sobre la reorganización de la totalidad del sistema de renegociación de las deudas, a fin de darle una orientación basada en el desarrollo en vez de una orientación comercial;

...

352. En la Conferencia sobre Cooperación Económica Internacional (denominada también «Conferencia Norte-Sur»), los países en desarrollo han colocado el problema de la deuda en el primer lugar de su lista de prioridades. Los países en desarrollo piden una reordenación *general e inmediata* de la deuda pública de los países menos adelantados y de los países más gravemente afectados por la crisis económica internacional. Asimismo, proponen un método objetivo de reexamen de la deuda para los interesados en ello en el futuro.

Por su parte, los países desarrollados se niegan por el momento a prever la reordenación general e inmediata y prefieren, incluso para la categoría de los países menos adelantados, un estudio *caso por caso*. Además, respecto de la última parte del problema (casos futuros de reordenación), sus contrapropuestas aceptan una mayor flexibilidad en los actuales métodos de examen de la deuda y amplían el nuevo sistema a todos los países en desarrollo interesados.

Una propuesta de transacción presentada por Suecia se refiere especialmente a la reordenación general e inmediata de la deuda de los países en desarrollo menos adelantados, que ese país acepta en principio.

353. Así, en definitiva, las negociaciones tropiezan actualmente con el problema de la reordenación general e inmediata. De hecho, parecería que los países desarrollados estarían dispuestos a aceptar, en última instancia, la *cancelación de la deuda pública de los países en desarrollo menos adelantados* (se trata de 28 países clasificados en esa categoría por las Naciones Unidas). Empero, los deudores de sumas más cuantiosas (la India, el Pakistán, Indonesia, el Brasil) estarían excluidos de esta categoría, lo que dejaría sin una solución integral al grave y apremiante problema de la deuda de los países en desarrollo.

## G.—Algunos elementos de solución

354. Aunque no se trate de un caso de descolonización, sino de una nueva colonización debida a un cambio de Potencia administradora, convendría examinar de qué manera se llegó a un arreglo en 1919 sobre las deudas de las colonias alemanas. El párrafo 1 del artículo 257 del Tratado de Versalles <sup>271</sup> disponía que:

En el caso de los ex territorios alemanes, incluidos las colonias, protectorados y dependencias, administrados por un mandatario de acuerdo con el artículo 22 de la parte I del presente Tratado, *ni el territorio, ni la Potencia mandataria sufragarán parte alguna del servicio de la deuda del Imperio o de los Estados alemanes\**.

Esta solución iba a ser luego corroborada por el artículo III, párr. B, de la Convención de La Haya de 20 de enero de 1930 <sup>272</sup>.

355. Resulta interesante observar los argumentos con que los Aliados habían justificado esta solución del Tratado de Versalles <sup>273</sup>. Estos se basaban sobre todo:

1.º En el hecho de que el presupuesto de las colonias alemanas se había saldado a menudo con déficit y, por ello, esas colonias no podían asumir parte alguna de la deuda alemana;

2.º En la consideración de que *la población autóctona no había obtenido ningún beneficio de las inversiones autorizadas por Alemania, ya que los gastos efectuados por esta última habían sido en general de carácter militar e improductivo y en interés exclusivo de la metrópoli*;

3.º En la consideración de que habría sido injusto hacer asumir la responsabilidad de esas deudas a las Potencias mandatarias que, en su calidad de fideicomisarias en nombre y por cuenta de la Sociedad de las Naciones, no obtendrían ningún beneficio de esta situación <sup>274</sup>.

356. Resulta curioso observar que al menos los dos primeros argumentos aducidos entonces por los Aliados podrían perfectamente ser esgrimidos hoy en su contra por los Estados de reciente independencia. Ninguna nueva circunstancia ha disminuido su alcance. Como se observó anteriormente, el primer argumento relativo al déficit y la falta de fondos de las colonias ha adquirido hoy en día una importancia dramática <sup>275</sup>. En cuanto al segundo, no ha perdido nada de actualidad. Ciertamente, éste se refería al hecho de que la colonia no se había beneficiado de las inversiones efectuadas por la metrópoli, es decir, a un tipo de «deuda colonial» (crédito de la metrópoli) excluido del presente estudio, pero habría tenido la misma validez y la misma pertinencia si se hubiera tratado de deudas contraídas por Alemania en nombre de su colonia, o contraídas localmente por los órganos alemanes de la colonia.

<sup>271</sup> Para la referencia, véase la nota 95 *supra*.

<sup>272</sup> Acuerdo relativo al arreglo completo y definitivo del problema de las reparaciones (Sociedad de las Naciones, *Recueil des Traités*, vol. CIV, pág. 243).

<sup>273</sup> Véase *Réponse des puissances alliées et associées aux remarques de la délégation allemande sur les conditions de paix*, partes IV y IX. Para la referencia en español, véase la nota 122 *supra*.

<sup>274</sup> Feilchenfeld, *op. cit.*, págs. 441 a 443 y 548 a 566.

<sup>275</sup> Véanse párrs. 336 a 353 *supra*.



Ambos argumentos pueden reconsiderarse como elementos para buscar una solución:

1. INTRANSMISIBILIDAD AL ESTADO DE RECIENTE INDEPENDENCIA DE LAS DEUDAS CORRESPONDIENTES A PRÉSTAMOS QUE NO HUBIERAN BENEFICIADO AL TERRITORIO NO AUTÓNOMO (CRITERIO DE UTILIDAD)

357. Esto supone que la Potencia administradora contrajo un préstamo a) destinado al territorio no autónomo, b) realmente asignado a éste, y c) que benefició a dicho territorio. De este modo, se excluyen como intransmisibles los préstamos del tipo examinado *supra*<sup>276</sup> que dieron origen a una deuda nacional que España imputó indebidamente a sus colonias sudamericanas.

358. Pese a haber escrito hace bastante tiempo, Bustamante y Sirvén resumió perfectamente el problema refiriéndose al criterio de utilidad:

Es distinta la situación cuando se trata de colonias, dependencias o entidades autónomas que se han convertido en Estados independientes. No hay en esos casos razón alguna para que acepten o se les imponga una parte de las deudas metropolitanas. No gravaban directamente su presupuesto mientras formaron parte del Estado de que proceden, y no deben empezar a gravarlo cuando precisamente se separan de él. Pero si las deudas sobre que haya de resolverse corresponden exclusivamente al presupuesto de la región independizada, hay que distinguir según las condiciones en que se hayan contraído o emitido\*. Si se deben a iniciativa y obra de la metrópoli y han surgido sin consentimiento ni intervención de la antigua colonia o dependencia, no hay nada en términos generales que justifique su aceptación por ésta, salvo el caso de que se hayan invertido en su territorio y en su provecho o beneficio, no militar, sino industrial o mercantil. Cuando exista ese consentimiento e intervención, resultado de la voluntad exclusiva y legítima de las colonias o dependencias, sin la cual no hubiera sido posible emitirla o contraerla, debe quedar íntegramente a cargo de estas últimas<sup>277</sup>.

359. El mismo autor se refiere también a la hipótesis de que la deuda pudiera haber beneficiado a un tiempo a la «colonia» y a la «metrópoli» y pide que la parte de la deuda imputable a una y a otra se fije de manera proporcional al beneficio que obtuvo cada una de ellas:

También puede haber deudas que sean comunes en su origen y en su aplicación a la antigua metrópoli y al nuevo territorio independiente, situación dentro de la cual debe atenderse asimismo al objeto y nacimiento de la deuda, resolviendo en cuanto a su pago lo que proceda según las reglas que anteriormente hemos expuesto<sup>278</sup>.

360. Se recordará también la posición adoptada por el representante de Malí en el segundo período de sesiones de la UNCTAD, donde indicó, aplicando el criterio de utilidad, que «muchos países podían haber puesto legítimamente en tela de juicio la validez legal de las deudas contraídas bajo la dominación de las Potencias extranjeras [...] durante el período colonial»<sup>279</sup>.

361. No obstante, el Relator Especial no oculta que a veces el criterio de utilidad, fundamentalmente justo,

resulta difícil de aplicar en la práctica. En el transcurso de un coloquio organizado en Accra por el UNITAR en 1971, se planteó la cuestión de la siguiente manera:

Para justificar la transmisión de deudas al Estado de reciente independencia se ha aducido [...] que, dado que en la mayor parte de los casos la Potencia metropolitana había establecido disposiciones fiscales distintas para la colonia, sería posible determinar la naturaleza y la cuantía de esas deudas. Un orador puso de relieve que toda deuda contraída en nombre de una determinada colonia no había sido utilizada necesariamente en beneficio de esta última. A su juicio, el factor determinante era quizá el uso que se había hecho de la deuda, es decir, si se había utilizado o no en beneficio del territorio. Este punto de vista pareció aceptable en líneas generales a varios participantes, pero se expresaron dudas sobre la manera de aplicar la teoría de la utilidad en la práctica: ¿quién debía determinar el monto de la deuda que se utilizó efectivamente en beneficio de la colonia y de qué manera?<sup>280</sup>.

362. Pero el razonamiento podría llevarse aún más lejos. En efecto, aun cuando se tratara de préstamos concedidos a la Potencia administradora con miras al desarrollo del territorio no autónomo (criterio de la destinación y la afectación), el *contexto colonial* en que puede tener lugar el desarrollo del territorio gracias a esos préstamos desnaturaliza la operación. No hay ninguna seguridad de que la inversión que se examina no haya beneficiado sobre todo a la población colonizadora extranjera o a la economía metropolitana de la Potencia administradora. En esas condiciones, hacer que el nuevo Estado independiente asuma la deuda correspondiente sería injusto aun cuando este Estado hubiese conservado algunos «efectos» de la inversión, por ejemplo, en forma de infraestructuras de obras públicas. Estas infraestructuras pueden ser anticuadas o inutilizables, en el contexto de la descolonización, debido a la nueva orientación de la economía o a las nuevas prioridades de planificación decididas por el Estado de reciente independencia.

363. De hecho, no se ve ninguna diferencia esencial, ni siquiera de grado, entre los préstamos que sirvieron a Alemania para instalar sus colonos en Posnania y que Polonia rechazó con justicia después de la primera guerra mundial<sup>281</sup>, y los que pudo contraer una Potencia administradora con el mismo propósito de poblar una colonia, revalorizarla en beneficio de sus colonos y perpetuar la colonización en un territorio no autónomo.

364. Así pues, podría elaborarse una norma en este espíritu. Su propósito sería afirmar, por principio y en razón del contexto colonial, la intransmisibilidad de las deudas que se examinan siempre que no se demostrara que beneficiaron realmente al Estado de reciente independencia. Esta norma podría formularse de la manera siguiente:

**Artículo F.—Intransmisibilidad de las deudas contraídas por la Potencia administradora en nombre y por cuenta del territorio dependiente**

Salvo estipulación o decisión en contrario, el Estado de reciente independencia no asumirá las deudas contraídas en su nombre y por su

<sup>276</sup> Véase párr. 290.

<sup>277</sup> Sánchez de Bustamante y Sirvén, *Derecho Internacional Público (op. cit.)*, t. III, págs. 279 y 280.

<sup>278</sup> *Ibid.*, pág. 280.

<sup>279</sup> Véase párr. 348 *supra*.

<sup>280</sup> Informe del coloquio regional de las Naciones Unidas sobre el derecho internacional para África, celebrado en Accra (Ghana) del 14 al 28 de enero de 1971, organizado por el UNITAR por invitación del Gobierno de Ghana, pág. 9.

<sup>281</sup> Véase párr. 168 *supra*.



cuenta por el Estado predecesor, a menos que se establezca que los gastos correspondientes beneficiaron efectivamente al territorio entonces dependiente.

365. La norma provisionalmente propuesta por el Relator Especial invierte la situación anterior y hace que el Estado predecesor tenga que asumir la carga de la deuda. En ella se enuncia un principio general de intransmisibilidad de las deudas de la Potencia administradora, pero ésta puede alegar excepciones si, en su reclamación, presenta pruebas de que la deuda contraída benefició efectivamente al territorio no autónomo. Esto tiene su justificación en el fenómeno colonial, que es esencial y fundamentalmente un «acto de explotación» que justifica que los Estados de reciente independencia no sólo rechacen todas las deudas del Estado predecesor sino incluso reclamen una indemnización a la Potencia administradora por esta explotación. La Conferencia de Jefes de Estado o de Gobierno de los Países no Alineados, celebrada en Belgrado en septiembre de 1961, había adoptado esta posición, que fue luego confirmada en las demás reuniones en la «cumbre» de los países no alineados.

