

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

[Tema 3 del programa]

DOCUMENTO A/CN.4/313

Décimo informe sobre la sucesión de Estados 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
(continuación *)*

[Original: francés]
[26 de mayo de 1978]

ÍNDICE

	<i>Página</i>
<i>Nota explicativa: pasajes en cursiva en las citas</i>	246
	<i>Párrafos</i>
INTRODUCCIÓN	1-5 246
<i>Capítulo</i>	
I. UNIFICACIÓN DE ESTADOS	247
II. SEPARACIÓN DE PARTE O PARTES DEL TERRITORIO DE UN ESTADO	6-26 247
A. Práctica de los Estados	10-18 248
1. Creación del Estado Libre de Irlanda (1922)	11-12 249
2. La secesión de Singapur (1965)	13-16 249
3. La secesión de Bangladesh (1973)	17-18 249
B. Observaciones y propuestas	19-26 250
III. DISOLUCIÓN DE UN ESTADO	27-28 251
A. Práctica de los Estados	29-61 251
1. Disolución de la Gran Colombia	29-33 251
2. Fraccionamiento de los Países Bajos (1830-1839)	34-48 252
a) Deudas de Estado en el período de la fusión belgaholandesa	35 252
b) Conferencia de Londres para «resolver los asuntos de Holanda y Bélgica» (1830-1839)	36-48 252
i) «Proyectos de solución»	37-46 253
a. Duodécimo Protocolo de la Conferencia de Londres, de 27 de enero de 1831	37-44 253
i. Principios	38-39 253
ii. Aplicación de los principios: «Bases de la separación de Bélgica y Holanda»	40-44 253
b. Vigésimo Sexto Protocolo de la Conferencia de Londres, de 26 de junio de 1831	45-46 254

* Para los anteriores proyectos de artículos sobre la sucesión en las deudas de Estado presentados por el Relator Especial, véase el noveno informe [Anuario... 1977, vol. II (primera parte), pág. 47, documento A/CN.4/301 y Add.1].

	Párrafos	Página
ii) Tratado hecho y firmado en Londres, el 19 de abril de 1839, entre Bélgica y Holanda, relativo a la separación de sus territorios respectivos	47-48	255
3. Disolución de la Unión de Noruega y Suecia (1905)	49-53	255
4. Desagregación de la Unión de Dinamarca e Islandia (1944)	54-56	256
5. Disolución de la República Árabe Unida (1960)	57	256
6. Disolución de la Federación de Malí (1960)	58-59	256
7. Disolución de la Federación de Rhodesia y Nyasalandia (1963)	60-61	257
B. Observaciones y conclusiones acerca de la práctica de los Estados	62-72	257
1. Naturaleza de los problemas planteados	63-67	257
2. Problemas que plantea la calificación de ciertos casos de sucesión de Estados	68-72	258
C. Soluciones propuestas	73-77	259

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.

Introducción

1. En el 29.º período de sesiones de la Comisión de Derecho Internacional, el Relator Especial presentó un noveno informe¹ en el que examinaba los problemas que planteaba la sucesión en las deudas de Estado y proponía una serie de artículos para resolverlos, atendiendo así a las directrices que había dado la Asamblea General en sus resoluciones 3315 (XXIX), 3495 (XXX) y 31/97.

2. En su vigésimo noveno período de sesiones, la Comisión de Derecho Internacional, después de casi terminar el examen de ese informe, aprobó provisionalmente los artículos siguientes, pertenecientes a la parte II del proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en los que respecta a materias distintas de los tratados:

PARTE II

SUCESIÓN DE ESTADOS EN MATERIA DE DEUDAS DE ESTADO

SECCIÓN 1.—DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 17.—Alcance de los artículos de la presente parte

Los artículos de la presente parte se aplicarán a los efectos de la sucesión de Estados en materia de deudas de Estado.

¹ Anuario... 1977, vol. II (primera parte), pág. 47, documento A/CN.4/301 y Add.1.

Artículo 18.—Deuda de Estado

Para los efectos de los artículos de la presente parte se entiende por «deuda de Estado» toda obligación financiera [internacional] que en la fecha de la sucesión de Estados incumbe al Estado.

Artículo 19.—Obligaciones del Estado sucesor en lo que respecta a las deudas de Estado que a él pasan

La sucesión de Estados entrañará la extinción de las obligaciones del Estado predecesor y el nacimiento de las del Estado sucesor en lo que respecta a las deudas de Estado que pasen al Estado sucesor de conformidad con las disposiciones de los artículos de la presente parte.

Artículo 20.—Efectos del paso de deudas de Estado respecto de los acreedores

1. La sucesión de Estados no afectará en cuanto tal a los derechos y obligaciones de los acreedores.

2. Ningún acuerdo entre el Estado predecesor y el Estado sucesor o, en su caso, entre los Estados sucesores relativo al paso de deudas de Estado del Estado predecesor podrá ser invocado por el Estado predecesor o el Estado o los Estados sucesores, en su caso, contra un tercer Estado acreedor o una organización internacional acreedora [ni contra un tercer Estado que represente a un acreedor] a menos:

a) que el acuerdo haya sido aceptado por ese tercer Estado o esa organización internacional; o

b) que las consecuencias del acuerdo estén en conformidad con las demás normas aplicables de los artículos de la presente parte.

SECCIÓN 2.—DISPOSICIONES PARTICULARES DE CADA TIPO
DE SUCESIÓN DE ESTADOS

*Artículo 21.—Traspaso de una parte del territorio
de un Estado*

1. Cuando una parte del territorio de un Estado sea traspasada por éste a otro Estado, el paso de la deuda de Estado del Estado predecesor al Estado sucesor se determinará por acuerdo entre los Estados predecesor y sucesor.

2. A falta de un acuerdo, la deuda de Estado del Estado predecesor pasará al Estado sucesor en una proporción equitativa, habida cuenta en particular de los bienes, derechos e intereses que pasen al Estado sucesor en relación con esa deuda de Estado.

Artículo 22.—Estados de reciente independencia

Cuando el Estado sucesor sea un Estado de reciente independencia:

1. Ninguna deuda de Estado del Estado predecesor pasará al Estado de reciente independencia, a menos que un acuerdo entre el Estado de reciente independencia y el Estado predecesor disponga otra cosa por razón del nexo entre la deuda de Estado del Estado predecesor vinculada a su actividad en el territorio al que se refiera la sucesión de Estados y los bienes, derechos e intereses que pasen al Estado de reciente independencia.

2. Las disposiciones del acuerdo a que se refiere el párrafo precedente no deberán menoscabar el principio de la soberanía permanente de cada pueblo sobre sus riquezas y sus recursos naturales, ni su cumplimiento deberá poner en peligro los equilibrios económicos fundamentales del Estado de reciente independencia.

3. Así, pues, la Comisión de Derecho Internacional aprobó diversos artículos concernientes a las disposiciones generales y a las disposiciones particulares de cada tipo de sucesión de Estados. De las disposiciones relativas a la tipología sucesoria, el artículo 21 del proyecto versa sobre el supuesto del traspaso de una parte del territorio del Estado y el artículo 22 sobre los Estados de reciente independencia. Por tanto, para dar cima a esta parte de su labor, la Comisión tiene aún que examinar el destino de las deudas de Estado en el caso de

los otros tres tipos de sucesión de Estados, es decir, la unificación de Estados, la separación de una o varias partes del territorio de un Estado y la disolución de un Estado.

4. Por lo que respecta a la unificación de Estados, el Relator Especial propuso en su noveno informe² un proyecto de artículo W cuyo texto era el 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 en otra cosa; o

b) que esta unificación haya dado origen a un Estado unitario.

Incumbe a la Comisión, en su 30.º período de sesiones, examinar esta parte del informe del Relator Especial, que no tuvo tiempo de estudiar en su período de sesiones anterior, y pronunciarse sobre el proyecto de artículo W, que podría pasar a ser el artículo 23.

5. El presente informe tiene como finalidad específica proponer proyectos de artículos sobre el destino de las deudas de Estado en los casos de separación de una o varias partes de un Estado y de disolución de un Estado. El Relator Especial se propone presentar, como parte III de su proyecto de artículos, una disposición relativa al procedimiento de solución pacífica de las controversias que puedan surgir en relación con una sucesión de Estados. No quedaría finalmente, para ultimar el proyecto de artículos sobre la sucesión en los bienes de Estado y en las deudas de Estado, más que someter a la Comisión en su 31.º período de sesiones, ateniendo a sus deseos, algunos artículos sobre la sucesión en materia de archivos de Estado.

² *Ibid.*, págs. 115 y ss., documento A/CN.4/301 y Add.1, cap. VI.

CAPÍTULO PRIMERO

Unificación de Estados

[Véase *Anuario... 1977*, vol. II (primera parte), págs. 115 y ss., documento A/CN.4/301 y Add.1, cap. VI.]

CAPÍTULO II

Separación de parte o partes del territorio de un Estado

6. Se plantea un problema de tipología que aún requiere algunas explicaciones y, sin duda, una elección entre varias opciones posibles. En el proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en materia de tratados³,

³ *Anuario... 1974*, vol. II (primera parte), págs. 174 y ss., documento A/9610/Rev.1, cap. II, secc. D.

presentado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la sucesión de Estados en materia de tratados, la Comisión de Derecho Internacional incluyó una parte IV en la que agrupaba los problemas incluidos en la rúbrica «Unificación y separación de Estados». Se trata de los supuestos relativos a: a) la *unificación de Estados*, por la que se entiende el caso en que «dos o más Estados

se unan formando un Estado sucesor» (art. 30); y *b*) la *separación de Estados*, por la que se entiende el caso en que «una parte o partes del territorio de un Estado se separen para formar uno o varios Estados, continúe o no existiendo el Estado predecesor» (art. 33)⁴. Así, pues, en el proyecto presentado en la Conferencia, la Comisión consideraba, por una parte, la unificación, y por otra, la separación de Estados, sin distinguir, con respecto a esta última, según que el Estado predecesor continúe o no existiendo⁵.

7. Por otra parte, el proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en lo que respecta a materias distintas de los tratados⁶ incluye en su parte I, relativa a la sucesión en los bienes de Estado, supuestos más claramente individualizados relativos a: *a*) la *unificación de Estados*, por la que se entiende el caso en que «dos o más Estados se unan formando un Estado sucesor» (artículo 14); *b*) la *separación de parte o partes del territorio de un Estado*, que se produce «cuando una o varias partes del territorio de un Estado se separen de él y formen un Estado» (art. 15), quedando entendido que el Estado predecesor *sobrevive* a esta separación; y *c*) la *disolución de un Estado*, es decir, «cuando un Estado predecesor [...] *desaparezca* *», formando las partes de su territorio dos o más Estados» (art. 16).

8. La Comisión de Derecho Internacional explicó así su elección:

4) En su labor de codificación y desarrollo progresivo del derecho relativo a la sucesión de Estados en materia de tratados y a la sucesión de Estados en lo que respecta a materias distintas de los tratados, la Comisión ha tenido continuamente presente la conveniencia de mantener algún paralelismo entre las dos series de proyectos de artículos y, en particular, en la medida de lo posible, la utilización de definiciones y principios básicos comunes, sin por ello desechar o soslayar los rasgos característicos que distinguen en sí a ambos temas. La Comisión ha considerado que, en la medida en que pueda hacerse sin deformar u obstaculizar innecesariamente su labor, se debe estimar conveniente el paralelismo entre las dos series de proyectos de artículos. Sin embargo, por lo que respecta al presente proyecto, se debe admitir la flexibilidad necesaria a fin de adaptar los textos más adecuados para la codificación en un proyecto autónomo de las normas de derecho internacional que rigen específicamente la sucesión de Estados en lo que respecta a materias distintas de los tratados y, más especialmente, a la sucesión de Estados en materia de bienes de Estado.

5) Habida cuenta de lo que antecede, la Comisión, aunque reafirmó su posición de que para codificar el derecho moderno de la sucesión de Estados en materia de tratados bastaba agrupar —como hizo en el proyecto de 1974— los casos de sucesión de Estados en las tres categorías principales mencionadas anteriormente⁷, llegó a la conclusión de que, en vista de las

⁴ Véase asimismo el proyecto de artículo 34 relativo a la «separación de una parte del territorio de un Estado [cuando] el Estado predecesor continúe existiendo».

⁵ Tal es la hipótesis prevista expresamente en el artículo 33 aplicable a los casos de supervivencia y desaparición del Estado predecesor. No obstante, el artículo 34 individualiza el supuesto de la separación de una parte del territorio de un Estado cuando continúa existiendo el Estado predecesor.

⁶ *Anuario...* 1977, vol. II (segunda parte), págs. 59 y ss., documento A/32/10, cap. III, secc. B, subsecc. 1.

⁷ Estas tres categorías principales son: *a*) sucesión respecto de una parte de territorio; *b*) Estados de reciente independencia; y *c*) unificación y separación de Estados.

características y necesidades propias del tema de la sucesión de Estados en lo que respecta a materias distintas de los tratados, y en particular de la sucesión de Estados en materia de bienes de Estado, se necesitaba alguna precisión más acerca de esa elección de los tipos de sucesión para los fines del proyecto que se prepara actualmente. [...] por lo que respecta a la *unificación y separación de Estados*, la Comisión, aunque siguió el sistema de tratar en artículos separados de esos dos tipos de sucesión, consideró que era conveniente distinguir entre la «separación de parte o partes del territorio de un Estado», de que trata el artículo 15, y la «disolución de un Estado», de que trata el artículo 16⁸.

9. Para salvaguardar el paralelismo, la claridad y, en definitiva, la coherencia interna del conjunto de su proyecto de artículos relativos a la sucesión en materia de bienes de Estado y de deudas de Estado, el Relator Especial se propone utilizar en relación con la sucesión en las deudas la misma tipología que se adoptó en el caso de la sucesión en los bienes. Por consiguiente, el presente capítulo estará dedicado a la separación de parte o partes del territorio de un Estado —cuando éste continúe existiendo después de la separación.

A.—Práctica de los Estados

10. La práctica de los Estados proporciona, en el presente contexto, algunos ejemplos pertinentes. Procede señalar en primer lugar que, antes de la creación de las Naciones Unidas, la mayoría de los ejemplos de secesión se encontraban entre los casos de «secesión de colonias», dado que éstas eran consideradas, mediante diversas ficciones jurídicopolíticas, como «parte integrante de la metrópoli». Estos casos, por tanto, no presentan ningún interés en el supuesto que ahora se examina de la separación de partes de un Estado, ya que, según el derecho internacional moderno, se trata de Estados de reciente independencia nacidos de la descolonización con arreglo a la Carta de las Naciones Unidas.

Desde la creación de las Naciones Unidas sólo ha habido tres casos de secesión que no eran casos de descolonización: el del Pakistán al separarse de la India; el de Singapur al retirarse de Malasia, y la secesión de Bangladesh. En el caso del Pakistán, según un tratadista, el 18 de junio de 1947 se reunió un Comité de Expertos para considerar el problema de la distribución de los bienes de la India Británica y en sus deliberaciones se guió por la presunción de que «la India continuaría siendo sin interrupción una persona internacional y el Pakistán constituiría un Estado sucesor»⁹.

A estos casos, algunos de los cuales guardaban una relación más o menos estrecha con la descolonización, cabe añadir también el de la fundación del Estado Libre de Irlanda, que tuvo lugar antes de la creación de las Naciones Unidas.

⁸ *Anuario...* 1976, vol. II (segunda parte), págs. 127 y 128, documento A/31/10, cap. IV, secc. B, subsecc. 2, párrs. 4 y 5 del comentario de introducción a la sección 2 de la parte I del proyecto.

⁹ D. P. O'Connell, *State Succession in Municipal and International Law*, vol. I, Cambridge University Press, 1967, pág. 220.

1. CREACIÓN DEL ESTADO LIBRE DE IRLANDA (1922)

11. El 6 de diciembre de 1921 Irlanda obtuvo del Reino Unido, mediante un tratado, la calidad de Dominio, y pasó a constituir el Estado Libre de Irlanda. Con arreglo a ese tratado se procedió a la distribución de las deudas entre el Estado predecesor y el Estado sucesor de la manera siguiente:

El Estado Libre de Irlanda hará suya una parte de la deuda pública del Reino Unido existente en la fecha del presente Tratado y una parte de las pensiones de guerra existentes en esa misma fecha en la proporción que sea *justa y equitativa**, habida cuenta de toda *justa demanda** de Irlanda por causa de compensación o reconVENCIÓN, determinándose el total de esas sumas, a falta del acuerdo, mediante el arbitraje de una o varias personas independientes, ciudadanos del Imperio británico¹⁰.

12. Ese tratado constituye un ejemplo notable de la primacía del *principio de equidad* en la distribución de las deudas. En su artículo V expresa de manera muy condensada el principio de equidad, las modalidades de su aplicación, la atención que se presta, en nombre de la equidad precisamente, a toda demanda justa de Irlanda y a toda reconVENCIÓN y, finalmente, el establecimiento de un procedimiento de solución pacífica de las controversias.

2. LA SECESIÓN DE SINGAPUR (1965)

13. Singapur se adhirió a Malasia en virtud de un acuerdo celebrado el 9 de julio de 1963. El artículo 76 del proyecto de ley relativo a Malasia¹¹, que figuraba en anexo a ese acuerdo, titulado «Sucesión en los derechos, compromisos y obligaciones», incluye un párrafo 1 que dice lo siguiente:

Todos los derechos, compromisos y obligaciones relativos a cualquier cuestión de la que inmediatamente antes del Día de Malasia era responsable el gobierno de un Estado de Borneo o de Singapur, pero de la que el Día de Malasia pase a ser responsable el Gobierno Federal, se transmitirán a esa fecha a la Federación, a menos que el Gobierno Federal y el gobierno del Estado decidan otra cosa¹².

En virtud de esta disposición se efectuaba un traspaso de derechos, pero también de obligaciones, de los Estados a la Federación, salvo si los gobiernos respectivos decidían otra cosa.

14. A la inversa, cuando Singapur se retiró de la Federación y logró la independencia, el 9 de agosto de 1965, parece que se produjo una vuelta casi automática al *statu quo ante*. Así, el artículo VIII del «Acuerdo relativo a la Constitución de Singapur como Estado independiente y soberano separado de Malasia», firmado

en Kuala Lumpur el 7 de agosto de 1965, dispone lo siguiente:

Por lo que respecta a todo acuerdo concertado, con la garantía del Gobierno de Malasia, entre el Gobierno de Singapur y cualquier otro país o persona jurídica, el Gobierno de Singapur se compromete a iniciar negociaciones con ese país o esa persona jurídica para celebrar un nuevo acuerdo que exonere al Gobierno de Malasia de las cargas y obligaciones que ha asumido en virtud de esa garantía, y el Gobierno de Singapur se compromete además a indemnizar plenamente al Gobierno de Malasia por toda carga u obligación que le incumba o todo daño que sufra en virtud de esa garantía¹³.

15. Por otra parte, una «Ley relativa a la modificación, en lo que se refiere a Singapur, de la Constitución de Malasia y de la ley relativa a Malasia, de 1965» comprende algunas disposiciones concernientes a la «sucesión en los derechos, cargos y obligaciones». Incluye un párrafo redactado como sigue:

9. Todos los bienes, muebles e inmuebles, y todos los derechos, cargas y obligaciones que pertenecían o incumbían al Gobierno de Singapur con anterioridad al día de la independencia de Malasia y que, en esa fecha o posteriormente se traspasaron al Gobierno de Malasia, se restituirán o traspasarán de nuevo a Singapur, que volverá a ser propietario de esos bienes o titular de esos derechos, cargas y obligaciones el día de la independencia de Singapur¹⁴.

16. Se trata de un caso de secesión similar a la disolución de una unión o de una federación de Estados. Es probable que el carácter federal o confederal de la asociación, por una parte, que favorecía el mantenimiento hasta cierto punto de la identidad de las partes componentes y, por otra, la breve duración de la unión, que no permitía que el paso del tiempo propiciase una integración más íntima, facilitaron la vuelta casi total y casi automática al *statu quo ante* en materia de bienes y de deudas. No obstante, es perfectamente evidente que los casos de este tipo no son habituales.

3. LA SECESIÓN DE BANGLADESH (1973)

17. No parece que se haya solucionado por ahora la distribución entre Bangladesh y el Pakistán de las deudas de Estado contraídas por el Pakistán antes de la secesión de Bangladesh. Este problema sigue pendiente, tanto más cuanto que las negociaciones celebradas entre los dos Estados en Dacca, del 27 al 29 de junio de 1974, no arrojaron ningún resultado positivo. A este respecto, un tratadista puntualiza que Bangladesh «reclamaba el 56 % de todos los bienes comunes, mostrándose muy reservado acerca de la división de las deudas existentes —problema que no hubiera querido abordar hasta que no se hubiese resuelto la repartición del activo, a lo que se negaba el Pakistán»¹⁵.