366. Se observará quizá que la norma provisionalmente propuesta por el Relator Especial va más allá de la doctrina habitualmente invocada a este respecto. *Grosso modo* y en general, ésta imputa efectivamente al Estado sucesor las deudas de Estado «localizadas». De eso también se trata aquí. Pero, como se verá, el Relator Especial propondrá que se dé carácter normativo a esta doctrina para todos los tipos de sucesión de Estados, excepto en el caso preciso de la descolonización a causa del contexto de la explotación colonial. Por otra parte, al proceder así, el Relator Especial no hace sino aplicar perfectamente las enseñanzas de esta doctrina que prevé a su vez excepciones a la transmisión de las deudas del Estado predecesor localizadas en el territorio traspasado, cuando esas deudas son «contrarias a los intereses del territorio». La situación colonial, el contexto de dominación y el hecho de la explotación dan un carácter «odioso» a esas deudas desde el momento en que son «contrarias a los intereses del territorio».

## 2. MANTENIMIENTO DE LA GARANTÍA DADA POR EL ESTADO PREDECESOR PARA LOS EMPRÉSTITOS DEL TERRITORIO ENTONCES DEPENDIENTE

367. En el problema que aquí se plantea intervienen, de manera precisa y distinta, tres protagonistas: el territorio no autónomo que contrajo el préstamo, la Potencia administradora que lo garantizó y el tercer Estado que lo concedió.

### a) *El territorio no autónomo*

368. El Relator Especial parte de la hipótesis de que los representantes de la Potencia administradora en el territorio no autónomo, actuando como órganos de ésta, en el marco de una autonomía financiera del territorio, contrajeran de terceros Estados (o de sus nacionales) préstamos destinados y afectados al territorio no autónomo. Según la tipología de las deudas esbozada por el

Relator Especial<sup>282</sup>, esas deudas no conciernen al presente estudio (consagrado al examen de las deudas de Estado del *Estado predecesor*). El Relator Especial las calificó de «deudas propias» del territorio no autónomo. A reserva de que se justificara su utilidad para el territorio no autónomo, al parecer estas deudas siguen siendo responsabilidad del territorio cuando éste pasa a ser Estado independiente. En cualquier caso, no tienen por qué examinarse en el marco del presente estudio, que se limita a las deudas de Estado.

Las deudas mencionadas tan sólo entrarían en el ámbito del presente informe si interviniera otro elemento constituido por *la garantía dada por el Estado predecesor*, cuando éste era Potencia administradora del territorio no autónomo.

### b) *La Potencia administradora*

369. La garantía dada por el Estado predecesor constituía sin duda un elemento decisivo para la conclusión del contrato de préstamo. El acreedor no ha confiado en el territorio no autónomo, pues de ser así se habría limitado a obtener la garantía de éste. O por lo menos no confió *exclusivamente* en él. Lo que con toda verosimilitud fue determinante, o en todo caso no desdeñable, para el acreedor fue la intervención, en forma de garantía, de la Potencia administradora.

370. La garantía así dada por la Potencia administradora impone a ésta jurídicamente una obligación concreta y establece un derecho subjetivo correlativo en beneficio del acreedor. Si la sucesión de Estados tuviera el efecto de eliminar pura y simplemente la garantía y, por lo tanto, de exonerar al Estado predecesor de una de sus obligaciones, ello entrañaría la desaparición injustificada de un derecho del tercer Estado acreedor. Así pues, el problema que el estudio de la sucesión de Estados debe resolver en este punto no radica en conocer el destino de la deuda propia del territorio no autónomo, sino en saber qué sucede con el apoyo a esta deuda, dado en forma de garantía por la Potencia administradora. Dicho de otra manera, no se trata de la sucesión en la deuda propia del territorio no autónomo, sino de la sucesión en la *obligación del Estado predecesor* vinculada a la deuda del territorio.

371. La garantía puede ser más o menos amplia, o más o menos enérgica. Puede ser en forma de *simple fianza*. Y también puede convertir a la Potencia administradora en verdadero *deudor principal*. Daniel Bardonnnet cita el caso de préstamos emitidos por los «gobernadores generales» de Madagascar que tan sólo pudieron concluirse gracias a que el Gobierno francés metropolitano les había dado su garantía total<sup>283</sup>. El Relator Especial mencionó especialmente el caso de préstamos concedidos por el Banco Mundial a un territorio no autónomo con una *garantía muy amplia* de la Potencia administradora<sup>284</sup>. Los contratos de garantía negociados por el BIRF estipulaban que la Potencia administradora era responsable

<sup>282</sup> Véanse párrs. 261 y ss. *supra*.

<sup>283</sup> Bardonnnet, *op. cit.*, págs. 645 a 659.

<sup>284</sup> Véanse párrs. 316 y 317 *supra*.

de la deuda correspondiente «en calidad de deudor principal y no solamente como fiador»<sup>285</sup>.

La obligación del Estado predecesor confiere en este caso al tercer Estado *el derecho a seguir reclamando la totalidad de su crédito*.

c) *El tercer Estado acreedor*

372. Cuando el Estado predecesor da su garantía en esas condiciones, ésta confiere indudablemente al tercer Estado acreedor el derecho *a reclamar la totalidad de su crédito exclusivamente al Estado predecesor, si así lo prefiere*, exactamente como si éste, y no el territorio no autónomo, fuese su único deudor. No se ve cómo ni por qué la sucesión de Estados anularía ese derecho.

373. La práctica seguida por el Banco Mundial es muy clara a este respecto. Ciertamente el BIRF se dirige en primer lugar al Estado de reciente independencia pues considera que los contratos de préstamo firmados por el territorio no autónomo no se ven afectados por la sucesión de Estados en tanto el deudor siga siendo identificable. Y para los efectos de esos contratos de préstamo el Banco Mundial parece considerar de algún modo que la sucesión de Estados no ha alterado la identidad de la entidad que existía antes de la independencia. Pero el Banco considera —y el Estado predecesor que garantizó el préstamo no lo niega en absoluto— que el contrato de garantía sigue teniendo sus efectos jurídicos aun después de la independencia del territorio, de manera que el BIRF puede en todo momento reclamar ante el Estado predecesor, si el Estado sucesor es insolvente.

La práctica del Banco Mundial muestra que el Estado predecesor no puede liberarse de su obligación de garantía a título de deudor principal a no ser que se celebre un nuevo contrato en este sentido entre el BIRF, el Estado sucesor y el Estado predecesor, o entre los dos primeros con el fin de eximir al último de todas las responsabilidades y obligaciones asumidas en razón de la garantía dada anteriormente.

374. Se colige de lo que antecede que quizá podría formularse una norma del tenor siguiente:

**Artículo G.—Mantenimiento de la garantía dada por el Estado predecesor para los empréstitos contratados por el territorio dependiente**

En el caso de un Estado de reciente independencia, la sucesión de Estados no afectará como tal a la garantía dada por el Estado predecesor para una deuda contraída por cuenta del territorio dependiente.

3. CONSIDERACIÓN DE LA LIBRE DETERMINACIÓN Y DE LA CAPACIDAD FINANCIERA DEL ESTADO DE RECIENTE INDEPENDENCIA PARA LOS EFECTOS DE LA SUCESIÓN EN LAS DEUDAS DE ESTADO

375. El Relator Especial ha hecho una reseña de la carga financiera que pesa sobre la mayor parte de los Estados de reciente independencia<sup>286</sup>. No todas sus deu-

das han sido contraídas después de la independencia sino que también lo han sido, en parte, por la Potencia administradora en nombre del territorio dependiente (o bien por los representantes de la «metrópoli» en su calidad de órganos de ese territorio dependiente). La sucesión en esas deudas coloca a ciertos Estados ante obligaciones de una amplitud y un peso tales que casi no saben cómo afrontarlas. Desde luego, *cabe preguntarse en qué medida los principios del derecho internacional que se desprendan eventualmente en materia de sucesión en las deudas, no serán puestos en jaque por otros principios de derecho u otras consideraciones*.

376. (A) Sin embargo, antes de ver cómo puede llegarse a esa situación, convendría evocar rápidamente el problema, antiguo como el mundo (y que no se relaciona de ningún modo solamente con el nacimiento de nuevos Estados), de la incapacidad de los Estados para pagar sus deudas. En su célebre curso en la Academia de Derecho Internacional, sobre «el incumplimiento de los Estados», el profesor Gaston Jèze declaraba ya en 1935:

Salvo algunos pequeños Estados (Suiza, Holanda), todos los demás han faltado en forma más o menos grave a sus compromisos. [...]

El ejemplo del incumplimiento de los deudores viene de arriba [...].

...

Los Estados más poderosos que se vanagloriaban de haber cumplido siempre con sus compromisos han faltado a ellos: Alemania, Bélgica, Estados Unidos, Francia, Inglaterra, etc. Tras ellos, la mayor parte de los Estados han hecho lo mismo<sup>287</sup>.

Analizando la quiebra que se declaró el año VI en Francia, el autor ha subrayado como una novedad de la época esta afirmación categórica *del derecho* de un Estado a declararse en quiebra: el 8 de vendimiario del año VI, Crétet declaraba en su informe al Consejo de los Ancianos:

¿Autoriza el derecho a un Estado para reducir su deuda en proporción rigurosa a lo que es capaz de pagar? [...] Como los particulares, el Estado no está obligado a lo imposible<sup>288</sup>.

377. Por su parte y hasta que se formuló a fines del siglo XIX la doctrina Drago que prohibía el empleo de la fuerza para obtener el pago de las deudas, los Estados acreedores no titubeaban en enviar intimaciones e incluso lanchas cañoneras en apoyo de las exigencias de sus nacionales.

378. De su estudio, Jèze sacaba la conclusión de que había surgido un principio en virtud del cual:

Un gobierno está autorizado para suspender o reducir el servicio de su deuda pública *cuando asegurar su servicio signifique comprometer o desatender los servicios públicos esenciales*. En otras palabras, la deuda pública no es el primer servicio público que ha de satisfacerse<sup>289</sup>.

Además, «sólo el gobierno del país deudor tiene competencia para determinar si el servicio de la deuda comprometería los servicios públicos esenciales»<sup>290</sup>. Jèze concluye que «esos principios son incontestables e incontestados»<sup>291</sup>.

<sup>287</sup> Jèze, «Les défaillances d'Etats» (*loc. cit.*), págs. 381 y 386.

<sup>288</sup> *Ibid.*, pág. 388.

<sup>289</sup> *Ibid.*, pág. 391.

<sup>290</sup> *Ibid.*

<sup>291</sup> *Ibid.*, pág. 392.

<sup>285</sup> Véase párr. 274 *supra*.

<sup>286</sup> Véanse párrs. 336 a 353 *supra*.

379. (B) *La práctica de los Estados en materia de sucesión en las deudas muestra que tradicionalmente se ha tenido en cuenta la capacidad financiera de los Estados a los que se han asignado esas deudas.* En especial, ese fue históricamente el caso en lo que se refiere a la partición de la deuda pública otomana, como también en lo que atañe a las deudas de otros países, cuya suerte se determinó en los tratados de Versalles y Saint-Germain-en-Laye<sup>292</sup>. En la medida en que el arreglo a que se haya llegado con respecto a las deudas no haya tenido en cuenta la capacidad financiera del Estado sucesor, éste ha invocado, ante lo que le parecía una injusticia, argumentos voluntaristas. Así, Yugoslavia se negó a asumir una parte de la deuda turca, invocando el hecho de no haber firmado el Tratado de Lausana de 1923. Albania, el Yemen y Hejaz hicieron otro tanto.

380. (C) Ciertamente que la consideración de la «capacidad financiera» del Estado sigue siendo algo vago que puede abrir la puerta a abusos; pero, por otra parte, no es posible ni realista ignorar los límites razonables más allá de los cuales la asunción de deudas destruiría al deudor, sin por ello beneficiar al propio acreedor.

381. El Gobierno de los Estados Unidos, al reclamar él mismo a los Estados deudores el reembolso de ciertos empréstitos que les había otorgado, había de dar el buen ejemplo declarando acertadamente en respuesta a una nota británica de 1.º de diciembre de 1932:

El principio de la capacidad de pago no exige que el deudor extranjero pague hasta agotar totalmente su capacidad presente o futura. Es necesario permitirle salvaguardar y mejorar su situación económica, asegurar el equilibrio de su presupuesto y afirmar sus finanzas y su moneda sobre una base sana, así como mantener y, si es posible, mejorar el nivel de vida de sus ciudadanos. *Ningún arreglo opresivo y que retarde la rehabilitación y el progreso del deudor extranjero se ajusta a los intereses bien entendidos del acreedor\**<sup>293</sup>.

382. Tales ideas han encontrado su expresión jurídica en el laudo arbitral de 11 de noviembre de 1912, que recayó en el litigio entre Turquía y Rusia, con respecto a la deuda otomana. Se lee en ese laudo que:

*La excepción de fuerza mayor [...] puede oponerse tanto en derecho internacional público, como en derecho privado; el derecho internacional debe adaptarse a las exigencias políticas\**. El gobierno imperial ruso reconoce expresamente [...] que la obligación de un Estado de cumplir con los tratados puede flaquear «*si la existencia misma del Estado está en peligro, si la obligación de derecho internacional significa la autodestrucción\**». Es indiscutible que la Sublime Puerta prueba, en apoyo de la existencia de fuerza mayor, que Turquía se ha encontrado enfrentada de 1881 a 1902 con dificultades financieras de la más extrema gravedad [...]»<sup>294</sup>.

383. (D) Si se trasladan esas consideraciones relativas a la capacidad financiera del deudor al contexto de la sucesión en las deudas en el caso de los Estados de reciente independencia, ellas cobran todo su realce. El Relator Especial no ignora que en los casos de «incumplimiento de los Estados», se trata de deudas ya reconocidas por

el deudor y que son de su responsabilidad, mientras que, en las hipótesis que nos ocupan, la deuda no ha sido todavía «atribuida» al Estado sucesor, y todo el problema previo reside en saber si el Estado de reciente independencia debe jurídicamente soportar la carga de determinada deuda, antes de saber si tiene capacidad financiera para asumirla. No obstante, cabe relacionar las dos cuestiones, si se quiere dar soluciones concretas y justas a situaciones en las cuales es preferible prevenir que curar. ¿De qué sirve afirmar en una norma la transmisibilidad de ciertas deudas al Estado de reciente independencia, si se conoce de antemano su desamparo económico y financiero? Ningún Estado puede estar mejor informado que el Estado predecesor, por el hecho de su condición de antigua Potencia administradora, de las dificultades financieras del joven Estado, al cual libera a la vida internacional...

384. Por lo demás, como el Relator Especial ha señalado antes<sup>295</sup>, los precedentes históricos han tenido en cuenta, en los diversos tipos de sucesión de Estados, la capacidad financiera del Estado sucesor. En el caso de los Estados de reciente independencia, se puede verosímelmente llegar a *afirmar la existencia de una presunción casi irrefragable de incapacidad de pago*, en atención solamente a ese «*signo exterior*» elocuente que es el ingreso anual *per capita* espantosamente bajo publicado en las estadísticas de las Naciones Unidas y de otras organizaciones internacionales.

385. En cuanto a los problemas de sucesión en las deudas que conciernen a los Estados de reciente independencia, este problema de la capacidad financiera debe examinarse también en relación con el derecho a la libre determinación. Desde luego, si no se reconoce límite alguno a la soberanía del Estado, quien podría alegar discrecionalmente su incapacidad financiera, resultaría vano formular normas de derecho internacional; pero, por otra parte, esas normas no podrían estar en oposición al derecho a la libre determinación. El informe de la Asociación de Derecho Internacional de 1970 había hecho una breve alusión a ello en estos términos:

*Reconstruction of their economies by several new States\** have raised questions of the continuity of financial and economic arrangements made by the former colonial powers or by their territorial administrations<sup>296</sup>.

El problema de la sucesión en las deudas se plantea efectivamente en los términos globales de la reconstrucción por los Estados de reciente independencia de su economía nacional.

386. En otro tiempo, se concibió el problema a la inversa poniéndose más bien en tela de juicio el derecho a la libre determinación y a la independencia sobre la base de consideraciones financieras:

Now it appears that Libya is, at least from the economic viewpoint, unable to sustain herself. Is it the responsibility of the United Nations which created Libya to give it financial support [...]? Who gained anything by this act of «self-determination»?<sup>297</sup>.

<sup>292</sup> Véase Rousseau, *op. cit.*, párrs. 442 a 447.

<sup>293</sup> Citado por Jèze, «Les défaillances d'Etats (*loc. cit.*)», pág. 392.

<sup>294</sup> Bureau international de la Cour permanente d'arbitrage, *Sentence du tribunal arbitral constitué en vertu du compromis d'arbitrage signé à Constantinople entre la Russie et la Turquie le 22 juillet/4 août 1910*, La Haya, van Langenhuisen, 1912, págs. 80 y 81.

<sup>295</sup> Véase párr. 379.

<sup>296</sup> International Law Association, *op. cit.*, pág. 102.

<sup>297</sup> C. Eagleton, «Self-determination in the United Nations», *American Journal of International Law*, Washington (D.C.), vol. 47, N.º 1 (enero de 1953), pág. 89.

387. La independencia política sólo adquiere significado con la independencia económica. Numerosas resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas han insistido siempre en el hecho de que la soberanía permanente sobre las riquezas y recursos naturales (¡que pueden estar gravados por deudas!) es un elemento fundamental del derecho de los pueblos a su libre determinación. El párrafo 2 del artículo 1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>298</sup> dispone:

Para el logro de sus fines, todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, sin perjuicio de las obligaciones que derivan de la cooperación económica internacional [...]. *En ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia\**.

388. Debería pensarse en redactar una disposición provisional con el objeto de precisar que, en la hipótesis de que ciertas deudas de Estado de la Potencia administradora pudiesen obligar a un Estado de reciente independencia, no habría que perder de vista su capacidad de pago, que puede ser deficiente, ni su preocupación por conservar toda la significación que tiene su acto de libre determinación y su independencia. Podría por ejemplo estipularse que:

**Artículo H.—Consideración de la libre determinación y de la capacidad financiera del Estado de reciente independencia para los efectos de la sucesión en las deudas de Estado**

La asunción de las deudas de Estado por el Estado de reciente independencia no deberá de modo alguno producir el efecto de comprometer gravemente su economía o retardar su progreso, coartar el derecho de su pueblo a disponer de sus propios medios de subsistencia, o limitar su derecho a la autodeterminación y a la libre disposición de sus riquezas naturales.

Tal disposición sería igualmente valedera con respecto a las deudas propias del territorio dependiente, que no son objeto del presente estudio.

389. La redacción anterior podría parecer, o correría el riesgo de ser interpretada, como que exonera, en resumidas cuentas, al Estado de reciente independencia de toda sucesión en las deudas. Aunque así fuese, no se incurriría con ello en ningún exceso, en opinión del Relator Especial, teniendo en cuenta la antigua explotación de que fueron objeto los Estados de reciente independencia y el actual estado ruinoso de sus economías. Cuando se observa que el gran economista francés François Perroux invita desde hace veinte años a nuestro mundo a construir una economía internacional articulada esencialmente sobre la base de donaciones y que se considere cada vez más en los foros internacionales la posibilidad de suprimir las deudas contraídas soberanamente por los Estados del tercer mundo *después* de su independencia, puede parecer por lo mismo irrisorio seguir imponiéndoles la carga de deudas *anteriores* a su independencia.

390. Al aprobar artículos de la índole de los propuestos anteriormente, la Comisión de Derecho Internacional

no habrá solucionado, sin embargo, todos los problemas relativos a la sucesión en las deudas que se plantean a los Estados de reciente independencia. En efecto, *la parte mayor de la masa del pasivo sucesorio no está constituida, en el caso de la descolonización, por las deudas de Estado del Estado predecesor*, que son las únicas que conciernen al presente estudio. Son las deudas llamadas «propias del territorio dependiente», contraídas en el marco de una autonomía financiera muy formal por los órganos de colonización en el territorio, las que constituyen un pasivo de un volumen considerable. Se ha visto que, a menudo, han surgido polémicas con respecto a la calificación real de ese género de deudas, consideradas en tal caso por el Estado de reciente independencia como «deudas de Estado» del Estado predecesor que deberían seguir a cargo de este último. Se desemboca así de cierto modo en el problema de las deudas que han sido contraídas sin beneficio para el territorio o incluso en contraposición a sus intereses. Por esa razón, el Relator Especial atribuye cierto valor a los proyectos de artículo relativos a la inadmisibilidad de las deudas odiosas (deudas de guerra, de sumisión o de régimen), que vienen a completar un régimen que sin ello adolecería de demasiadas lagunas.

Quedaría todavía, en el caso de la descolonización, el pesado fardo de las deudas que el Relator Especial ha debido igualmente descartar en su estudio, y que representan el monto de las sumas que el Estado predecesor ha puesto a cargo del Estado de reciente independencia como precio de la recuperación de todos los servicios públicos del territorio con su respectivo pasivo.

#### H.—Recapitulación del texto de los proyectos de artículo propuestos en el presente capítulo

**Artículo F.—Intransmisibilidad de las deudas contraídas por la Potencia administradora en nombre y por cuenta del territorio dependiente**

Salvo estipulación o decisión en contrario, el Estado de reciente independencia no asumirá las deudas contraídas en su nombre y por su cuenta por el Estado predecesor, a menos que se establezca que los gastos correspondientes beneficiaron efectivamente al territorio entonces dependiente.

**Artículo G.—Mantenimiento de la garantía dada por el Estado predecesor para los empréstitos contratados por el territorio dependiente**

En el caso de un Estado de reciente independencia, la sucesión de Estados no afectará como tal a la garantía dada por el Estado predecesor para una deuda contraída por cuenta del territorio dependiente.

**Artículo H.—Consideración de la libre determinación y de la capacidad financiera del Estado de reciente independencia para los efectos de la sucesión en las deudas de Estado**

La asunción de las deudas de Estado por el Estado de reciente independencia no deberá de modo alguno producir el efecto de comprometer gravemente su economía o retardar su progreso, coartar el derecho de su pueblo a disponer de sus propios medios de subsistencia, o limitar su derecho a la autodeterminación y a la libre disposición de sus riquezas naturales.

<sup>298</sup> Resolución 2200 A (XXI) de la Asamblea General, anexo.

## CAPÍTULO VI

## Destino de las deudas de Estado en caso de unificación de Estados

## A.—Definiciones

391. A los fines del presente estudio, conviene recordar la definición de unificación de Estados que, según el artículo 26 del proyecto de 1972 sobre la sucesión de Estados en materia de tratados<sup>299</sup>, prevé la unificación de «dos o más Estados en un Estado». Se encuentra una formulación similar en el artículo 30 del proyecto de 1974<sup>300</sup> y en el artículo 14 del proyecto sobre la sucesión de Estados en lo que respecta a materias distintas de los tratados<sup>301</sup>, a saber, «cuando dos o más Estados se unan formando un Estado sucesor». Los comentarios relativos a los artículos citados indican que se trata de «la unificación en un Estado de dos o más Estados que tenían personalidad internacional propia en la fecha de sucesión».

392. En materia de sucesión de las deudas en general, y en las deudas de Estado en particular, así como en lo referente a la sucesión en los bienes, la forma constitucional del Estado sucesor así creado reviste una importancia considerable. Por consiguiente, está plenamente justificado reiterar acá, en relación con la sucesión en las deudas del Estado, lo que el Relator Especial señaló sobre el particular en su octavo informe. En efecto, si de la unificación de dos o más Estados resulta la creación de un Estado unitario, los Estados integrantes desaparecen completamente, tanto desde el punto de vista del derecho internacional como desde el punto de vista del derecho público interno. Toda la competencia pasa inevitablemente al Estado sucesor y éste debe evidentemente recibir la totalidad de las deudas de los Estados integrantes. En cambio, si la unificación de Estados implica la creación de una confederación o una federación, cada Estado integrante conserva, en diversos grados, cierta autonomía y, en todos los casos, el acto constitucional del nuevo Estado debe establecer una distribución de competencias, atribuyendo ciertas materias al poder federal o confederal y dejando otras a los Estados miembros. Esta situación se debe tener en cuenta en el contexto de la sucesión en las deudas de Estado. Estas deudas no podrían atribuirse en su totalidad al Estado sucesor unificante<sup>302</sup>.

393. Además, tal como lo señaló el Relator Especial en su octavo informe, la unificación de Estados que conduzca a la formación de un *Estado unitario* debe distinguirse cuidadosamente de la *anexión total* de un Estado por otro, que está prohibida en el derecho internacional contemporáneo. De todas maneras es verdad que, en muchas circunstancias, la sucesión en las deudas se puede

producir en el mismo sentido de la aceptación de éstas por el Estado sucesor. Un autor reconoce «que un Estado que se anexa a otro y queda así en posesión de todo el patrimonio público y privado de este último está, sin ninguna duda, obligado [...] a reconocer sus deudas y a hacer frente a ellas». El mismo autor añade «que lo habitual ha sido que los Estados que se han anexado a otros se hiciesen cargo de sus deudas»<sup>303</sup>. Es verdad que ese autor escribía cuando el grado de evolución alcanzado por el derecho internacional implicaba todavía una actitud relativamente permisiva para la anexión territorial. En el mismo sentido se puede citar también a Fauchille, quien señaló:

¿Deja un Estado de existir cuando se lo incorpora totalmente a otro Estado? El Estado que se beneficia con la incorporación debe hacerse cargo de las obligaciones que ello representa. No hay duda alguna de que le corresponde pagar las deudas del Estado incorporado [...] Ello es así no sólo respecto de las deudas públicas propiamente dichas, tales como las resultantes de empréstitos públicos, sino también de las deudas contraídas con particulares mediante contratos celebrados antes de la incorporación<sup>304</sup>.