18. No obstante, como señalaba el Relator Especial en su octavo informe, el Gobierno pakistaní aceptó asumir

¹⁰ *Ibid.*, vol. 563, pág. 95.

¹¹ Anexo B al acuerdo de 7 de agosto de 1965 (*ibid.*, pág. 101).

¹² Ch. Rousseau, *Droit international public*, t. III, París, Sirey, 1977, pág. 454.

¹⁰ Artículo V del tratado celebrado el 6 de diciembre de 1921 entre Gran Bretaña e Irlanda (Sociedad de las Naciones, *Recueil des Traités*, vol. XXVI, pág. 11).

¹¹ El proyecto de ley entró en vigor el 16 de septiembre de 1963, de conformidad con el artículo II del acuerdo de 9 de julio de 1963, en su forma enmendada por el acuerdo de 28 de agosto de 1963.

¹² Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 750, pág. 291.

la responsabilidad de la deuda del antiguo Estado pakistání entre el 1.º de julio de 1973 y el 30 de junio de 1974¹⁶. Durante ese intervalo de un año, los dos Estados entablaron negociaciones para llegar a un reparto de la deuda de Estado, que fracasaron¹⁷.

B.—Observaciones y propuestas

19. Como se ha podido comprobar, la práctica de los Estados en caso de separación de una o varias partes de un Estado es relativamente poco abundante y muy poco accesible. En estas circunstancias se puede pensar evidentemente en convertir el acuerdo entre las partes en la base fundamental de la regla que se trata de enunciar, tanto más cuanto que el acuerdo es en cualquier caso indispensable y que las reglas que la Comisión trata de establecer no aspiran más que a tener carácter supletorio. Como en el caso del artículo 21¹⁸, relativo al destino de las deudas de Estado en caso de traspaso de una parte del territorio de un Estado, se incluiría así una disposición según la cual, en caso de separación de una o varias partes del territorio de un Estado, el paso de la deuda de Estado del Estado predecesor al Estado sucesor se determinará por acuerdo entre esos dos Estados. Sólo en caso de que no hubiera acuerdo se recurriría al principio de equidad.

20. Ahora bien, una norma de esta índole, réplica de la enunciada en el artículo 21, supondría hacer caso omiso de las diferencias fundamentales que distinguen el supuesto de separación de una o varias partes del territorio de un Estado del supuesto de traspaso de una parte del territorio de un Estado. La Comisión ha adoptado a este respecto una decisión definitiva al considerar el caso del traspaso de una parte del territorio de un Estado como un supuesto que se refiere generalmente al traspaso de un territorio de extensión e importancia relativamente modestas, con arreglo a procedimientos teóricamente pacíficos y mediante acuerdo, en principio, entre el Estado cedente y el Estado beneficiario.

Por el contrario, el supuesto de la separación de una o varias partes del territorio de un Estado es muy diferente. Se trata de una secesión territorial que debe ser considerada bastante importante en sí misma, puesto que, en realidad, conduce a la creación de un Estado. No es en absoluto seguro que, en este caso, la secesión se efectúe siempre mediante acuerdo. Todo induce a presumir más bien que no habrá tal acuerdo; el ejemplo de la secesión de Bangladesh es típico de una situación de esta naturaleza. Por consiguiente, convertir el acuer-

do en la base esencial de la norma que ha de elaborarse sería muy poco realista y haría que la norma resultara de difícil aplicación.

21. Así, pues, parece más apropiado referirse al principio de equidad, tal como ha sido aplicado hasta ahora en el resto del proyecto de artículos. Se trata de un elemento de determinación esencial. La inclusión de este principio justificará al mismo tiempo que se establezca cierto paralelismo indispensable entre las normas enunciadas para la transmisión de los bienes de Estado y las que se trata de formular para la sucesión en las deudas de Estado. A este respecto, el artículo 15, relativo a la transmisión de los bienes de Estado en caso de separación de parte o partes del territorio de un Estado, puede, en gran medida, servir de modelo. Hay que establecer cierta correspondencia entre la deuda de Estado y los bienes, derechos e intereses que pasan al Estado sucesor en relación con esa deuda de Estado. Todos esos elementos deben estar sujetos a la primacía del respeto al principio de equidad, que sigue siguiendo la base de todo el régimen y que debe permitir que se tome en consideración toda compensación, toda «demanda justa y equitativa», toda reconvencción de la misma naturaleza —en definitiva, el establecimiento de ciertos equilibrios indispensables en la distribución de las deudas entre los dos Estados.

22. Por consiguiente, se podría sugerir una disposición del siguiente tenor:

«1. Cuando una o varias partes del territorio de un Estado se separen de él y formen un Estado, y a menos que el Estado predecesor y el Estado sucesor hayan convenido en otra cosa, las deudas de Estado del Estado predecesor pasarán al Estado sucesor en una proporción equitativa, habida cuenta en particular de los bienes, derechos e intereses que pasen al Estado sucesor en relación con esa deuda de Estado.»

Esta fórmula permite dar cabida al acuerdo entre las partes de la manera más apropiada.

23. Como se recordará, la Comisión decidió que, a los efectos de la codificación de las normas de derecho internacional relativas a la sucesión de Estados en lo que respecta a materias distintas de los tratados¹⁹, era conveniente distinguir y tratar por separado tres casos que en el proyecto de 1974 sobre la sucesión de Estados en materia de tratados eran objeto de una sola disposición (enunciada en el artículo 14). Se trataba de: *a*) el caso en que una parte del territorio de un Estado es traspasada por éste a otro Estado (art. 12); *b*) el caso en que una parte del territorio de un Estado se separa de él y se une a otro Estado (art. 15, párr. 2); *c*) el caso en que un territorio dependiente pasa a formar parte del territorio de un Estado que no es el Estado que era responsable de sus relaciones internacionales (art. 13, párrafo 5).

24. El caso considerado de traspaso de territorio de un Estado a otro es el supuesto en que, a juicio de la Comisión, la sustitución del Estado predecesor por el Estado sucesor en la responsabilidad de las relaciones internacionales de la parte del territorio de que se trata

¹⁶ Véase *Anuario... 1976*, vol. II (primera parte), pág. 118, documento A/CN.4/292, cap. III, art. 17, párr. 59 del comentario.

¹⁷ Véase la respuesta del Ministro francés de Economía y Hacienda a una pregunta por escrito del diputado Sr. Raymond Offroy en: Francia, *Journal officiel de la République française, Débats parlementaires: Assemblée nationale*, París, 8 de setiembre de 1973, año 1973, N.º 62 A.N., págs. 3672 y 3673; y *Anuaire français de droit international*, 1973, París, vol. XIX, 1974, pág. 1074.

¹⁸ Para el texto de los artículos aprobados hasta ahora por la Comisión, véase *Anuario... 1977*, vol. II (segunda parte), págs. 59 y ss., documento A/32/10, cap. III, secc. B, subsecc. 1.

¹⁹ Para la referencia, véase *supra*, nota 3.

no presupone la consulta de la población de esa parte de territorio, a causa de la escasa importancia política, económica, estratégica, etc., de esa parte de territorio o de que está despoblada o escasamente poblada. Este supuesto ha sido distinguido claramente de aquel en que parte del territorio de un Estado se separa de él y se une a otro Estado, previsto en el párrafo 2 del artículo 15. Cuando se produce esa separación, a diferencia de cuando se produce el traspaso de una parte del territorio, el cambio territorial presupone la expresión de la conformidad de la población de la parte de territorio secesionista, a consecuencia de la extensión geográfica de éste, o de la densidad de su población, o de su importancia desde un punto de vista político, económico o estratégico.

25. Por ello, en el artículo 15 la Comisión ha hecho extensiva la aplicación de la norma al caso de una parte del territorio de un Estado que se separa de él y se une a otro Estado existente. Convendría hacer lo mismo en el presente artículo del proyecto en lo que respecta a la transmisión de las deudas de Estado. En consecuencia,

se podría establecer que las disposiciones sugeridas anteriormente para la transmisión de las deudas de Estado en caso de separación de una o varias partes del territorio de un Estado se aplican también cuando una parte del territorio de un Estado se separa de él y se une a otro Estado.

26. Habida cuenta de todo lo que antecede, el Relator Especial propone el proyecto de artículo siguiente:

Artículo 24.—Separación de parte o partes del territorio de un Estado

1. Cuando una o varias partes del territorio de un Estado se separan de él y formen un Estado, y a menos que el Estado predecesor y el Estado sucesor hayan convenido en otra cosa, las deudas de Estado del Estado predecesor pasarán al Estado sucesor en una proporción equitativa, habida cuenta en particular de los bienes, derechos e intereses que pasen al Estado sucesor en relación con esa deuda de Estado.

2. Las disposiciones del párrafo 1 se aplicarán cuando una parte del territorio de un Estado se separe de él y se una a otro Estado.

CAPÍTULO III

Disolución de un Estado

27. El supuesto considerado en este capítulo es el de la desaparición total del Estado predecesor como consecuencia de su división o desmembramiento. Ninguna de las partes de su territorio, constituidas en otros tantos Estados, puede ser considerada jurídicamente continuadora del Estado predecesor. Esta hipótesis puede darse en el caso de un Estado unitario que es objeto de un desmembramiento total. También puede referirse, como es más frecuente, al caso de la disolución de un Estado federal o confederal. En este caso, la unión, federación o confederación es sustituida por sus Estados componentes originarios.

28. Los precedentes históricos a que cabe hacer referencia en ambos supuestos de disolución de un Estado son la disolución de la Gran Colombia (1829-1831), la separación de Bélgica y Holanda (1830), la disolución de la Unión de Noruega y Suecia (1905), la desaparición del Imperio Austrohúngaro (1919), la desagregación de la Unión de Dinamarca e Islandia (1944), la desaparición de la Federación de Malí (1960), la disolución de la República Árabe Unida (1961) y la disolución de la Federación de Rhodesia y Nyasalandia (1963).

El presente estudio tiene por objeto determinar el destino de las deudas de Estado a raíz de la disolución de un Estado unitario o de una unión. A este respecto, se puede definir tal disolución como el proceso inverso a la unificación de Estados.

A.—Práctica de los Estados

1. DISOLUCIÓN DE LA GRAN COLOMBIA (1831)

29. La Gran Colombia, formada en 1821 por la reunión de Nueva Granada, Venezuela y Ecuador, no tuvo

una vida muy larga. En un decenio, las luchas intestinas desbarataron la unión, cuya disolución se consumó totalmente en 1831²⁰.