394. De cualquier manera, también es cierto, como lo señaló oportunamente el Relator Especial, que la anexión se distingue por su ilegalidad de la creación de un Estado unitario mediante la unificación de Estados; las dos hipótesis se oponen además por el hecho de que *la anexión no entraña la creación de un Estado nuevo, en tanto que la unificación de Estados sí implica necesariamente ese efecto*<sup>305</sup>.

Por consiguiente, en el presente trabajo se examinarán, en primer lugar, los casos de unificación de Estados según el derecho internacional contemporáneo, independientemente de que esta fusión dé por resultado una confederación de Estados, una federación o un Estado unitario. Por lo tanto, los casos de anexión se mencionarán únicamente a título de comparaciones históricas. De cualquier manera, queda entendido que la hipótesis general de trabajo abarca también el caso en que un Estado se fusiona con otro, aun cuando la personalidad internacional del segundo subsista después de haberse unido<sup>306</sup>.

395. Además, y como ya se señaló, es evidente que la forma constitucional del Estado sucesor desempeña un papel fundamental en la materia. Esa forma es la que indica el grado de fusión de los Estados predecesores y determina el destino de sus deudas en el marco de los convenios internacionales o de las normas de derecho interno, tales como una constitución o una ley fundamental. Sin ninguna duda, el análisis de estos instrumentos es imprescindible para evaluar la práctica internacional.

<sup>299</sup> Véase *Anuario... 1972*, vol. II, pág. 311, documento A/8710/Rev.1, cap. II, secc. C.

<sup>300</sup> Véase *Anuario... 1974*, vol. II (primera parte), pág. 255, documento A/9610/Rev.1, cap. II, secc. D.

<sup>301</sup> Véase *Anuario... 1976*, vol. II (segunda parte), pág. 145, documento A/31/10, cap. IV, secc. B.

<sup>302</sup> Véase *Anuario... 1976*, vol. II (primera parte), pág. 105, documento A/CN.4/292, cap. III, art. 16, párr. 4 del comentario.

<sup>303</sup> De Louter, *op. cit.*, págs. 228 y 229.

<sup>304</sup> Fauchille, *op. cit.*, pág. 378.

<sup>305</sup> Véase *Anuario... 1976*, vol. II (primera parte), pág. 106, documento A/CN.4/292, cap. III, art. 16, párr. 6 del comentario.

<sup>306</sup> Véase *Anuario... 1976*, vol. II (segunda parte), pág. 145, documento A/31/10, cap. IV, secc. B, art. 14, párr. 1 del comentario.

## B.—Destino de las deudas de Estado en los ejemplos históricos de unificación de Estados

396. Es muy excepcional que los convenios internacionales o las constituciones que prevén los problemas de sucesión de Estados, sobre todo en materia de bienes, no incluyan también disposiciones sobre el destino de las deudas. Por lo general, estos problemas se abordan conjuntamente o bien no se trata ninguno de ellos y se suele recurrir siempre a los mismos ejemplos, sean históricos o correspondientes al período contemporáneo. Entre los primeros, los casos más notables de unificación de Estados son los de los Estados Unidos de América, la Confederación Suiza y los procesos de la unidad alemana e italiana. Además, parece oportuno considerar las uniones entre Austria y Hungría de 1867, entre Suecia y Noruega de 1814 y entre Dinamarca e Islandia de 1918. Corresponde citar asimismo el caso de la República de Centroamérica (Costa Rica, Guatemala, Nicaragua, El Salvador y Honduras) de 1897, y el de la Federación de Centroamérica (Guatemala, El Salvador, Honduras y Costa Rica) de 1921 (denominada también Unión de Estados de América Central).

### 1. FORMACIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

397. Como se sabe, esta formación fue resultado de la transformación en Federación, en 1787, de la Confederación de 1777. En los diferentes instrumentos que se elaboraron en ese momento se trataron los problemas relativos a las deudas. Es conveniente examinarlos con detenimiento.

#### a) Artículos de confederación y unión perpetua de 1777

398. Hay dos artículos que se refieren a las deudas. Dicen lo siguiente:

*Art. VIII.*—Todas las erogaciones de guerra y todos los demás gastos hechos para la defensa común y la prosperidad general con la aprobación de los Estados Unidos reunidos en congreso serán sufragados por un tesoro común al que contribuirán los diversos Estados en forma proporcional al valor de todas las partes de su territorio otorgadas a cualquier persona o registradas por ella, las tierras, las obras construidas y las mejoras introducidas, que se evaluarán periódicamente en la forma que dispongan los Estados Unidos reunidos en congreso.

Los impuestos destinados a asegurar esa contribución serán establecidos y recaudados por disposición de los órganos legislativos de los diferentes Estados, y bajo su dirección, en los plazos que fijen los Estados Unidos reunidos en congreso.

*Art. XII.*—Los bonos emitidos, las deudas y los empréstitos contraídos por iniciativa de los Estados Unidos reunidos en congreso, o con su autorización, constituirán, como resultado de la presente Confederación, una carga reconocida por los Estados Unidos, que se comprometen solemnemente ante la conciencia pública a asegurar su pago y a respetar todas las promesas referentes a dichas obligaciones.

399. Estos dos artículos deben leerse juntamente con el artículo II, que dispone lo siguiente:

Cada Estado conserva su soberanía, su libertad y su independencia, así como todas las atribuciones, jurisdicciones y privilegios que por

la presente Convención no se delegan expresamente en los Estados Unidos reunidos en congreso<sup>307</sup>.

Este artículo determina el grado de integración del orden jurídico definido por los Estados signatarios de los artículos de Confederación que, en realidad, era muy reducido, hasta el extremo de que se planteó el problema de si las confederaciones de Estados tenían verdaderamente personalidad internacional<sup>308</sup>. De cualquier manera, es posible convenir con Fauchille en que «*la Confederación de Estados es mucho más un complejo de Estados que un Estado complejo*». Cada uno de los Estados confederados conserva su autonomía, su independencia y el goce de su soberanía, tanto en lo exterior como en lo interior, excepto leves restricciones inherentes a la idea misma de asociación<sup>309</sup>. En su territorio, cada Estado miembro de la Confederación se reserva una competencia plena en materia fiscal y, en general, para la movilización de sus recursos financieros. Por consiguiente, debe hacerse cargo de sus propias deudas.

400. Los artículos VIII y XII antes citados de la Confederación de los Estados Unidos de América de ninguna manera tenían por finalidad poner este principio en tela de juicio. Aseguraban un mínimo de gestión financiera común de la Confederación mediante una «contribución» cuyos impuestos «serán establecidos y recaudados por disposición de los órganos legislativos de los diferentes Estados, y bajo su dirección, en los plazos que fijen los Estados Unidos reunidos en congreso», tal como se dispone en el artículo VIII. Sin embargo, este método no dejó de plantear dificultades prácticas y, como señaló un autor, «inmediatamente después de la guerra, la Confederación se encontró en una impotencia manifiesta. Surgieron graves dificultades políticas, financieras y administrativas; el erario ya no tenía fondos para pagar al ejército y a sus empleados; no había nada que funcionara bien y pronto se observó que era indispensable introducir cambios»<sup>310</sup>. Sin embargo, hubo que esperar diez años para proceder a una verdadera fusión de los trece Estados.

#### b) La Constitución de los Estados Unidos de América de 1787

401. En el primer párrafo del artículo VI, la Constitución dispone:

Todas las deudas contraídas y los compromisos adquiridos antes de la adopción de esta Constitución serán válidos en contra de los Estados Unidos bajo esta Constitución, como lo eran bajo la Confederación<sup>311</sup>.

<sup>307</sup> Para el texto de los artículos, véase A. H. Kelly y W. A. Harbison, *The American Constitution — its Origins and Development*, 3.ª ed., Nueva York, Norton, 1963, apéndice 1, págs. 987 y ss.

<sup>308</sup> Sobre este particular, véase Fauchille, *op. cit.*, pág. 241 y ss., autor que analiza las doctrinas pertinentes.

<sup>309</sup> *Ibid.*, pág. 242.

<sup>310</sup> L. Le Fur, *Précis de droit international public*, 2.ª ed., París, Dalloz, 1933, pág. 79.

<sup>311</sup> *Constitution of the United States*, United States Government Printing Office, Washington (D.C.), 1973. Para una versión española, véase J. de Esteban, ed., *Constituciones españolas y extranjeras*, Madrid, Taurus, 1977, t. II, pág. 433.

Por consiguiente, todo parece indicar que el destino de las deudas no podía suscitar duda alguna y que los Estados Unidos se hacían cargo de ellas. Un comentarista de la Constitución norteamericana, después de asegurar que «los constituyentes no tenían interés alguno en que esas obligaciones quedaran anuladas, porque la deuda total de la nación apenas si superaba los quince millones de dólares», señala: «Cualquiera que fuera el gobierno del caso, las deudas de los Estados y del pueblo de los Estados Unidos debían ser pagadas integralmente a los acreedores nacionales o internacionales»<sup>312</sup>.

402. Sin embargo, la situación puede no ser tan sencilla. No cabe duda alguna de que la Federación de 1787, en cuanto tal, tenía atribuciones fiscales en virtud del primer párrafo de la sección 8 del artículo I, que dice:

El Congreso tendrá facultad: para establecer y recaudar contribuciones, impuestos, derechos y consumos; para pagar las deudas y proveer a la defensa común y bienestar general de los Estados Unidos [...] <sup>313</sup>.

Sin embargo, la Constitución deja de todas maneras en esta materia una cierta autonomía a los Estados federados. En el primer párrafo de la sección 10 del artículo I se dispone que «Ningún Estado [...] aprobará [...] leyes *ex post facto* o leyes que menoscaben las obligaciones que derivan de los contratos [...]»<sup>314</sup>. Al parecer, la práctica del federalismo tiende a que se compartan las deudas y que cada uno, el Estado federado y el Estado federal, en lo que le concierne, se haga cargo de ellas. Por eso, Fauchille dice que «como el Estado, desde el punto de vista interno, conservó por lo menos en principio su individualidad propia y así como puede seguir siendo deudor, es él y no el poder federal [...] el que en última instancia debe afrontar sus deudas»<sup>315</sup>. Por su parte, Feilchenfeld considera que

tanto los Estados como la Unión se hicieron cargo de las deudas que habían contraído sus predecesores, las colonias, los Estados independientes y la Confederación.

Señala además que

así lo hicieron, no por sucesión, sino por identidad jurídica. Aunque es evidente que se estimó que era natural hacerse cargo de las deudas, no se indicó expresamente en los documentos constitucionales que ello se considerara una obligación con arreglo al derecho internacional <sup>316</sup>.

## 2. CONFEDERACIÓN SUIZA <sup>317</sup>

403. Con posterioridad a 1291, año en que se redactó el primer texto concerniente a la liga de los tres cantones de Uri, Schwyz y Unterwald, se han elaborado diversos instrumentos que definen el estatuto de la Confederación suiza. El Tratado de alianza de 16 de agosto de 1814 y

las dos constituciones de 1848 y 1874 son particularmente dignos de atención.

### a) *El Tratado de alianza de 16 de agosto de 1814*

404. El Tratado de alianza entre los cantones de la Confederación establecía en el párrafo 3 del artículo III que: «Para sufragar los gastos de guerra se establecerá además una caja de guerra federal [...]»<sup>318</sup>; en el artículo XIII se reconocía y fijaba el monto de la deuda helvética estipulándose que «queda reconocida la deuda nacional helvética por el monto de 3.118.336 francos, fijado el 1.º de noviembre de 1804»<sup>319</sup>.

405. Esta deuda fue contemplada en el artículo LXXXII del Acta del Congreso de Viena de 1815, que zanjó las controversias financieras entre los cantones de Zurich y de Berna. En esa disposición se repartía asimismo la carga de la deuda helvética entre los diferentes miembros de la Confederación, habida cuenta de la necesidad de exonerar de dicha deuda a los cantones que se incorporaron a la alianza con posterioridad a 1813, fecha en que la deuda ya existía. Esta alianza configuró efectivamente una confederación en que, por definición, las competencias cantonales conservaban un lugar esencial, lo que parecía entrañar que los Estados no se harían cargo sino de las deudas que hubiesen originado.

El artículo decía lo siguiente:

*Art. LXXXII.*—Para terminar las diferencias que se han originado con motivo de los fondos que los cantones de Zurich y de Berna colocaron en Inglaterra se ha establecido:

1. Que los cantones de Berna y de Zurich conservarán la propiedad del capital de los fondos tal como existía en 1803, en la época de la disolución del gobierno helvético, y recibirán de aquí en adelante los intereses que venzan desde el 1.º de enero de 1815.

2. Que los intereses vencidos y acumulados desde el año 1798 hasta el año 1814 inclusive, serán destinados al pago del capital restante de la deuda nacional, conocida bajo la denominación de deuda helvética.

3. Que el remanente de la deuda helvética quedará a cargo de los demás cantones, libres como se hallan por la disposición arriba enunciada los de Berna y Zurich. La cuota de cada uno de los cantones que quedan cargados con este *surplus*, se regulará y satisfará en la proporción establecida por las contribuciones destinadas al pago de los gastos federales; los países incorporados a Suiza desde 1813 no sufrirán imposiciones con respecto a la antigua deuda helvética <sup>320</sup>.

### b) *Las Constituciones helvéticas de 12 de septiembre de 1848 y de 31 de marzo de 1874*

406. En una información histórica sobre Suiza, un autor pudo señalar que «las graves disensiones intestinas y la guerra religiosa del Sonderbund causaron [...] la abolición del Pacto de 1815»<sup>321</sup>. El sistema confederal otorgaba excesiva libertad a los cantones, que podía

<sup>312</sup> M. L. Amaimo, *La Constitution des Etats-Unis*, París, Rivière, 1947, pág. 132

<sup>313</sup> J. de Esteban, *op. cit.*, pág. 426.

<sup>314</sup> *Ibid.*, pág. 428.

<sup>315</sup> Fauchille, *op. cit.*, pág. 389.

<sup>316</sup> Feilchenfeld, *op. cit.*, págs. 58 y 59.

<sup>317</sup> Sobre la deuda pública suiza, véase Feilchenfeld, págs. 167 y ss.

<sup>318</sup> G. F. de Martens, ed., *Nouveau Recueil de traités*, Gotinga, Dieterich, 1887, t. II (1814-1815) (reimpr.), pág. 69.

<sup>319</sup> *Ibid.*, pág. 74.

<sup>320</sup> *Ibid.*, pág. 418.

<sup>321</sup> F.-R. Dareste y P. Dareste, *Les Constitutions modernes*, t. I, 3.ª ed., París, Challamel, 1910, pág. 534.



volverse peligrosa. Debía, pues, procederse a una integración mayor de las diferentes entidades. Ese fue el objeto de la Constitución de 1848, que estableció para el futuro un sistema más federal. El primer intento de revisión tuvo lugar en 1872, pero el texto presentado a la aprobación de los cantones y del pueblo fue rechazado debido a ciertas tendencias excesivamente unitarias en el proyecto. Hasta 1874 no se aceptó un segundo texto. Se trata de la Constitución actual de Suiza.

407. Ni la Constitución de 1848 ni la de 1874 contenían disposiciones que pudiesen considerarse atinentes a la sucesión en las deudas. No obstante, cabe suponer que el sistema federal da suficiente autonomía, particularmente financiera, a los cantones, los que tendrían que asumir sus propias deudas. Tal parece ser la opinión de Feilchenfeld, tanto en lo que concierne a Suiza como al Imperio Alemán, como también, en un sentido más general, en lo tocante al problema de la sucesión en las deudas en el marco de la integración de los Estados conducente a una federación. Este autor escribe:

When Switzerland was transformed into a federation in 1848, and when the German states united in the North German Confederation, and later in the German Empire, the component states remained charged with their own debts [...] although some of their sources of revenue, such as customs revenues, naturally passed to the unions, the argument has never been advanced that the unions thereby became responsible for portions of the debts of the component states <sup>322</sup>.

### 3. LA SUCESIÓN EN LAS DEUDAS DE ESTADO EN EL MOMENTO DE LA FORMACIÓN DE LA UNIDAD ALEMANA

408. La evolución constitucional de Alemania a partir de la extinción del Sacro Imperio Romano-Germánico se resume generalmente en una serie de cuatro instrumentos confederativos en los que se concretó la unidad de Alemania. 1.º la *Confederación del Rin*, creada en París en 1806 con la firma de 13 príncipes alemanes pero, sobre todo, merced a la voluntad de Napoleón, y que perduró hasta fines del Imperio, en 1813. 2.º La *Confederación Germánica*, obra del Congreso de Viena. La Carta de la Confederación dimana del Acta de Confederación de 8 de junio de 1815, completada por el Acta Final del Congreso de Viena, de 15 de mayo de 1820. La vida de la Confederación, particularmente desde 1830, no hizo sino reflejar el enfrentamiento entre Prusia y Austria, encaminado a asegurar el predominio de uno de ambos Estados. Estas luchas finalizaron en 1866 con la derrota de Austria en Sadowa. 3.º La *Confederación de Alemania del Norte*, originada en la Paz de Praga, de 23 de agosto de 1866, en que se declaró la disolución de la Confederación Germánica. De este modo, Prusia pudo establecer su predominio sobre una confederación de Estados alemanes ubicados al norte del Meno, cuya constitución se elaboró en 1867. 4.º La *Constitución del Imperio Alemán*, de 16 de abril de 1871, que debía concluir la fusión de los Estados alemanes y concretar la unidad alemana.

<sup>322</sup> Feilchenfeld, *op. cit.*, pág. 286.

Los dos primeros y el último de estos cuatro instrumentos merecen particularmente la atención del Relator Especial.

#### a) *El tratado de la Confederación de Estados del Rin (12 de julio de 1806)* <sup>323</sup>

409. La naturaleza muy particular de esta asociación era evidente. Se trataba en realidad de un protectorado napoleónico. Además, el artículo XII establecía que «Su Majestad, el Emperador de los franceses, será proclamado Protector de la Confederación y, en tal calidad, a la muerte de cada Príncipe Primado, designará a su sucesor».

En lo concerniente a la deuda de los Estados confederados, el artículo XXIX disponía:

Los Estados confederados contribuirán a los pagos de las deudas actuales no solamente por sus antiguas posesiones sino asimismo por los territorios que deban quedar sometidos respectivamente a su soberanía. La deuda del Círculo de Suabia quedará a cargo de Sus Majestades los Reyes de Baviera y de Wurtemberg, de sus Altezas Serenísimas El Gran Duque de Baden, [...] y divididas entre ellos en la proporción en que cada uno de dichos reyes y príncipes asuma la posesión de Suabia.

En el artículo XXX se reglaba la suerte de las deudas propias. Dicha norma estipulaba que

las deudas propias de cada principado, condado o señorío, que pasen a la soberanía de uno de los Estados confederados, serán divididas entre dichos Estados y los príncipes o condes actualmente reinantes en proporción a los ingresos que dicho Estado deba adquirir y de los que los príncipes y condes conserven de conformidad con las estipulaciones precedentes.

410. Estos dos artículos resolvían el problema de la sucesión en las deudas. Se trataba ante todo del destino de las deudas de los propios Estados confederados. Estos conservaban la carga de sus deudas. Aparentemente, este caso se refería a un principio bien establecido en el marco de la Confederación, ya que ésta reservaba a los Estados miembros su soberanía y, por consiguiente, la responsabilidad por sus compromisos financieros. Estos artículos preveían asimismo el caso de los territorios anexados o cedidos a los Estados confederados. Estos asumían la sucesión en proporción a los territorios recibidos. Se trataba de anexión y no de fusión, que da lugar a una nueva entidad estatal y el espíritu reinante en la época respondía al principio de *res transit cum suo onere*. Se trataba aparentemente de una práctica bien establecida en el siglo pasado.

#### b) *La Confederación Germánica*

411. En el marco del Congreso de Viena de 1814 se elaboraron dos instrumentos convencionales para crear la Confederación Germánica. Se trata, en primer lugar, del Acta de 8 de junio de 1815 y del Acta Final de 15 de mayo de 1820, para «completar y consolidar la organización de la Confederación Germánica».

<sup>323</sup> Tratado de Confederación de los Estados del Rin, firmado en París el 12 de julio de 1806 y ratificado en St. Cloud el 19 de julio, en G. F. de Martens, ed., *Recueil des principaux traités*, Gotinga, Dieterich, 1835, t. VIII, pág. 480.



En un sentido estricto, el *Acta de 8 de junio de 1815*<sup>324</sup> no contiene ninguna disposición concerniente a la sucesión en las deudas de Estado. No obstante, en el artículo 15 se lee que:

La continuación de las rentas directas y subsidiarias asignadas por las concesiones de la navegación del Rin, así como las disposiciones de la ordenanza de la Diputación del Imperio, de 25 de febrero de 1803, relativas al pago de las deudas y de las pensiones otorgadas a individuos o laicos, están garantizadas por la Confederación [...].

El artículo II del *Acta Final de 15 de mayo de 1820*<sup>325</sup> muestra que los Estados miembros decidieron elegir para su confederación un grado de integración y un nivel de fusión relativamente débiles. Dicho artículo preveía que

en sus relaciones interiores, esta Confederación forma un cuerpo de Estados independientes entre sí, ligados por derechos y deberes estipulados libre y recíprocamente. En sus relaciones exteriores, la Confederación constituye una potencia colectiva, establecida sobre el principio de la unidad política.

412. La competencia financiera de la Dieta Confederal está definida en el artículo LII de la siguiente manera:

Dado que para alcanzar los fines de la Confederación y para asegurar la administración de sus asuntos, los Estados que la componen deben proporcionar sumas de dinero, corresponde a las atribuciones de la Dieta: 1, fijar el monto de los gastos constitucionales ordinarios en cuanto hubiere lugar, en general; 2, indicar los gastos extraordinarios que exigirá la ejecución de las decisiones particulares de la Dieta, adoptadas a fin de cumplir los objetivos reconocidos de la Confederación y de determinar las sumas necesarias para cubrir estos gastos; 3, regular la proporción de registro en que cada uno de los Estados de que se trata debe contribuir a los gastos comunes; regular y supervisar la recaudación, el uso y la contabilización de los contingentes pecuniarios.

413. Esta disposición, como cabía esperar, no concreta en absoluto la sucesión de la Confederación en las deudas de los Estados miembros. Propende simplemente a asegurar la financiación de un mínimo de gastos comunes sin los cuales no sería posible concebir ninguna asociación. Los Estados confederados siguen siendo responsables por sus deudas particulares originadas antes o durante la Confederación.

#### c) *Constitución del Imperio Alemán* (16 de abril de 1871)<sup>326</sup>

414. ¿Federación o Confederación? La calificación jurídica del Imperio es difícil de precisar, por lo que Fauchille manifestó que «no se trata ni de un Estado unitario, ni de una confederación de Estados ni de un Estado federal: es un tipo nuevo y totalmente especial»<sup>327</sup>. No obstante, en el marco de la nueva constitución, Alemania avanzó notablemente hacia la unidad. Ello se destaca en el capítulo XII de la Constitución, que organiza las finanzas

<sup>324</sup> C. A. Colliard et A. Manin, *Droit international et histoire diplomatique*, París, Domat-Monchrestien, t. II (Europa), 1970, págs. 1 y ss.

<sup>325</sup> «Acta final de las conferencias ministeriales celebradas en Viena para completar y consolidar la organización de la Confederación Germánica, firmada en Viena, el 15 de mayo de 1820», en G. F. de Martens, *Nouveau Recueil de traités*, Gotinga, Dieterich, 1824, t. V, págs. 467 y ss.

<sup>326</sup> Texto en Dareste y Dareste, *op. cit.*, págs. 172 y ss.

<sup>327</sup> Fauchille, *op. cit.*, pág. 252.

del Imperio en el marco de los artículos 69 a 73<sup>328</sup>. Sin embargo, estas disposiciones no contemplan la solución de los problemas de sucesión eventual del Imperio en las deudas de las entidades políticas que le han precedido sino que se refieren al suministro de los recursos financieros necesarios para su funcionamiento.

415. Así, el artículo 70 disponía que:

Se emplearán en primer lugar para los gastos comunes, los ingresos comunes derivados de las aduanas, los impuestos comunes, los ferrocarriles, correos y telégrafos y otras ramas de la administración. Si estos ingresos no alcanzaren para cubrir los gastos, ello se resolverá, en la medida en que no se cree un impuesto nuevo, mediante una contribución impuesta a cada Estado de la Confederación en proporción a su población y fijada, hasta concurrencia de las necesidades presupuestarias, por el Canciller del Imperio. Si estas contribuciones no se cubriesen mediante los excedentes de impuestos abandonados (*Ueberweisungen*), deberán ser restituidas a cada Estado confederado en la medida en que los demás ingresos ordinarios del Imperio superen sus necesidades. Los excedentes del año precedente servirán, a menos que la ley presupuestaria disponga otra cosa, para cubrir los gastos comunes extraordinarios.

Se preveía además en el artículo 73 que «en caso de necesidad extraordinaria, mediante una ley del Imperio se podrá ordenar un empréstito, así como la afectación de una garantía con cargo al Imperio».

416. Estas disposiciones confirman la autonomía financiera de las instituciones imperiales, pero implican también la de los Estados miembros. Los problemas de sucesión en las deudas de los Estados predecesores no hallan solución, pues, en el marco de la Constitución del Imperio. El escaso grado de fusión de los Estados constituyentes en el Estado unificante parecería impedir que este último asumiese las deudas de los primeros.