30. Los Estados sucesores aceptaron las deudas de la unión. Nueva Granada y Ecuador fueron los primeros en establecer ese principio en virtud del Tratado de paz y de amistad entre los Estados de Nueva Granada y Ecuador celebrado en Pasto el 8 de diciembre de 1832. El artículo VII de ese Tratado disponía lo siguiente:

Se ha convenido y conviene aquí de modo más solemne, y con arreglo a las leyes de ambos Estados, en que la Nueva Granada y el Ecuador pagarán la parte de la deuda doméstica y extranjera que les correspondan proporcionalmente como partes integrantes que han sido de la República de Colombia, la cual reconocía *in solidum* dichas deudas. Además, cada Estado se obliga a responder de los valores de que haya dispuesto pertenecientes a dicha República²¹.

31. Se puede citar asimismo la Convención sobre reconocimiento y división de los créditos activos y pasivos de Colombia (Bogotá, 23 de diciembre de 1834), celebrada entre Nueva Granada y Venezuela y a la que se adheriría después el Ecuador, el 17 de abril de 1837²². De esos dos textos se desprende que los Estados sucesores debían proceder a la distribución de las deudas de la Gran Colombia en la proporción siguiente: Nueva

²⁰ Véase V.-L. Tapié, *Histoire de l'Amérique latine au XIX^e siècle*, París, Montaigne, 1945. Véase, en particular, el pasaje dedicado a la partición de la Gran Colombia, págs. 57 a 60.

²¹ C. Parry, ed., *The Consolidated Treaty Series*, Dobbs Ferry (N. Y.), Oceana, 1969, vol. 83, pág. 115.

²² E. H. Feilchenfeld, *Public Debts and State Succession*, Nueva York, Macmillan, 1931, págs. 296 a 298 (en especial la pág. 296, en la que figuran los artículos pertinentes de la Convención).

Granada, el 50 %; Venezuela, el 28,5 %, y Ecuador, el 21,5 %²³.

32. Conviene recordar, por otra parte, que las deudas de la Gran Colombia dieron lugar, unos cincuenta años después de su distribución entre los tres Estados sucesores, a dos laudos arbitrales dictados por una Comisión Mixta de Caracas, creada por la Gran Bretaña y Venezuela en virtud de una Convención de 21 de septiembre de 1868. Se trata de los dos célebres asuntos *Sarah Campbell y W. Ackers Cage*²⁴, en los que dos demandantes, Alexander Campbell (y después su viuda, Sarah Campbell) y W. Ackers Cage, respectivamente, trataron de obtener de Venezuela el pago de una deuda que había contraído con ellos la Gran Colombia. El superárbitro Sturup, en su laudo del 1.º de octubre de 1869, estimó que «los dos créditos deben ser pagados por la República. Ahora bien, como forman parte de la deuda exterior del país, *no sería justo* * exigir su pago integral»²⁵.

33. En su comentario a este laudo, De Lapradelle y Politis opinaron que «la responsabilidad de Venezuela por las deudas de la antigua República de Colombia, de la que procedía, no fue discutida ni podía serlo», ya que (según esos autores, que citan a Bonfils y Fauchille) se puede considerar como norma de derecho internacional que «cuando un Estado deja de existir, fragmentándose o dividiéndose en varios Estados nuevos, cada uno de éstos debe asumir, *en una proporción equitativa* *, una parte de las deudas correspondientes al conjunto del Estado originario»²⁶. Charles Rousseau abunda en el mismo sentido y añade acertadamente que «el superárbitro Sturup se limitó a *tener en cuenta los recursos del Estado sucesor para imponer una reducción equitativa del importe de los créditos de los reclamantes*»²⁷. Es conveniente, en efecto, desde el punto de vista de una codificación y un desarrollo progresivo eficaces en esta materia, tener en cuenta la situación financiera del Estado sucesor.

2. FRACCIONAMIENTO DE LOS PAÍSES BAJOS (1830-1839)

34. El fraccionamiento del Estado belgaholandés en 1830 ha sido considerado como «uno de los casos más curiosos, por las múltiples negociaciones que originó y las manifestaciones que en él se hicieron»²⁸. Lo que iba a denominarse el «asunto belgaholandés» requirió, en efecto, la intervención de las cinco Potencias de la Santa Alianza en el marco de una Conferencia que se

abrió en Londres en 1830 y que no tuvo su epílogo hasta 1839, con el Tratado de Londres de 19 de abril²⁹.

A fin de exponer lo mejor posible la suerte que corrieron las deudas de los Países Bajos como consecuencia del desmembramiento de ese Estado, parece útil recordar primero la forma en que los «Estados» interesados solventaron este problema en el momento de su fusión y examinar después cómo se reguló la sucesión en las deudas de los Países Bajos a raíz del desmembramiento de 1830.

a) *Deudas de Estado en el período de la fusión belgaholandesa*

35. La reunión de Bélgica y los Países Bajos se efectuó en virtud de un Acta de 21 de julio de 1814³⁰. El artículo 1.º de esta Acta disponía lo siguiente:

La reunión deberá ser *íntima y completa de modo que los dos países no constituyan más que un solo Estado* *, regido por la Constitución que ya está en vigor en Holanda y que se modificará de común acuerdo con arreglo a las nuevas circunstancias.

Por tanto, el artículo VI del Acta mencionada deducía lógicamente del carácter «íntimo y completo» de la fusión así realizada lo siguiente:

Dado que las cargas y los beneficios serán comunes, las deudas contraídas hasta la época de la unión por las provincias holandesas, por una parte, y por las provincias belgas, por otra, correrán a cargo del Tesoro General de los Países Bajos.

El Acta de 21 de julio de 1814 fue incorporada después en anexo al Acta del Congreso de Viena³¹ y el citado artículo VI fue invocado en varias ocasiones como guía para la distribución de las deudas entre Holanda y Bélgica.

b) *Conferencia de Londres para «resolver los asuntos de Holanda y Bélgica» (1830-1839)*³²

36. Durante los nueve años que fueron necesarios para zanjar los problemas planteados por la disolución de la unión de Bélgica y Holanda, se elaboraron nada menos que 15 documentos diplomáticos para resolver el contencioso de las deudas del Reino de los Países Bajos. No parece que sea muy interesante examinar todas las vicisitudes de esta cuestión. Basta con atenerse a lo esencial,

²³ A. Sánchez de Bustamante y Sirvén, *Derecho Internacional Público*, Habana, Carasa, 1936, t. III, pág. 319; H. Accioly, *Tratado de derecho internacional público*, Río de Janeiro, Imprenta Nacional, 1945, t. I, pág. 200; O'Connell, *op. cit.*, pág. 388.

²⁴ A. de Lapradelle y N. Politis, *Recueil des arbitrages internationaux*, París, Pedone, 1923, t. II, págs. 552 y 556.

²⁵ *Ibid.*, págs. 554 y 555.

²⁶ *Ibid.*, pág. 555.

²⁷ Rousseau, *op. cit.*, pág. 431.

²⁸ Sánchez de Bustamante y Sirvén, *op. cit.*, pág. 336.

²⁹ Tratado hecho y firmado en Londres, el 19 de abril de 1839, entre Bélgica y Holanda, relativo a la separación de sus territorios respectivos. Véase G. F. de Martens, ed., *Nouveau Recueil de traités*, Gotinga, Dieterich, 1842, t. XVI, pág. 773. Las cinco Potencias de la Santa Alianza eran Austria, Francia, Gran Bretaña, Prusia y Rusia (para una versión española del Tratado, véase M. Raventós e I. de Oyarzábal, *Colección de Textos Internacionales*, Barcelona, Bosch, 1936, t. I, pág. 333).

³⁰ Acta firmada por el Secretario de Estado de S. A. R. el Príncipe de los Países Bajos para la aceptación de la soberanía de las provincias belgas sobre las bases convenidas (La Haya, 21 de julio de 1814) [*ibid.*, 1887, t. II, pág. 38].

³¹ *Ibid.*, pág. 379. Véase también Feilchenfeld, *op. cit.*, págs. 123 y 124.

³² Feilchenfeld, *op. cit.*, págs. 191 a 209.

que se reduce a un número más restringido de textos pertinentes y al tratado final de Londres, de 19 de abril de 1839.

i) «Proyectos de solución»

Los distintos proyectos que llevaron a la solución definitiva fueron elaborados por iniciativa de las cinco Potencias de la Santa Alianza.

a) Duodécimo Protocolo de la Conferencia de Londres, de 27 de enero de 1831³³

37. El denominado «duodécimo protocolo» resulta ser, en realidad, el primer documento que propuso un modo de determinación relativamente precisa de las deudas. En dicho protocolo se trataba de definir los principios generales que debían incorporarse al tratado de Londres.

i) Principios

38. Las cinco Potencias trataron ante todo de justificar su intervención invocando el hecho de que «la experiencia [...] ha dejado más que probada la imposibilidad absoluta en que se encontrarían las partes directamente interesadas para llegar a un acuerdo sobre tales materias * si la benévola solicitud de las cinco Cortes no facilitase ese acuerdo»³⁴. Invocaron además la existencia de precedentes en esta esfera, que habían contribuido a sentar, los cuales «han dado ya lugar a decisiones cuyos principios no son nuevos, sino que, muy al contrario, son los que vienen rigiendo desde siempre las relaciones mutuas de los Estados * y que han sido recordados y consagrados en convenciones especiales celebradas por las cinco Cortes. Esas convenciones, por tanto, no pueden ser modificadas en ningún caso sin la participación de las Potencias Contratantes»³⁵.

39. Uno de esos precedentes consagrados parece ser precisamente, a juicio de las cinco monarquías, la ya mencionada Acta de 21 de julio de 1814³⁶, cuyo artículo VI disponía, como se recordará, lo siguiente: «Dado que las cargas y los beneficios serán comunes, las deudas contraídas hasta la época de la reunión por las provincias holandesas por una parte y por las provincias belgas por otra correrán a cargo del Tesoro General de los Países Bajos». Las cinco Potencias dedujeron de esta disposición el principio según el cual, «puesto que se pone término a la unión, parece que debería ponerse término asimismo a esa comunidad y que, como otra consecuencia necesaria de este axioma, las deudas que en el sistema de la unión estaban confundidas podrían, en el sistema de la separación, ser objeto de una nueva participación» *³⁷. Al aplicar este principio al caso de los Países Bajos, las cinco Potencias llegaron a la conclusión

de que «cada país debería, en primer lugar, volver a asumir exclusivamente las deudas de las que era responsable antes de la unión» *³⁸. Estimaron que a esas deudas había que sumar, «en una justa proporción, las deudas contraídas desde la época de esa misma unión y durante su existencia por el Tesoro General del Reino de los Países Bajos, tal como figuran en el presupuesto de ese Reino» *³⁹.

ii) La aplicación de los principios:

«Bases de la separación de Bélgica y Holanda»⁴⁰

40. El texto de esas «Bases» figura en anexo al Duodécimo Protocolo de la Conferencia de Londres, de 27 de enero de 1831. Los artículos X y XI de estas «Bases» decían lo siguiente:

Artículo X.—Las deudas del Reino de los Países Bajos actualmente a cargo del Tesoro Real, a saber: 1.º) la deuda activa con intereses; 2.º) la deuda diferida; 3.º) las diferentes obligaciones del Sindicato de Amortización, y 4.º) las rentas reembolsables que gravan los dominios, con hipotecas especiales, se distribuirán entre Holanda y Bélgica con arreglo a la medida proporcional de las contribuciones directas e indirectas y otros gravámenes del Reino que haya pagado cada uno de los dos países en los años 1827, 1828 y 1829.