#### 4. LA FORMULACIÓN DE LA UNIDAD ITALIANA Y LA SUERTE DE LAS DEUDAS DE ESTADO<sup>329</sup>

417. Como un autor ha podido decir: «los asuntos de Italia han sido durante largos años el ejemplo más característico de embrollo diplomático. El número de instrumentos de toda naturaleza, tratados, convenciones, protocolos, etc., a los cuales han dado origen, desafía toda estadística»<sup>330</sup>. No se trata, pues, de examinarlos todos, sino de limitarse a algunos ejemplos significativos. Por otra parte, se plantea otro problema, que es el de saber si la unidad italiana es el resultado de un proceso de unificación por fusión de Estados o por anexión de Estados. Recordemos que, en el primer caso, nace un nuevo Estado; en el segundo, actualmente prohibido por el derecho internacional, el antiguo sujeto de derecho subsiste. La doctrina ha calificado en forma contradictoria el fenómeno de la unidad italiana y Anzilotti pudo resumir los diferentes puntos de vista constatando que:

El Reino de Italia ha sido considerado por algunos como una expansión del Reino de Cerdeña, en cuanto se habría formado por medio de anexiones sucesivas al Reino de Cerdeña. Otros lo han

<sup>328</sup> Dareste y Dareste, *op. cit.*, págs. 197 a 199.

<sup>329</sup> Véase Feilchenfeld, *op. cit.*, págs. 209 y ss.

<sup>330</sup> P. Albin, *Les grands traités politiques — Recueil des principaux textes diplomatiques depuis 1815 jusqu'à nos jours, avec des commentaires et des notes*, París, Alcan, 1911, pág. 62.

considerado como un nuevo sujeto formado en virtud de la fusión de todos los antiguos Estados italianos, incluido el Reino de Cerdeña, que, por ello, habría dejado de existir<sup>331</sup>.

Sin perder de vista esta situación ambigua, es posible examinar la suerte de las deudas dentro del marco de la formación de la unidad italiana.

418. Se comprueba entonces que el Reino de Italia reconoció en 1860 el términos generales las deudas de los Estados otrora separados<sup>332</sup>. El Rey de Cerdeña ya había introducido esa práctica. Después de la proclamación del Reino de Italia bajo el cetro de Víctor Manuel II, continuaron las mismas prácticas. Así, en el marco del tratado de Viena de 3 de octubre de 1866, en virtud del cual «S.M. el Emperador de Austria consintió en la unión del Reino Lombardo-Véneto al Reino de Italia» (art. III), figura, en consecuencia, un artículo, el VI, que estipula que:

El Gobierno de Italia se hace cargo de: 1) la parte del Monte Lombardo-Véneto que siguió perteneciendo a Austria en virtud de la convención celebrada en Milán en 1860 para el cumplimiento del artículo 7 del Tratado de Zurich<sup>333</sup>; 2) las deudas contraídas por el Monte Lombardo-Véneto desde el 4 de junio de 1859 hasta el día de la celebración del presente tratado; 3) la suma de 35 millones de florines, en moneda austríaca en efectivo, correspondiente a la parte del empréstito de 1854 que correspondía a Venecia por el precio del material de guerra no transportable. La forma de pago de esta suma de 35 millones de florines, en moneda austríaca y en efectivo, se determinaría en un artículo adicional conforme al precedente Tratado de Zurich<sup>334</sup>.

419. Por último, sabemos que el Reino de Italia se hizo cargo de las deudas de los Estados de la Iglesia. Por vía de ejemplo, citemos el tratado celebrado entre Francia e Italia, de 15 de septiembre de 1864, en virtud del cual (art. 4):

Italia declara estar dispuesta a llegar a un arreglo en cuanto a hacerse cargo de una parte proporcional de la deuda de los antiguos Estados de la Iglesia<sup>335</sup>.

Ciertamente en el caso de la unidad italiana, el Estado sucesor debía hacerse cargo de las deudas de los diferentes Estados que iban a formar el Reino de Italia. Ello traducía sin duda el sentimiento general de la época, en cuya virtud *res transit cum suo onere*. Sobre todo, constituía también, aunque no exclusivamente, una expresión del hecho de que, en el caso italiano la fusión estaba encaminada a la creación de un Estado unitario.

##### 5. EL PAGO DE LAS DEUDAS DE ESTADO EN LA UNIÓN AUSTRO-HÚNGARA

420. Se trata de un ejemplo frecuentemente citado de «unión real». Esta calificación merece ser sometida a

<sup>331</sup> D. Anzilotti, *Cours de droit international*, tr. al francés por G. Gidel de la 3.ª ed. italiana, París, Sirey, 1929, pág. 185.

<sup>332</sup> De Louter, *op. cit.*, pág. 229.

<sup>333</sup> El Tratado de Zurich, de 10 de noviembre de 1859, celebrado entre Austria y Francia, cedía Lombardía a Francia. El «nuevo Gobierno de Lombardía» debía, en virtud del artículo 7 de ese tratado, «hacerse cargo de las tres quintas partes de la deuda del Monte Lombardo-Véneto» (G. F. de Martens, *Nouveau Recueil général de traités*, Gotinga, Dieterich, 1860, t. XVI, parte II, pág. 518 *in fine*).

<sup>334</sup> *Ibid.*, 1873, t. XVIII, págs. 405 y 406.

<sup>335</sup> *Ibid.*, pág. 24.

examen. La unión de Austria y de Hungría se apoyaba fundamentalmente en dos documentos: 1) la «ley [austríaca] relativa a los asuntos comunes a todos los países de la Monarquía austríaca y la forma en que debían tratarse», de 21 de diciembre de 1867; 2) la «ley húngara [N.º 12] relativa a los objetivos de interés común que existen entre los países de la Corona de Hungría y los otros países sometidos a la soberanía de Su Majestad y la forma en que debían tratarse» de 12 de junio de 1867<sup>336</sup>.

421. En esos dos textos, figuran disposiciones relativas, en primer lugar, a los gastos comunes. La unión real implica aún más que la unión personal la existencia de «asuntos comunes» que ocasionan cargas. A este respecto, el artículo 3 de la ley austríaca, de 21 de diciembre de 1867, dispone que:

Las dos partes de la Monarquía soportarán, según la proporción que se determine por acuerdo entre los cuerpos representativos (*Reichsrat* y *Diète*) de cada una de ellas, sujeto a la aprobación del Emperador, los gastos relativos a los asuntos comunes.

422. El mismo artículo precisa que «las vías y los medios de pago de la cuota de cargo de cada una de las dos partes del Imperio sigue siendo asunto privativo de cada una de ellas». No obstante, prevé la eventualidad de un empréstito común en estos términos:

Sin embargo, puede contraerse un empréstito común para sufragar los gastos relativos a los asuntos comunes. En ese caso, todo lo que se refiera a la contratación del empréstito, así como a la forma de emplearlo y reembolsarlo, deberá tratarse conjuntamente. Con todo, la decisión sobre la cuestión misma de saber si procede recurrir a un empréstito común sigue reservada a la competencia del cuerpo legislativo de cada una de las dos mitades del imperio.

423. En cuanto a la ley húngara N.º 12 de 1867, dispone en su artículo 18:

Si las partes de común acuerdo llegan a un convenio con respecto a esas materias [cuyo carácter común es reconocido], será conveniente determinar anticipadamente, mediante una convención recíproca, la proporción en que los países de la Corona de Hungría soportarán las cargas y gastos de los asuntos reconocidos como comunes en virtud de la Pragmática Sanción.

Esta contribución de los diferentes Estados miembros de la Unión a los gastos que ocasionen sus actividades comunes es totalmente clásica. Ella puede observarse claramente en todas las uniones de Estados en que se permite que subsista la soberanía de los Estados miembros.

424. Los dos textos antes citados de la Unión austro-húngara resuelven también el problema de las deudas. En primer lugar, es la ley austríaca antes citada la que prevé, en su artículo 4, que:

El aporte a las cargas de la deuda pública preexistentes se determinará por un convenio que se celebrará entre las dos mitades del Imperio.

425. En cambio, Hungría se mostró más reticente para asumir las deudas de Estado de su cargo. Invocó la soberanía para objetar la obligación de asumirlas y, si finalmente se resolvió a aceptar una parte de la deuda, fue por razones de equidad y por motivos de oportunidad. Merecen citarse en su integridad los artículos 53 a 57 de

<sup>336</sup> Daresté y Daresté, *op. cit.*, págs. 394 y ss. (en cuanto a la ley austríaca), y págs. 403 y ss. (en cuanto a la ley húngara).

la ley húngara de 1867, en los cuales Hungría defiende su tesis:

*Art. 53.*—En lo que atañe a las deudas públicas, Hungría, a causa de su situación constitucional, no puede quedar obligada, en derecho estricto, por deudas contraídas sin que se haya manifestado legítimamente el consentimiento del país.

*Art. 54.*—Con todo, esta Dieta ya ha declarado «que, si realmente llega a aplicarse tan pronto sea posible, en nuestro país y también en los otros países de Su Majestad, un verdadero régimen constitucional, está dispuesta, por consideraciones de equidad y por motivos políticos, a rebasar la medida de sus obligaciones legítimas y a realizar lo que sea compatible con la independencia y los derechos constitucionales del país para que los otros países de Su Majestad, y Hungría con ellos, no sean arruinados por el peso de las cargas acumuladas bajo el régimen de poder absoluto, y para evitar las odiosas consecuencias del funesto período que acaba de terminar».

*Art. 55.*—En virtud de esta consideración y sólo sobre la base de ese fundamento, Hungría está dispuesta a asumir una parte de las deudas públicas y a celebrar un acuerdo a ese respecto, después de sostener negociaciones previas con los otros países de Su Majestad, como un pueblo libre con otro pueblo libre.

*Art. 56.*—En el futuro, la deuda pública será común en todos los casos en que Hungría y los otros países de Su Majestad estimen que conviene a sus intereses, habida cuenta de las circunstancias, contratar conjuntamente y en común algún nuevo empréstito. Todo lo relacionado con las condiciones de ese empréstito, su utilización y el reembolso de las sumas prestadas, se decidirá conjuntamente. Sin embargo, la resolución previa de contratar un empréstito en común corresponderá en cada caso particular, en lo que concierne a Hungría, a la Dieta húngara.

*Art. 57.*—Por otra parte, Hungría declara solemnemente por medio de la presente resolución que, como consecuencia del verdadero principio constitucional, en virtud del cual los países no pueden ser responsables de deudas contraídas sin su consentimiento, no reconocerá en el futuro estar obligada por ninguna deuda pública que haya sido contraída sin el consentimiento del país, manifestado formalmente con arreglo al procedimiento legal.

## 6. LA UNIÓN SUECO-NORUEGA Y LA SUERTE DE LAS DEUDAS DE ESTADO

### a) *El Tratado de Paz de Kiel (14 de enero de 1814)*

426. La unión entre Suecia y Noruega, considerada generalmente como el primer ejemplo importante de unión real, inaugura su historia por medio del «Tratado de Paz entre Sus Majestades los Reyes de Suecia y de Dinamarca, celebrado en Kiel el 14 de enero de 1814»<sup>337</sup>, cuyo artículo IV prevé, en efecto, que:

S.M. el Rey de Dinamarca, por sí y sus sucesores, renuncia irrevocablemente y para siempre, a favor de S.M. el Rey de Suecia y sus sucesores, a todos los derechos y las pretensiones al Reino de Noruega [...] todos los derechos y emolumentos corresponderán en lo sucesivo en propiedad plena y soberana a S.M. el Rey de Suecia, y formarán un reino unido al de Suecia. [...]

427. Sin embargo, es preciso recordar que el Tratado antes citado no constituyó la base de la unión sueco-noruega, que es el resultado más bien del Acta de Unión («Riksakt»), de 6 de agosto de 1815. No obstante, merece nuestra atención en la medida en que sigue siendo, según Feilchenfeld, «the first great international treaty

of cession which provided for a general distribution of debts, and not merely for the transfer of *dettes hypothéquées* and other locally connected debts»<sup>338</sup>. El artículo VI del tratado resuelve el problema de la sucesión de Suecia en la parte de la deuda que incumbía a Noruega. Decía así:

*Art. VI.*—Puesto que la totalidad de la deuda de la monarquía danesa corresponde tanto al Reino de Noruega como a las otras partes del Reino, el Rey de Suecia, soberano de Noruega, se compromete a asumir una parte de esas deudas, en proporción a la población y a los ingresos de Noruega. En esta deuda pública, queda comprendida tanto la que contrajo el Gobierno danés en el extranjero, como la que contrajo en el interior de sus estados. La última está formada por obligaciones reales y del Estado, billetes de banco y otros documentos emitidos por la autoridad real que actualmente circulan en los dos reinos. El monto exacto de esta deuda, al 1.º de enero de 1814, se fijará por comisarios que nombrarán para ello los dos gobiernos, y se repartirá de acuerdo con un cálculo exacto sobre la población y los ingresos de los Reinos de Dinamarca y de Noruega. Esos comisarios se reunirán en Copenhague el mes siguiente a la ratificación de ese tratado, y finiquitarán lo antes posible este asunto, pero, en todo caso, a más tardar en el curso de este año. Por cierto que S.M. el Rey de Suecia, como soberano del Reino de Noruega, no se hará cargo, por su parte, de ninguna deuda contraída por el Reino de Dinamarca, salvo la deuda antedicha, a cuyo pago se han comprometido, hasta la cesión de Noruega, todos los estados de ese Reino.

El Tratado aplica el adagio según el cual *res transit cum suo onere*. Es por lo demás una idea que se utiliza a menudo en los múltiples tratados de cesión de territorios que habían de celebrarse en el marco de la reorganización de Europa producida después de la caída del Imperio napoleónico.

428. Habiendo recibido Noruega, Suecia debía renunciar, de conformidad con el artículo VII,

a todos los derechos y las pretensiones al ducado de la Pomerania sueca y al Principado de la Isla de Rugen, [...] que corresponderán en lo sucesivo en plena propiedad a la Corona de Dinamarca y se incorporarán a ese Reino.

429. En lo que respecta a las deudas, el artículo X prevé que:

La deuda pública contraída por la Cámara Real de Pomerania seguirá a cargo de S.M. el Rey de Dinamarca, como soberano de la Pomerania sueca, quien asume la responsabilidad de las estipulaciones celebradas a ese respecto para el pago de esa deuda [...].

Cabe hacer notar que el paralelismo no es totalmente perfecto entre las cargas que deben soportar los dos Estados por los territorios que se incorporan a ellos. Dinamarca sólo queda obligada a las deudas de la Cámara Real de Pomerania, mientras que Suecia debe responder de toda la parte de la deuda pública que corresponde a Noruega, «tanto de aquella contraída por el Gobierno danés en el extranjero, como de aquella contraída en el interior de sus estados», según se prevé en el artículo VI ya citado.

### b) *El Acta de Unión (31 de julio y 6 de agosto de 1815) y las Constituciones respectivas de Suecia y Noruega*

430. Más bien que en el Tratado de Kiel, de 14 de enero de 1814, examinado anteriormente<sup>339</sup>, la Unión sueco-

<sup>337</sup> Texto en G. F. de Martens, *Nouveau Recueil de traités*, Gotinga, Dieterich, 1817, t. I, págs. 666 y ss.

<sup>338</sup> Feilchenfeld, *op. cit.*, pág. 142.

<sup>339</sup> Párr. 426.

noruega tiene sus verdaderas bases en el Acta de Unión, o «Riksakt», de 6 de agosto de 1815, cuyo artículo I dispone que:

El Reino de Noruega será un Reino libre, independiente, indivisible e inalienable, unido a Suecia bajo un solo Rey <sup>340</sup>.

Esta acta se dedica casi totalmente a las normas de transmisión de la Corona y no contiene disposición expresa alguna relativa a la sucesión de la Unión en el pasivo de los Estados constituyentes. En consecuencia, éstos siguen a cargo de sus deudas propias, como lo confirman las Constituciones respectivas de los dos Reinos.

431. Así pues, el artículo 93 de la Constitución de Noruega, de 4 de noviembre de 1814, disponía muy claramente que «Noruega no es responsable de ninguna otra deuda que no sea su deuda nacional» <sup>341</sup>. Es posible deducir una conclusión semejante de la Constitución sueca, de 6 de junio de 1809, que, por lo demás, es anterior al Acta de Unión y no fue objeto de modificación alguna después de ese evento <sup>342</sup>.

432. Como señalaba un autor, «Noruega y Suecia limitaron sus órganos y asuntos comunes al mínimo necesario para una unión real: monarca común y diplomacia común» <sup>343</sup>. En cuanto a lo demás, cada Estado integrante gozaba de entera libertad. En particular, las deudas de cada uno de ellos no se trasapaban a la Unión. En este aspecto, la Unión sueco-noruega no se distinguía de otras uniones del mismo tipo.

#### 7. EL PROBLEMA DE LAS DEUDAS DE ESTADO EN LA UNIÓN DANO-ISLANDESA

433. La naturaleza de la Unión entre Dinamarca e Islandia fue objeto en su época de interpretaciones contradictorias. Por ejemplo, Fauchille vio en ella una unión personal <sup>344</sup>, mientras que de Louter se inclinaba a considerarla una unión real <sup>345</sup>, al igual que el profesor Rousseau, pese a que éste le encuentra «rasgos muy curiosos» <sup>346</sup>. El acta constitutiva de la Unión, por su parte, declara en su artículo 1.º que:

Dinamarca e Islandia son dos soberanías libres unidas por el hecho de tener el mismo Rey y por el acuerdo que formula la presente ley de alianza. En el título del Rey figuran los nombres de los dos Estados <sup>347</sup>.

434. Sería muy difícil extraer de las demás disposiciones de la «ley de alianza» la conclusión de que la

<sup>340</sup> G. F. de Martens, ed., *Nouveau Recueil de traités*, Gotinga, Dieterich, 1887, t. II (1814-1815) (reimpr.), pág. 609.

<sup>341</sup> Dareste y Dareste, *op. cit.*, pág. 142, nota 4.

<sup>342</sup> Véase los artículos 66 y 76 de esta constitución (en F. R. Dareste y P. Dareste, *Les Constitutions modernes*, París, Challamel, 1883, t. II, pág. 100).

<sup>343</sup> B. Morgenstierne, «Les unions suédo-norvégienne et d'Autriche-Hongrie», *Revue de droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, París, t. XXII, N.º 3 (julio-septiembre de 1905), pág. 533.

<sup>344</sup> Fauchille, *op. cit.*, pág. 231.

<sup>345</sup> De Louter, *op. cit.*, pág. 199, nota 2.

<sup>346</sup> Rousseau, *op. cit.*, 1974, t. II, pág. 130.

<sup>347</sup> Artículo 1.º de la Ley N.º 619 sobre la Unión dano-islandesa, de 30 de noviembre de 1918 (Dareste y Dareste, *op. cit.*, Europa, t. I, 4.ª ed. totalmente refundida, París, Sirey, 1928, pág. 413).

Unión asume la carga de las deudas de los dos reinos, tanto más cuando el artículo 11 de la sección III anuncia que «un compromiso entre los dos países suplirá lo que no ha sido dirimido por los artículos anteriores respecto a la parte de Islandia en los gastos correspondientes a los casos mencionados en esta sección \*». Los casos de que se trata tienen relación con asuntos comunes tales como las relaciones internacionales, la inspección de las pesquerías en las aguas islandesas, etc., para citar sólo a los más importantes; Dinamarca aceptaba hacerse cargo de los mismos por cuenta de Islandia hasta el momento de que esta última resolviera ocuparse de ellos.

435. Hasta la Unión más laxa implica necesariamente asuntos comunes cuya carga financiera comparten los diferentes Estados que la componen. La Unión dano-islandesa no es una excepción a esta regla. Cada Estado debía contribuir con su parte proporcional de los gastos comunes. Pero dejando esto de lado cada Estado era responsable de sus propias deudas.

#### 8. LAS UNIFICACIONES DE ESTADOS EN AMÉRICA CENTRAL

436. Se sabe que cuando las colonias españolas de América lograron su independencia tuvieron lugar diversas tentativas de unificación de los nuevos Estados, especialmente en América Central. Dos ejemplos pueden ser de interés y parece conveniente examinarlos en el marco de este estudio.

##### a) República Mayor de Centroamérica

437. Esta unificación de Estados fue establecida por el Tratado de Unión Centroamericana firmado el 20 de junio de 1895 por las tres Repúblicas de Nicaragua, El Salvador y Honduras <sup>348</sup>, que, según el artículo 1.º, se propusieron constituir una entidad política única para el ejercicio de su soberanía exterior, denominada la República Mayor de Centroamérica. Los Estados no entendían perder con ello su autonomía interna. En efecto, el artículo 2.º dispone que:

[...] los Gobiernos signatarios no renuncian a su autonomía e independencia para la dirección de sus asuntos interiores; y las Constituciones y leyes secundarias de cada Estado continuarán en vigor en todo aquello que no se oponga a las presentes estipulaciones.

438. Cada Estado de la Unión ha conservado su autonomía financiera y el artículo 13 del Tratado prevé en sustancia que los emolumentos de los miembros de la Dieta serán fijados por los gobiernos respectivos y los gastos comunes serán divididos en partes iguales. En estas condiciones parece lícito afirmar que la Unión no se proponía en absoluto tomar a su cargo las deudas de los Estados predecesores. En consecuencia, verosímilmente ellas debían quedar a cargo de estos últimos.

Este hecho es aún más claro en el Tratado constitutivo de la República de Centroamérica.

<sup>348</sup> Véase J. M. Bonilla, ed., *Pactos Internacionales Panamericanos, en Derecho de gentes positivo nicaragüense*, Managua, Tipografía y Encuadernación Nacional, 1922, t. II, pág. 189.

b) *República de Centroamérica*

439. El mencionado Tratado de 1895 había previsto que la República Mayor de Centroamérica se denominaría República de Centroamérica luego de la aprobación del Tratado por las Repúblicas de Costa Rica y Guatemala. Eso sucedió en el marco del Tratado de Unión Centroamericana de 15 de junio de 1897<sup>349</sup> que confirma la autonomía interna de los Estados constituyentes de la República de Centroamérica. El artículo 3.º dispone, en efecto, que:

Conservan su régimen autónómico en cuanto a su administración interna, y su unificación tendrá por único objeto el que en sus relaciones internacionales aparezcan como una sola entidad para garantizar su independencia común, derechos y respetabilidad.

440. En lo relativo al destino de las deudas, el Tratado de 1897 se muestra más preciso que el de 1895. En efecto, prevé expresamente en el artículo 37 que:

Las responsabilidades pecuniarias o de cualquier otro género que hayan contraído, o que en lo sucesivo contraigan los respectivos Estados, serán peculiares del obligado.

Feilchenfeld, que invoca el artículo mencionado, llega a la conclusión de que «the debts of the component states were not assumed by the new state»<sup>350</sup>. Se hubiera podido pensar igualmente que si las deudas contraídas en el futuro debían quedar a cargo de cada Estado, eso podría significar, *a contrario*, que las deudas del pasado eran asumidas por la Unión. Pero ninguna de estas dos soluciones parece más sólida que la otra desde el punto de vista lógico. La existencia del nuevo Estado fue de corta duración y la Unión se disolvió en 1898<sup>351</sup>. En 1921 se haría una nueva tentativa de Unión.

c) *Federación de Centroamérica*

441. El Pacto de Unión de Centroamérica de 19 de enero de 1921<sup>352</sup>, que establece entre las Repúblicas de Guatemala, El Salvador, Honduras y Costa Rica la Federación de Centroamérica se muestra aún más explícito que los tratados de 1895 y 1897 en lo relativo al destino de las deudas. El párrafo 1 del artículo 5 prevé que:

El Gobierno Federal administrará la Hacienda Pública Nacional, que será diferente de la de los Estados. La Ley creará rentas y contribuciones federales.

Confirmada la autonomía interna de los Estados en materia financiera, el párrafo *m* del mismo artículo 5 dispone que:

Los Estados continuarán haciendo el servicio de sus actuales deudas internas y externas. El Gobierno Federal tendrá la obligación de ver que ese servicio se cumpla fielmente y que a ese fin se dediquen las rentas comprometidas.

442. Esta disposición no se presta a ninguna ambigüedad y el Pacto no prevé el paso de las deudas de los Estados

a la Federación. Por lo demás, se prevé la tutela de la Federación sobre los compromisos financieros de los Estados para evitar un endeudamiento desordenado de éstos en relación con el extranjero. El mencionado párrafo *m* prevé, en efecto, en un segundo apartado que:

En adelante ninguno de los Estados podrá contratar o emitir empréstitos exteriores sin autorización de una ley del Estado y ratificación de una ley federal; ni celebrar contratos que puedan de algún modo comprometer su soberanía o independencia o la integridad de su territorio.

La misma Federación se ve sometida, en sus empréstitos, a condiciones de autorización particularmente draconianas.

## C.—Ejemplos modernos de unificación de Estados

## I. EL CASO DE MALASIA

443. En Malasia se han producido dos fusiones de Estados: en primer lugar, la Federación de Malasia en 1957, a la cual debía suceder, a continuación, en 1963, Malasia. Los instrumentos diplomáticos y constitucionales que organizan esas dos federaciones han previsto diversas disposiciones en lo que atañe al problema de la sucesión en las deudas.

a) *La Constitución de la Federación de Malasia (1957)*<sup>353</sup>

444. La Constitución de Malasia contiene un extenso artículo, el 167, titulado «Derechos, responsabilidades y obligaciones». Sus principales disposiciones son las siguientes:

1. [...] la Federación asumirá, a contar del día de la Merdeka (Día de la Unión), los derechos, responsabilidades y obligaciones:

a) de Su Majestad en lo referente al Gobierno de la Federación, y

b) del Gobierno de la Federación o de todo funcionario que actúe en su nombre.