Artículo XI.—Dado que la medida proporcional hace recaer aproximadamente el 15/31 de las deudas antes mencionadas sobre Holanda y el 16/31 sobre Bélgica, se conviene en que Bélgica seguirá haciéndose cargo de un servicio de intereses correspondiente.

41. Estas disposiciones suscitaron las objeciones de Francia, que estimó que «el Gobierno del Rey no ha descubierto unas bases bastante equitativas * para aceptarlas»⁴¹. Las cuatro Cortes interpeladas respondieron a esto que:

El principio que se establece en el Protocolo N.º 12 con respecto a la deuda es el siguiente: con ocasión de la constitución del Reino de los Países Bajos, mediante la unión de Holanda y Bélgica, las deudas de las que eran a la sazón responsables esos dos países fueron confundidas, en virtud del Tratado de 1815, en una misma masa y fueron declaradas deuda nacional del Reino unido. Por consiguiente, es justo y necesario que, al separarse Holanda y Bélgica, cada uno de los dos países vuelva a hacerse cargo de la deuda de que era responsable antes de la unión y que esas deudas, reunidas al mismo tiempo que los países, sean ahora igualmente separadas.

Con posterioridad a la unión, el Reino unido ha adquirido una deuda adicional y, con ocasión de la separación, esa deuda deberá ser dividida entre los dos Estados en una justa proporción; sin embargo, el Protocolo no determina cuál debe ser exactamente esa justa proporción y reserva esta cuestión a un acuerdo ulterior⁴².

42. Los Países Bajos se mostraron particularmente satisfechos y sus plenipotenciarios fueron autorizados a

³⁸ *Ibid.*

³⁹ *Ibid.*, pág. 166.

⁴⁰ *Ibid.*, pág. 170.

⁴¹ Vigésimo Protocolo de la Conferencia de Londres, de 17 de marzo de 1831 (anexo A). Comunicación hecha a la Conferencia por el plenipotenciario de Francia, París, 1.º de marzo de 1831 (*ibid.*, pág. 228).

⁴² *Idem* (anexo B). Los plenipotenciarios de las cuatro Cortes al plenipotenciario de Francia (*ibid.*, pág. 233).

³³ G. F. de Martens, ed., *Nouveau Recueil de traités*, Gotinga, Dieterich, 1836, t. X, págs. 164 a 173.

³⁴ *Ibid.*, pág. 164.

³⁵ *Ibid.*, pág. 165.

³⁶ Véase párr. 35 *supra*.

³⁷ De Martens, ed., *Nouveau Recueil de traités*, t. X (*op. cit.*), pág. 165.

adherirse sin reservas a todos los artículos de las bases de la separación de Bélgica y Holanda, consignadas en los protocolos de Londres del 20 y 27 de enero de 1831⁴³.

43. El punto de vista de Bélgica, por otra parte, aparece en un informe de fecha 15 de marzo de 1831 del Ministro belga de Relaciones Exteriores al Regente. Según este informe:

Los Protocolos N.º 12 y 13, de fecha 27 de enero, [...] han puesto de manifiesto, del modo más evidente, la parcialidad, sin duda involuntaria, de algunos de los plenipotenciarios de la Conferencia. Esos Protocolos, relativos a la fijación de los límites, al armisticio y, *sobre todo, a la partición de las deudas**, disposiciones que consumirían la ruina de Bélgica, han sido devueltos [...] por una nota de 22 de febrero, último acto del Comité Diplomático⁴⁴.

De esta manera, Bélgica manifestaba la inadmisibilidad de las disposiciones de las «Bases de la separación de Bélgica y Holanda». Más exactamente, Bélgica subordinó su aceptación a las facilidades que le dieran las Potencias para la adquisición a título oneroso del Gran Ducado de Luxemburgo.

44. El Vigésimo Cuarto Protocolo de la Conferencia de Londres, de 21 de mayo de 1831, dejaba traslucir claramente, en efecto, que «la adhesión del Congreso belga a las bases de separación de Bélgica y Holanda sería mucho más fácil si las cinco Cortes consintiesen en apoyar a Bélgica en su deseo de obtener, a título oneroso, la adquisición del Gran Ducado de Luxemburgo»⁴⁵. Al no satisfacerse los deseos de Bélgica, este país se negó a adherirse a las propuestas de distribución de las deudas que se le habían hecho. Las Potencias pusieron entonces todo su empeño en encontrar una nueva fórmula de partición de esas deudas, que fue el resultado del Vigésimo Sexto Protocolo de la Conferencia de Londres.

b) Vigésimo Sexto Protocolo de la Conferencia de Londres, de 26 de junio de 1831

45. Este nuevo Protocolo comprendía un proyecto de tratado de 18 artículos. El artículo XII disponía:

La partición de las deudas se efectuará de manera que recaiga sobre cada uno de los dos países la totalidad de las deudas que *originalmente** correspondía, antes de la unión, a *los diversos territorios** que los componían, y de modo que se dividan en una proporción justa aquellas que fueron contraídas en común⁴⁶.

En realidad se trataba tan sólo de una reafirmación no numérica del principio de la división de deudas contenido en el Protocolo N.º 12, de 27 de enero de 1831. Por otra parte, en el nuevo Protocolo se omitía, a diferencia del anterior, toda enumeración de las deudas de

que eran responsables las Partes. En este caso, el Reino de los Países Bajos rechazó las propuestas de la Conferencia⁴⁷ y Bélgica las aceptó⁴⁸.

46. Antes de su aplazamiento, el 1.º de octubre de 1832⁴⁹, la Conferencia formuló aún varias propuestas y contrapropuestas que no fueron aceptadas⁵⁰. Sólo siete años más tarde, en el Tratado belgaholandés de 19 de

⁴⁷ Véase el Vigésimo Octavo Protocolo de la Conferencia de Londres, de 25 de julio de 1831 (anexo A), «El Gobierno de los Países Bajos a la Conferencia», La Haya, 12 de julio de 1831 (*ibid.*, 1837, t. XI, págs. 212 a 222, en especial pág. 221).

⁴⁸ Véase el Vigésimo Séptimo Protocolo de la Conferencia de Londres, de 12 de julio de 1831 (anexo), «El Gobierno belga a la Conferencia», Bruselas, 9 de julio de 1831 (*ibid.*, pág. 210).

⁴⁹ Septuagésimo y último Protocolo de la Conferencia de Londres, de 1.º de octubre de 1832 (*ibid.*, t. XII, págs. 526 y ss.).

⁵⁰ Entre las propuestas y contrapropuestas cabe citar las que figuran en dos Protocolos y un tratado:

a) El Cuadragésimo Cuarto Protocolo de la Conferencia de Londres, de 26 de setiembre de 1831 (anexo A), Propuestas de la Conferencia de Londres, cuyo punto 3 contenía 12 artículos (arts. VII a XVIII), de los cuales los tres primeros disponían:

«VII. Bélgica, incluido el Gran Ducado de Luxemburgo, asumirá las deudas y obligaciones que había contraído legalmente antes del establecimiento del Reino de los Países Bajos.

»Las deudas contraídas legalmente después del establecimiento del Reino hasta el 1.º de octubre de 1830 se distribuirán en porciones iguales.

»VIII. Los gastos efectuados por el Tesoro de los Países Bajos por concepto de bienes especiales que sigan siendo propiedad de una de las dos Partes contratantes se cargarán a ésta y el importe se deducirá de la deuda correspondiente a la otra Parte.

»IX. Entre los gastos mencionados en el artículo precedente se incluye la amortización de la deuda, tanto activa como diferida, en la proporción de las deudas primitivas, conforme al artículo VII.» (*Ibid.*, t. XI, pág. 291.)

Estas propuestas, que fueron objeto de vivas críticas de parte de los dos Estados interesados, no pudieron adoptarse.

b) El Cuadragésimo Noveno Protocolo de la Conferencia de Londres, de 14 de octubre de 1831 (anexo A), artículos relativos a la separación de Bélgica y Holanda; los dos primeros párrafos del largo artículo XII decían lo siguiente:

«1. A partir del 1.º de enero de 1832, Bélgica, en lo referente a la división de la Deuda Pública del Reino Unido de los Países Bajos, quedará cargada con la suma de 8,4 millones de florines holandeses de interés anual, cuyo capital será transferido desde el debe del Gran Libro de Amsterdam, o desde el debe de la Tesorería General del Reino Unido de los Países Bajos, al debe del Gran Libro de Bélgica.

»2. El capital transferido y las anualidades inscritas en el debe del Gran Libro de Bélgica, a consecuencia del párrafo anterior, hasta el total de la suma de 8,4 millones de florines holandeses de interés anual, será considerado como formando parte de la Deuda Nacional Belga; y Bélgica se compromete a no admitir, ni en el presente ni en el futuro, ninguna distinción entre esta porción de su Deuda Pública proveniente de su unión con Holanda y otra Deuda Pública Nacional Belga ya creada, o que se cree en el futuro.» (*Ibid.*, págs. 328 y 329.)

Por su parte, Bélgica había aceptado esta disposición (*ibid.*, págs. 350 y 351).

c) En el tratado para la separación definitiva de Bélgica y Holanda, firmado en Londres por las cinco Cortes y por Bélgica el 15 de noviembre de 1831 (*ibid.*, pág. 390), se recogieron las disposiciones antes mencionadas del Cuadragésimo Noveno Protocolo. Pero tampoco esta vez lo aceptó Holanda [véase el Quincuagésimo Tercer Protocolo de la Conferencia de Londres, de 4 de enero de 1832 (anexo A) (*ibid.*, t. XII, págs. 285 y ss.)].

⁴³ Undécimo Protocolo de la Conferencia de Londres, de 20 de enero de 1831 [por el que se definen los límites de Holanda] (*ibid.*, pág. 158), y Decimotercer Protocolo, de 18 de febrero de 1831 (*ibid.*, pág. 196).