2. [...] los Estados respectivos asumirán, a partir del día de la Merdeka, los derechos, responsabilidades y obligaciones:

a) de Su Majestad en lo referente al Gobierno de Malaca o al Gobierno de Penang,

b) de Sus Excelencias los Jefes de Estado, en lo referente al Gobierno de los Estados, y

c) de los Gobiernos de los Estados.

445. Esas disposiciones parecen indicar pues que a cada orden estatal sólo le concierne el activo y el pasivo de su esfera particular. La distribución de los «derechos, responsabilidades y obligaciones» opera habida cuenta de la repartición de competencias que se establece entre la Federación y los Estados miembros. En consecuencia, las deudas contraídas seguirán a cargo de los Estados para fines que, a contar del Día de la Unión, correspondan al ámbito de sus competencias respectivas. Prosiguiendo la lectura del mismo artículo 167, se observa que:

<sup>349</sup> *Ibid.*, pág. 197.

<sup>350</sup> Feilchenfeld, *op. cit.*, pág. 379.

<sup>351</sup> G. F. de Martens, ed., *Nouveau Recueil général de traités (op. cit.)*, tomo XXXII, pág. 284.

<sup>352</sup> Sociedad de las Naciones, *Recueil des Traités*, vol. V, pág. 9.

<sup>353</sup> *Materials on succession of States* (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: E/F.68.V.5), pág. 93.

3. [...] Todos los derechos, responsabilidades y obligaciones relativos a un asunto que, al día de la Merdeka, eran de cargo del Gobierno de la Federación, pero que a esa fecha pasen al ámbito de responsabilidad del Gobierno de un Estado, incumben a ese Estado a contar de ese día.

4. [...] Todos los derechos, responsabilidades y obligaciones relativos a un asunto que, al día de la Merdeka, eran de cargo del Gobierno de un Estado, pero que a partir de esa fecha pasen al ámbito de responsabilidad del Gobierno Federal, incumben a la Federación a contar de ese día.

En la *Malaysia Act* de 1963 figuran disposiciones análogas.

#### b) *Malaysia Act*, 1963

446. En el proyecto de ley relativo a Malasia, y particularmente en el libro IV, relativo a las disposiciones transitorias, se puede encontrar, en efecto, una sección, la 76, titulada: «Sucesión de los derechos, compromisos y obligaciones», redactada en la forma siguiente:

1) Todos los derechos, compromisos y obligaciones que se relacionen con un asunto cuya responsabilidad, inmediatamente antes del día de Malasia, incumbía al Gobierno de un Estado de Borneo o Singapur, pero que, en el Día de Malasia, pasaba a ser de cargo del Gobierno Federal, corresponderán a partir de esa fecha a la Federación, a menos que el Gobierno Federal y el Gobierno del Estado decidan otra cosa.

2) Las disposiciones de la presente sección no se aplican a los derechos, compromisos u obligaciones emanados de las disposiciones de la sección 75, y ellas no producirán tampoco el efecto de trasladar a una persona del servicio del Estado al servicio de la Federación o de afectar en cualquier otra forma a los derechos, compromisos y obligaciones que emanen de ese servicio o de cualquier contrato de empleo. Sin embargo, a reserva de lo anteriormente señalado en esta sección, los derechos, compromisos y obligaciones comprenden todos aquellos que emanen de los contratos o de otras fuentes.

3) Toda parte en un proceso, con exclusión de los procesos entre la Federación y el Estado, podrá pedir al Attorney-General que declare si algunos de los derechos, compromisos u obligaciones invocados constituyen, en virtud de las disposiciones de la presente sección, derechos, compromisos u obligaciones de la Federación o del Estado designado en la declaración. Dicha declaración tendrá, para los fines del proceso, mérito probatorio ante todos los tribunales. Sin embargo, no afectará a los derechos y obligaciones contraídos entre la Federación y cualquier Estado.

4) En la presente sección, las referencias al gobierno de un Estado engloban al Gobierno de los territorios que ese Estado abarcaba antes del Día de Malasia <sup>354</sup>.

Se trata, pues, de un mecanismo de repartición de derechos y cargas entre la Federación y los Estados Miembros parecido a aquel de la Constitución de la Federación de Malasia de 1957.

447. Se observan disposiciones similares en las constituciones particulares de los Estados miembros de la Federación. Podría así citarse como ejemplo el artículo 50 de la Constitución del Estado de Sabah relativo a «Derechos, compromisos y obligaciones». Declara que:

1) Todos los derechos, compromisos y obligaciones de Su Majestad con respecto al Gobierno de Borneo septentrional pasarán a ser, a partir de la entrada en vigor de la presente Constitución, derechos, compromisos y obligaciones del Estado.

<sup>354</sup> Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 750, pág. 291.

2) En el presente artículo, los derechos, compromisos y obligaciones comprenden los que emanen de contratos o de cualquier otra fuente, siempre que no sean los derechos a los cuales se aplican las disposiciones del artículo 49 <sup>355</sup>.

#### 2. CONSTITUCIÓN PROVISIONAL DE LA REPÚBLICA ARABE UNIDA (5 DE MARZO DE 1958) <sup>356</sup>

448. Esta Constitución, por la que se establece la fusión de Egipto y Siria, consagra, como lo señaló el Relator Especial en su octavo informe <sup>357</sup>, el artículo 69 a la sucesión en los tratados; sin embargo, ese documento no contiene ninguna disposición sobre la sucesión en los bienes y no es muy explícito en lo concerniente a la sucesión en las deudas de los dos Estados. No obstante, cabe citar el artículo 29 que dispone que

El Gobierno no podrá contratar un empréstito o iniciar un proyecto cuya realización requiera fondos del Tesoro del Estado por un plazo de uno o más años sin el consentimiento de la Asamblea Nacional.

Cabe interpretar que esta disposición limita únicamente a la autoridad legislativa de la República Árabe Unida el poder de contratar empréstitos, con exclusión de Siria y de Egipto. Además, si se lee el artículo 70 <sup>358</sup> que prevé un presupuesto común para las dos provincias, es posible concluir con el profesor O'Connell que «The U.A.R. would seem to have been the only entity competent to service the debt of the two regions» <sup>359</sup>.

#### 3. EL CASO DE TANZANÍA

449. En el Acta de Unión de Tanganyika y Zanzibar, de 26 de abril de 1964 <sup>360</sup>, por la que se creó la República Unida de Tanzania, no es posible hallar ninguna disposición expresamente vinculada a la sucesión en las deudas de Estados. No obstante, puede observarse que el Parlamento y el Gobierno Federal se reservan entre otros asuntos los empréstitos <sup>361</sup> y que el Acta de Unión les confiere un verdadero poder de tutela sobre los Estados de la Unión.

<sup>355</sup> *Ibid.*, pág. 343. Véase también pág. 369 (Constitución del Estado de Sarawak, art. 48) y pág. 412 (Constitución del Estado de Singapur, art. 104).

<sup>356</sup> Texto inglés en *International and Comparative Law Quarterly*, Londres, vol. 8, 1959, págs. 374 a 387. Texto francés en: France, Présidence du Conseil et Ministère des Affaires étrangères, *La documentation française — Articles et documents*, París, 13 de marzo de 1958, N.º 0.629, Textes du jour: Documents de politique internationale, DCCLXXI.

<sup>357</sup> Véase *Anuario... 1976*, vol. II (primera parte), pág. 110, documento A/CN.4/292, cap. III, art. 16, párr. 29 del comentario.

<sup>358</sup> El artículo 70 dice lo siguiente:

«Hasta la adopción de medidas finales para el establecimiento de un presupuesto común, existirá, además del presupuesto del Estado, un presupuesto especial para cada una de las regiones actuales de Siria y de Egipto.»

<sup>359</sup> O'Connell, *State Succession... (op. cit.)*, pág. 386.

<sup>360</sup> Véase A. J. Peaslee, *Constitutions of Nations*, 3.ª ed. rev., La Haya, Nijhoff, 1965, vol. I (Africa), págs. 1101 y ss.

<sup>361</sup> Véase en particular el anexo relativo a los artículos de la Unión entre Tanganyika y Zanzibar, en Peaslee, *op. cit.*, pág. 11.07

450. Aparentemente, el Acta de Unión concreta una fusión que va más allá de lo que podría constituir federalismo estricto y se sitúa entre esta forma de gobierno y el Estado unitario. En tales condiciones, no sería aventurado suponer que dicha Unión no podría haberse realizado sin una aceptación por la Federación de las posibles deudas de las Repúblicas de Tanganyika y de Zanzíbar. Pero, una vez más, esta circunstancia no está formalmente reconocida en los artículos de la Unión.

#### D.—Conclusiones en lo concerniente a las deudas de Estado

451. La conclusión general que parece dimanar de todos los ejemplos citados precedentemente es que, como lo sugirió el Relator Especial en su introducción, la suerte de las deudas de Estado en casos de unificación de Estados dependerá esencialmente de la forma del Estado sucesor, que está determinada por la voluntad de los Estados predecesores. Sería útil recordar que la unificación de Estados contemplada en el presente estudio es la que tiene lugar de conformidad con el derecho internacional. La anexión o la absorción de un Estado no encuadra en nuestro interés y si bien se han citado algunos ejemplos en este sentido (el caso ambiguo de la unidad italiana), sólo ha sido con carácter ilustrativo.

452. La unificación de Estados es por definición una operación realizada de conformidad con el derecho y la voluntad expresada de los Estados constituyentes. Ello implica en principio la existencia previa de Estados. Se deduce así que la fusión de Estados sólo puede ser voluntaria y que el destino de las deudas depende por consiguiente en primer lugar del contenido de la voluntad de los Estados predecesores que se propusieron dar al Estado sucesor la forma constitucional más adecuada a sus necesidades.

453. Si los Estados predecesores realizan una fusión que entraña la desaparición total de su personalidad jurídica, se han propuesto de este modo manifiestamente constituir un Estado unitario. En esta medida, parecería lógico que el Estado nuevo heredase las deudas de los Estados predecesores. Por otra parte, esta es la solución admitida generalmente por la doctrina. Así, escribe

Fauchille que: «Cuando dos Estados se fusionan para formar un Estado nuevo, sus deudas quedan a cargo de este Estado»<sup>362</sup>.

454. Si, en cambio, los Estados han tenido en mira conservar, a pesar de su unión, por ejemplo, parte de la competencia para sus asuntos interiores, lo que implica necesariamente cierta responsabilidad por la gestión de estos asuntos, debe interpretarse que es conveniente que esta responsabilidad se ejerza, en primer lugar, respecto de las deudas que han contraído antes de la unificación. Así, pues, un autor ha estimado que si

[las] diferentes provincias [...] no están unidas por un vínculo federativo, si conservan su autonomía y tienen a su cargo la gestión de sus finanzas y el pago de cada uno de sus gastos particulares, no hay razón para imponer al poder federal la responsabilidad por las obligaciones que no ha contraído<sup>363</sup>.

455. Es evidente que el alcance de la autonomía que se reservan los Estados y que revela de manera asaz precisa su grado de fusión debe ser tenido en cuenta para determinar la suerte que han de correr las deudas en el fenómeno de sucesión. Algunas federaciones se asemejan más a veces al Estado unitario y, en este caso, la carga de las deudas de los Estados predecesores les es imputable a pesar de la pretendida autonomía interna formal de los Estados constituyentes. En lo tocante a la confederación y a las diferentes uniones personales y reales, no puede negarse que los Estados unidos por tales vínculos conservan la mayor parte de su soberanía o incluso su soberanía total. En este caso, es conveniente que se mantengan a su cargo sus deudas respectivas.

456. Habida cuenta de estas consideraciones, el Relator Especial formula el proyecto de artículo siguiente:

#### *Artículo W.—Destino de las deudas de Estado en caso de unificación de Estados*

En caso de unificación de dos o más Estados en un Estado, el Estado sucesor así formado no sucederá en las deudas de los Estados constituyentes, salvo

- a) que los Estados constituyentes hayan convenido otra cosa; o
- b) que esta unificación haya dado origen a un Estado unitario.

<sup>362</sup> Fauchille, *op. cit.*, pág. 380.

<sup>363</sup> R. Piédelievre, *Précis de droit international public ou droit des gens*, París, Cotillon, 1894, t. I, pág. 170.

### [CAPÍTULO VII]

#### Las deudas de Estado en caso de disolución de uniones]

[Redacción diferida.]

### [CAPÍTULO VIII]

#### Las deudas de Estado en los casos de separación de una o más partes de un Estado]

[Redacción diferida.]