⁴⁴ *Ibid.*, pág. 222.

⁴⁵ *Ibid.*, pág. 269.

⁴⁶ *Ibid.*, pág. 290.

abril de 1839, se encontró una solución al problema de la sucesión en las deudas a raíz de la separación de Bélgica y Holanda.

ii) *Tratado hecho y firmado en Londres, el 19 de abril de 1839, entre Bélgica y Holanda, relativo a la separación de sus territorios respectivos*

47. La solución del contencioso belgaholandés, relativo a la sucesión en las deudas de Estado de los Países Bajos, se logró finalmente en virtud del Tratado de 19 de abril de 1839, en cuyo anexo (artículo XIII) se disponía lo siguiente:

1. A partir del 1.º de enero de 1839, Bélgica, en lo referente a la división de la Deuda Pública del Reino de Holanda, quedará cargada con la suma de cinco millones de florines holandeses de interés anual, cuyo capital será transferido desde el debe del Gran Libro de Amsterdam, o desde el debe de la Tesorería General del Reino de Holanda, al debe del Gran Libro de Bélgica.

2. El capital transferido y las anualidades inscritas en el Gran Libro de Bélgica, a consecuencia del párrafo anterior, hasta el total de la suma de cinco millones de florines holandeses de interés anual, será considerado como formando parte de la Deuda Nacional Belga; y Bélgica se compromete a no admitir, ni en el presente ni el futuro, ninguna distinción entre esta porción de su Deuda Pública proveniente de su unión con Holanda y de otra Deuda Nacional Belga ya creada, o que se cree en el futuro.

3. El pago de la suma antes mencionada de cinco millones de florines holandeses de interés anual tendrá lugar regularmente cada seis meses en Bruselas o Amberes en moneda corriente sin deducción de ninguna clase, tanto en el presente como en el futuro.

4. En consideración de la creación de la citada suma de cinco millones de florines holandeses de interés anual, Bélgica quedará libre de toda otra obligación respecto a Holanda sobre la división de la Deuda Pública del Reino de Holanda.

5. Comisarios nombrados por ambas partes se reunirán dentro del plazo de quince días, después del canje de ratificaciones del presente Tratado, en la ciudad de Utrecht, con el fin de proceder a la transferencia del capital e intereses anuales resultante de la división de la Deuda Pública del Reino de Holanda, pasándose a cargo de Bélgica hasta el total de cinco millones de florines holandeses de interés anual. Se procederá también a la entrega de los archivos, mapas, planos y otros documentos cualesquiera que pertenezcan a Bélgica o se relacionen con la administración⁵¹.

48. Las cinco Potencias de la Santa Alianza, bajo cuyos auspicios se firmó el Tratado de 1839, se constituyeron garantes de sus disposiciones en dos convenciones de la misma fecha que firmaron tanto dichas Potencias como Bélgica y Holanda. En esas convenciones se estipula que los artículos de dicho Tratado «se consideran con la misma fuerza y valor que si estuvieren textualmente insertos en la presente Acta, quedando así colocados bajo la garantía de las citadas Majestades»⁵².

⁵¹ *Ibid.*, 1842, t. XIV, págs. 782 y 783 (para una versión española de este Tratado, véase Raventós y Oyarzábal, *op. cit.*, pág. 333).

⁵² Tratado concertado y firmado en Londres, el 19 de abril de 1839, entre Austria, Francia, Gran Bretaña, Prusia y Rusia, por una parte, y Holanda, por otra parte, relativo a la separación de Bélgica y Holanda, art. II (*ibid.*, pág. 773), y Tratado concertado y firmado en Londres, el 19 de abril de 1839, entre

3. DISOLUCIÓN DE LA UNIÓN DE NORUEGA Y SUECIA (1905)⁵³

49. La decisión del Storting, Parlamento de Noruega, de 7 de junio de 1905, en la que se tomaba nota de que el poder real había «dejado de ejercerse» como tal respecto de Noruega, puso fin a la Unión de Noruega y Suecia constituida por el Acta de Unión de 31 de julio y 6 de agosto de 1815. Sin embargo, era preciso liquidar la Unión. Esto se hizo en la Conferencia sueco-noruega reunida a fines de agosto de 1905 en Karlstad, en la que se elaboraron a estos efectos varias convenciones, firmadas posteriormente en Estocolmo el 26 de octubre de 1905. El destino de las deudas se determinó en virtud del Acuerdo de 23 de marzo de 1906 relativo a la solución de las cuestiones económicas surgidas a raíz de la disolución de la Unión entre Noruega y Suecia⁵⁴, que, según la interpretación general, dejó a cada Estado a cargo de sus propias deudas.

50. Así, Paul Fauchille pudo escribir:

Después de que Suecia y Noruega procedieron en 1905 a disolver su unión real, una convención concertada entre ambos países el 23 de marzo de 1906 dejó a cargo de cada uno de ellos sus deudas personales⁵⁵.

Unos años más tarde, Alexandre N. Sack concluyó en el mismo sentido: «Después de disolver la Unión en 1904, cada uno de estos dos Estados mantuvo sus respectivas deudas, sin repartición alguna»⁵⁶.

51. Estas consideraciones están en consonancia con el tipo de unión creado por Suecia y Noruega⁵⁷. Tanto si se considera unión real como unión personal, no se puede por menos de señalar, como hizo el Relator Especial, que cada Estado miembro de la Unión seguía siendo responsable de sus deudas personales porque «las deudas de cada uno de ellos no se traspasaban a la Unión»⁵⁸. Pero toda unión supone un mínimo de órganos comunes y, en consecuencia, de gastos que deben sufragarse en común. En lo que respecta a la Unión de Noruega y Suecia, los órganos y asuntos en común eran tan sólo un monarca y una diplomacia.

52. En el citado Acuerdo de 23 de marzo de 1906 se estableció a este respecto que:

Artículo 1.—Noruega pagará a Suecia la cuota asignada al primer semestre del año 1905 del crédito votado por Noruega,

Austria, Francia, Gran Bretaña, Prusia y Rusia, por una parte, y Bélgica, por otra parte, art. I (*ibid.*, pág. 790; véase también Raventós y Oyarzábal, *op. cit.*, pág. 333, nota 1).

⁵³ Véase L. Jordan, *La séparation de la Suède et de la Norvège*, París, Pedone, 1906 [tesis]; y P. Fauchille, *Traité de droit international public* (8.ª edición del *Manuel de droit international* de H. Bonfils), París, Rousseau, 1922, t. 1.º, pág. 234.

⁵⁴ Barón Descamps y L. Renault, *Recueil international des traités du XX^e siècle, année 1906*, París, Rousseau, págs. 858 a 862.

⁵⁵ Fauchille, *op. cit.*, pág. 389.

⁵⁶ A. N. Sack, *Les effets des transformations des Etats sur leurs dettes publiques et autres obligations financières*, París, Sirey, 1927, t. I, pág. 104, *in fine*.

⁵⁷ Sobre las calificaciones contradictorias de esta unión, véase Fauchille, *op. cit.*, pág. 234.

⁵⁸ *Anuario... 1977*, vol. II (primera parte), pág. 122, documento A/CN.4/301 y Add.1, párr. 432.

con cargo al presupuesto común de relaciones exteriores de Suecia y Noruega para dicho año, con destino al Fondo del Gabinete, así como la cuota correspondiente a Noruega de las indemnizaciones de costo de la vida pagadas a los agentes y funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores durante el primer semestre del año 1905, que forma parte del crédito votado por Noruega para los gastos eventuales e imprevistos del Fondo del Gabinete.

Artículo 2.—Noruega pagará a Suecia la cuota asignada al período del 1.º de enero al 31 de octubre de 1905 del crédito votado por Noruega con arreglo al presupuesto común para dicho año, destinada al Fondo de Consulados, así como la cuota correspondiente a Noruega de los gastos siguientes, efectuados en 1904, y que no se hayan saldado con cargo al crédito de dicho año, a saber:

a) los gastos de servicios efectivos de los consulados durante todo el año 1904, y

b) los gastos de oficina efectivamente asignados a los consulados y retribuidos a reserva de su justificación, correspondientes al segundo semestre del año 1904⁵⁹.

53. Estas disposiciones, cuya finalidad era que Noruega asumiera su parte de las cargas del presupuesto común, se entienden claramente si se recuerda que, en virtud del principio de la dualidad de funciones, el Rey de Suecia era al mismo tiempo Rey de Noruega y que la representación diplomática y consular de la Unión competía exclusivamente a los órganos suecos. Conviene recordar a este respecto que la ruptura entre ambos Estados tuvo como pretexto o causa la voluntad de Noruega de asumir su propia representación exterior.

Cabe deducir de lo que antecede que la disolución de la Unión de Noruega y Suecia tuvo como consecuencia, *por una parte, que cada uno de los Estados siguiera a cargo de las deudas que le eran propias, y por otra, que las deudas comunes se dividieran entre ambos Estados sucesores.*

4. DESAGREGACIÓN DE LA UNIÓN DE DINAMARCA E ISLANDIA (1944)

54. Como es sabido, la «Ley danesa sobre la situación constitucional de Islandia dentro de la Monarquía», de 2 de enero de 1871, disponía en su artículo 1.º que «Islandia [era] parte inseparable del Estado danés, con privilegios especiales»⁶⁰. Uno de estos privilegios consistía, según el artículo 2, en lo siguiente: «no se pedirá a Islandia *ninguna contribución para las necesidades generales de la Monarquía*»⁶¹. Por otra parte, el artículo 5 de esa Ley imponía a Dinamarca la obligación de proporcionar una importante subvención anual a Islandia, a la que se reconocía cierta autonomía en lo relativo a sus asuntos particulares.

55. Después de la primera guerra mundial, una ley sobre la Unión danicoislandesa de 30 de noviembre de 1918 estableció en su artículo 1 que

Dinamarca e Islandia son dos soberanías libres unidas por el hecho de tener el mismo Rey y por el acuerdo que formula

⁵⁹ Descamps y Renault, *op. cit.*, págs. 858 y 859.

⁶⁰ F.-R. Dareste y P. Dareste, *Les Constitutions modernes*, t. II, 3.ª ed., París, Challamel, 1910, pág. 24.

⁶¹ *Ibid.*

la presente Ley de alianza. En el título del Rey figuran los nombres de los dos Estados⁶².

Esta ley no solucionaba muy claramente el problema de las deudas. Sin embargo, el artículo 11 de la sección III de dicho texto señalaba 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*»⁶³, lo cual permite suponer, como ha hecho observar el Relator Especial, que «cada Estado debía contribuir con su parte proporcional de los gastos comunes»⁶⁴.

56. La disolución de la Unión, ocurrida en 1944, no responde a la cuestión de la sucesión en las deudas, *probablemente porque esta cuestión no tenía objeto*. En todo caso, un autor ha podido afirmar: «Habiéndose realizado la separación financiera de los dos países en 1871, la separación política definitiva de 1944 no podía tener ninguna consecuencia financiera»⁶⁵.

5. DISOLUCIÓN DE LA REPÚBLICA ARABE UNIDA (1960)

57. La República Árabe Unida, creada por la Constitución provisional de 5 de marzo de 1958, se disolvió unos dos años y medio después con la retirada de Siria. La disolución de esta efímera Unión no tiene al parecer gran pertinencia en lo que respecta al problema de la sucesión en las deudas de la Unión. Ya se sabía que, al constituirse la República Árabe Unida, se fue poco explícito en lo referente al problema de la eventual sucesión de la Unión en las deudas de los Estados miembros⁶⁶. La misma incertidumbre existe en relación con el proceso inverso de disolución. El Relator Especial, en el estado actual de sus investigaciones documentales, no ha podido averiguar cuáles fueron las soluciones aportadas con respecto al problema de la sucesión en las deudas de la Unión después de disolverse ésta.

6. DISOLUCIÓN DE LA FEDERACIÓN DE MALÍ (1960)

58. La Federación de Malí, creada por la Constitución de 17 de enero de 1959, resistió poco tiempo a las fuerzas que entonces tendían a la «balcanización» de África. A partir de 1960, estas fuerzas deshicieron lo que se había considerado como «un hito hacia la creación de un vasto Estado de África occidental»⁶⁷. En agosto de 1960 se puso fin a la Federación.

⁶² Dareste y Dareste, *op. cit.*, *Europe*, t. I, 4.ª ed. totalmente refundida, París, Sirey, 1928, pág. 413.

⁶³ *Ibid.*, pág. 414.

⁶⁴ *Anuario... 1977*, vol. II (primera parte), pág. 122, documento A/CN.4/301 y Add.1, párr. 435.

⁶⁵ I. Paenson, *Les conséquences financières de la succession des Etats*, París, Domat-Montchrestien, 1954, pág. 63.

⁶⁶ Véase *Anuario... 1977*, vol. II (primera parte), pág. 124, documento A/CN.4/301 y Add.1, párr. 448.

⁶⁷ P.-F. Gonidec, *Constitutions des Etats de la Communauté*, París, Sirey, 1959, pág. 73.

59. Por eso, la Comisión de Derecho Internacional consideró que «las circunstancias en el caso de la disolución de esta Federación sumamente efímera son demasiado especiales para que puedan constituir un precedente del que quepa extraer una norma general»⁶⁸. La observación habría sido igualmente pertinente en lo que respecta al problema de las deudas, si éste se hubiera planteado a la Federación. El Relator Especial, sin embargo, no ha podido formarse una opinión clara. Baste señalar que el 11 de julio de 1964, en un comunicado publicado al terminar la reunión de la Comisión Mixta senegalomaliense, se anunció que «Malí saldrá gradualmente sus deudas con Senegal»⁶⁹, sin que se hayan comunicado más detalles.

7. DISOLUCIÓN DE LA FEDERACIÓN DE RHODESIA Y NYASALANDIA (1963)

60. La disolución de la Federación que reunía desde 1953 Rhodesia del Norte, Rhodesia del Sur y Nyasalandia se produjo en 1963 por una «Orden en Consejo» del Gobierno británico. En virtud de esa Orden se procedió al mismo tiempo a la partición de la deuda federal entre los tres territorios a razón de un 52 % a Rhodesia del Sur, un 37 % a Rhodesia del Norte y un 11 % a Nyasalandia. La partición se hizo con arreglo a la parte del ingreso federal asignada a cada territorio⁷⁰. Esta división de las deudas, tal como se realizó con arreglo a la Orden en Consejo del Gobierno británico, fue discutida tanto en su principio como en sus modalidades.

61. Se hizo notar, en primer lugar, que, «puesto que la disolución era consecuencia del ejercicio de la soberanía británica, Gran Bretaña debía asumir la responsabilidad»⁷¹. Esta observación era tanto más pertinente cuanto que las deudas así distribuidas entre los Estados sucesores por un acto de autoridad de Gran Bretaña comprendían aquéllas contraídas con la garantía de la Potencia administradora ante el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Por ello, Rhodesia del Norte señaló a este respecto que «en ningún momento había aceptado la asignación establecida en la Orden y que sólo a disgusto había asentido a esta solución»⁷². Zambia, antes Rhodesia del Norte, renunció luego a su reclamación en vista de la ayuda que le otorgó el Gobierno británico, según indica O'Connell⁷³.

B.—Observaciones y conclusiones acerca de la práctica de los Estados

62. La Comisión, en su labor de codificación y desarrollo progresivo de esta materia tan compleja, podría

tener en cuenta dos conclusiones que se deducen de los casos mencionados de sucesión de Estados en materia de deudas de Estado. La primera se refiere a la naturaleza de los problemas que plantea la sucesión en las deudas de Estado. La segunda concierne a la calificación del tipo de sucesión de Estados que representan los precedentes mencionados y, en particular, el de la unión belgaholandesa.

1. NATURALEZA DE LOS PROBLEMAS PLANTEADOS

63. La solución de los problemas que plantea la transmisión de las deudas de Estado supone en definitiva, sobre todo en los casos de disolución de un Estado, intentar conciliar los intereses de los Estados a que afecta. Esos intereses son a menudo importantes, casi siempre contradictorios, y su armonización será en muchos casos el resultado de difíciles negociaciones entre los Estados directamente afectados por la sucesión de Estados. Esos Estados son los únicos que saben verdaderamente cuáles son sus propios intereses, los que casi siempre están en situación más idónea para defenderlos y, en cualquier caso, los únicos que saben hasta dónde pueden llegar en sus concesiones recíprocas.

64. Estas consideraciones encuentran su exponente más notable en el caso de la disolución del Estado belgaholandés, en el que los dos Estados sucesores se negaron a someterse a las múltiples propuestas de solución formuladas por terceros Estados, que en ese caso eran las más grandes Potencias de la época. La solución fue obra de los propios Estados interesados, aun cuando sea posible descubrir cierta relación entre los diferentes tipos de solución que se les propusieron y las soluciones que en definitiva adoptaron. Es indudablemente muy útil y absolutamente necesario dejar a las partes interesadas el mayor margen de libertad posible para la búsqueda de un acuerdo aceptable para ambas, pero no hay que olvidar que, en algunos casos, esa «confrontación» podría resultar perjudicial para los intereses de la parte más débil.

65. Por consiguiente, a fin de atenuar, cuando no evitar, un conflicto de intereses, conviene formular algunos principios para orientación de las partes. Si se trata de Estados sucesores con intereses divergentes, la *equidad* puede y debe ocupar un lugar preeminente en la solución que se adopte. Así se desprende con especial claridad de los distintos Protocolos de la Conferencia de Londres relativos a la separación de Bélgica y Holanda. En particular, el Cuadragésimo Octavo Protocolo, de 6 de octubre de 1831⁷⁴, invoca varias veces el *concepto de equidad como principio rector de la distribución de las deudas entre los dos Estados sucesores*. Dice también dicho Protocolo que «la Conferencia ha procedido al examen del método que ha de aplicarse para llegar a una *distribución equitativa* * de las deudas y cargas [...] entre Holanda y Bélgica»⁷⁵.

⁶⁸ Anuario... 1972, vol. II, pág. 321, documento A/8710/Rev.1, cap. II, secc. C, art. 27, párr. 11 del comentario.

⁶⁹ F. Moussu, «Chronologie des faits internationaux d'ordre juridique, *Annuaire français de droit international*, 1964, París, vol. X, 1965, pág. 1000.

⁷⁰ O'Connell, *op. cit.*, pág. 393.

⁷¹ *Ibid.*, pág. 394.

⁷² *Ibid.*, pág. 393.

⁷³ *Ibid.*, nota 6.

⁷⁴ De Martens, ed., *Nouveau Recueil de traités*, t. XI (*op. cit.*), págs. 315 a 319.

⁷⁵ *Ibid.*, pág. 316.

66. En el curso de sus deliberaciones, la Conferencia consideró «más justo» fundar la partición de las deudas en un criterio basado en la importancia respectiva de la población o de los impuestos pagados por ésta. Asimismo, la Conferencia de Londres llegó a «considerar equitativo» * que las deudas contraídas durante la Unión por el Reino de los Países Bajos se distribuyeran [entre los dos Estados sucesores] a partes iguales⁷⁶. Finalmente, en el Tratado de 19 de abril de 1839, que selló el acuerdo entre ambas partes, se cargó a Bélgica una suma de cinco millones de florines holandeses, correspondiente a esa proporción igual. Así, pues, los dos Estados procedieron efectivamente a la división de las deudas «sobre una base de estricta igualdad (división por mitades)»⁷⁷.

67. En el mismo Cuadragésimo Octavo Protocolo, la Conferencia reiteró además su intención de tener en cuenta las «reglas de equidad» en la búsqueda de una solución. No obstante, no consiguió en ningún momento dar una definición de esas reglas, lo que no es extraño, ya que la equidad es ante todo algo referente a casos concretos y situaciones particulares. Un tratadista da una idea acertada de ese concepto al considerarlo como «la realización de la justicia en un caso particular»⁷⁸. Parece inútil, en efecto, cuando no imposible, intentar una codificación de las reglas de equidad. Conviene dejar a los Estados interesados en la sucesión de Estados un amplio margen de libertad para encontrar la solución que, a su juicio, traduzca mejor lo que entiende por equidad, habida cuenta de las circunstancias de tiempo y de lugar y de las condiciones propias del caso de que se trate.

2. PROBLEMAS QUE PLANTEA LA CALIFICACIÓN DE CIERTOS CASOS DE SUCESIÓN DE ESTADOS

68. No es siempre fácil calificar rigurosamente un fenómeno sucesorio como hecho de «separación-secesión» o como hecho de «disolución de un Estado». Como se recordará, la Comisión, en su proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en materia de tratados aprobado provisionalmente en 1972, estableció una clara distinción entre la disolución y la separación, o secesión, de un Estado⁷⁹. Dado que ese planteamiento fue discutido por varios Estados en sus observaciones sobre el proyecto⁸⁰ y por ciertos representantes en la Sexta Comisión, durante el vigésimo octavo período de sesiones de la Asamblea General, la Comisión de Derecho Internacional modificó ligeramente después, en su proyecto de artículos de 1974, la regulación de esos dos supuestos. Aunque mantuvo la distinción teórica entre

la disolución de un Estado y la separación de parte de un Estado, la Comisión reguló los dos supuestos simultáneamente en un mismo artículo desde el punto de vista de los Estados sucesores (art. 33), abordando en otras disposiciones el supuesto de la separación de partes de un Estado considerado desde el punto de vista del Estado predecesor, cuando éste continúa existiendo (artículo 34)⁸¹. En el caso de la sucesión en los bienes de Estado, la Comisión estimó que, a la luz de las características especiales de la sucesión en esa esfera, convenía mantener la distinción entre secesión y disolución. Dedicó a esos dos tipos de sucesión dos artículos distintos, a los que, sin embargo, consagró un comentario común⁸².

69. En su elección de los ejemplos históricos de la práctica de los Estados y en la calificación de éstos para su clasificación dentro del tipo de separación-secesión y del de disolución, el Relator Especial ha tenido en cuenta fundamentalmente el hecho de que, en un caso del primer tipo, el Estado predecesor sobrevive al cambio territorial, mientras que en un caso del segundo deja de existir. En el primer caso, el problema de la partición de las deudas se plantea entre un Estado predecesor y uno o varios Estados sucesores, mientras que en el segundo concierne a Estados sucesores entre sí. Sin embargo, es indudable que incluso el criterio de desaparición o supervivencia del Estado, aparentemente muy fiable, no se puede, en definitiva, aplicar de manera segura y rigurosa, ya que plantea en especial los problemas espinosos de la continuidad y la identidad del Estado.

70. En el caso de la desaparición del Reino de los Países Bajos en 1830 —que el Relator Especial ha examinado, no sin vacilaciones, en el marco de la «disolución de un Estado» y no en el de la separación—, el Estado predecesor, la entidad monárquica belgaholandesa, aparentemente desapareció y fue sustituido por dos Estados sucesores nuevos, Bélgica y Holanda, que se hicieron cargo a partes iguales de la deuda del Estado predecesor. La solución que se dio a la partición de las deudas ha sido incluso, hasta cierto punto, lo que ha confirmado la naturaleza del fenómeno ocurrido en la monarquía holandesa y lo que ha permitido calificarlo de «disolución de un Estado». Era posible, en efecto, considerar inversamente el ejemplo de los Países Bajos desde un punto de vista secesionista y convenir con Feilchenfeld en que, «desde un punto de vista jurídico, la independencia de Bélgica no fue sino la secesión de una provincia»⁸³. Tal calificación, si se hubiera adoptado efectivamente, habría podido resultar muy perjudicial para los intereses de Holanda, en la medida en que precisamente no parecía demostrado que la provincia secesionista estuviera obligada *ipso jure* a participar en el servicio de la deuda del Estado desmembrado, sobre todo en igual proporción.

71. En realidad, ni la Conferencia de Londres ni tam-

⁷⁶ *Ibid.*, pág. 317.

⁷⁷ Rousseau, *op. cit.*, pág. 464.

⁷⁸ A. Decenière-Ferrandière, «Quelques réflexions touchant le règlement des conflits internationaux», *Mélanges A. Decenière-Ferrandière*, París, Pedone, 1940, pág. 107.

⁷⁹ Véase *Anuario...* 1972, vol. II, págs. 318 y 322, documento A/8710/Rev.1, cap. II, secc. C, arts. 27 y 28.

⁸⁰ Véase *Anuario...* 1974, vol. II (primera parte), págs. 70 y ss., documento A/CN.4/278 y Add.1 a 6, secc. III, art. 27.

⁸¹ *Ibid.*, págs. 263 y ss., documento A/9610/Rev.1, cap. II, secc. D, arts. 33 y 34.

⁸² *Anuario...* 1976, vol. II (segunda parte), pág. 147, documento A/31/10, cap. IV, secc. B, subsecc. 2, arts. 15 y 16.

⁸³ Feilchenfeld, *op. cit.*, pág. 208.

poco las mismas partes, especialmente Bélgica, adoptaron este punto de vista. Los dos Estados consideraron que su separación era la *disolución de una unión* y se atribuyeron ambos la calidad de Estado sucesor de un Estado predecesor desaparecido. Tal es la calificación que hace el Tratado de Londres de 19 de abril de 1839, celebrado entre las cinco Potencias y los Países Bajos, cuyo artículo III disponía lo siguiente:

La Unión * que ha existido entre Holanda y Bélgica, en virtud del Tratado de Viena de 31 de mayo de 1815, Su Majestad el Rey de Holanda, Gran Duque de Luxemburgo, la reconoce *disuelta* *⁸⁴.

72. No obstante, es preciso señalar que, en el caso considerado, podría surgir una dificultad que impediría adoptar la calificación propuesta de «disolución de una unión», ya que ni Holanda ni Bélgica eran Estados en el momento de su unión. Holanda había perdido esa calidad desde su anexión por la Francia revolucionaria y Bélgica no había logrado todavía la soberanía internacional. Tal vez por razones de oportunidad, con objeto de facilitar la búsqueda de una solución, se procedió a clasificar la separación de Bélgica y Holanda entre los casos de disolución de una unión. Es indudable, sin embargo, que el Congreso de Viena (1815), que puso término a la epopeya napoleónica, había tenido la intención de restablecer a los Países Bajos en su antigua calidad de Estado antes de unirlos a Bélgica.

Sea como fuere, lo importante (y ello se aplica asimismo a los demás ejemplos de la práctica de los Estados examinados en el presente informe) es el hecho de que la disolución lleva aparejada la desaparición del Estado predecesor, que queda totalmente desmembrado, mientras que la separación de una o varias partes del territorio de un Estado permite sobrevivir al Estado predecesor. Esta observación es la que ha tenido un valor determinante en las clasificaciones realizadas, no sin vacilaciones, por el Relator Especial. Por otra parte, hay que reconocer que esta observación pone de relieve la semejanza que existe entre ambas situaciones y que requiere por lo menos cierta analogía, cuando no la total identidad, de las soluciones adoptadas para la distribución de las deudas en los casos de separación y de disolución.

C.—Soluciones propuestas

73. Fauchille formula la regla siguiente:

Si un Estado deja de existir fragmentándose y dividiéndose en varios Estados, cada uno de éstos debe asumir, en una *proporción equitativa* *, una parte de las deudas del Estado originario en su totalidad y cada uno de ellos debe también hacerse cargo exclusivamente de las deudas contraídas en interés exclusivo del territorio⁸⁵.

74. Bluntschli recurre a una fórmula semejante. Así,

el artículo 49 de su «Código de derecho internacional» establece:

Si un Estado se divide en dos o más Estados nuevos, ninguno de los cuales debe ser considerado continuador del antiguo, se entiende que éste ha dejado de existir y que los nuevos Estados lo sustituyen en calidad de nuevas personas⁸⁶.

Este tratadista preconiza también la partición equitativa de las deudas del Estado predecesor que se ha extinguido y cita como ejemplo «la división de los Países Bajos en dos reinos, Holanda y Bélgica», estimando, sin embargo, que «Holanda era en cierto modo continuadora de los antiguos Países Bajos sobre todo en lo que concierne a las colonias»⁸⁷.

75. En la distribución de las deudas, regida siempre por el principio de equidad, sería lógico establecer una distinción entre la disolución de una unión y la disolución de un Estado unitario. En la práctica, la unión entre dos Estados evoca a menudo una unión entre dos personas que, en sus capitulaciones matrimoniales, optan por lo que el derecho civil francés denomina «el régimen de la sociedad de gananciales». En este supuesto, cada uno de los cónyuges conserva los bienes que poseía antes del matrimonio y sólo responde de sus deudas anteriores. El marido y la mujer sólo asumen y se distribuyen las deudas comunes contraídas durante su unión. En caso de divorcio, se produce en cierto modo una vuelta al *statu quo ante*, junto con una distribución de las deudas contraídas en común durante el matrimonio.

En caso de disolución de un Estado unitario, es decir, de desmembramiento total de ese tipo de Estado que, por esta causa, deja de existir, lo que debe distribuirse es la totalidad de las deudas del Estado desaparecido. No cabe remitir a un *statu quo ante* que no existe. Ahora bien, para no tener que introducir esa distinción en un proyecto de norma, basta tener en cuenta que en este contexto se trata únicamente de las deudas de Estado del Estado predecesor, a diferencia de las deudas propias de cada territorio (o de cada Estado) componente del Estado predecesor. La disolución de la unión o del Estado unitario no afecta más que al destino de las deudas de Estado comunes asumidas hasta entonces por el Estado predecesor.

76. No conviene perder de vista la diferencia que existe entre la separación y la disolución de un Estado. En el primer caso, el Estado predecesor sobrevive y aún puede responder de sus deudas, sobre todo si el Estado secesionista, nacido por medios no pacíficos de la separación de una parte del territorio del Estado predecesor, se niega a todo acuerdo sobre la distribución de las deudas. En el segundo caso, el de la disolución de un Estado, el Estado totalmente desmembrado desaparece, y este hecho parece revestir una importancia considerable en el contexto de las deudas de Estado. En caso de desaparición total del Estado predecesor, en efecto, es esencial para los acreedores conocer el destino que se

⁸⁴ De Martens, ed., *Nouveau Recueil de traités*, t. XVI (op. cit.), pág. 773.

⁸⁵ Fauchille, op. cit., pág. 380.

⁸⁶ J.-G. Bluntschli, *Le droit international codifié*, 5.ª ed., tr. C. Lardy, París, Alcan, 1895, pág. 82.

⁸⁷ *Ibid.*

dará a sus créditos. En este supuesto, los distintos Estados sucesores resultantes de la disolución del Estado predecesor no pueden proceder sino por acuerdo, y generalmente consiguen distribuir así la deuda de Estado del Estado predecesor desaparecido. Por eso parece acertado, a la luz de la práctica de los Estados, que el acuerdo sea la piedra angular de la norma que se elabore. 77. Por consiguiente, la Comisión podría tomar en consideración, como parte de las normas relativas a esta materia, un proyecto de artículo del siguiente tenor:

Artículo 25.—Disolución de un Estado

Cuando un Estado se disuelva y desaparezca, formando las partes de su territorio dos o más Estados, la distribución de las deudas de Estado del Estado predecesor se determinará por acuerdo entre los Estados sucesores.

A falta de acuerdo, las deudas de Estado del Estado predecesor serán asumidas por cada Estado sucesor en una proporción equitativa, habida cuenta en particular de su capacidad de aportación y de los bienes, derechos e intereses que a él pasen en relación con esas deudas de Estado.