

## DOCUMENTO A/CN.4/L.282 \*

**Proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en lo que respecta a materias distintas de los tratados:  
memorando presentado por el Sr. Tsuruoka relativo al párrafo 2  
del artículo 23 aprobado por la Comisión**

[Original: inglés]  
[20 de julio de 1978]

1. En su 1515.<sup>a</sup> sesión, celebrada el 11 de julio de 1978, la Comisión aprobó el artículo 23 tal como había sido propuesto por el Presidente del Comité de Redacción, Sr. Schwebel. El texto finalmente aprobado por la Comisión dice lo siguiente:

*Artículo 23.—Unificación de Estados*

1. Cuando dos o más Estados se unan formando un Estado sucesor, la deuda de Estado de los Estados predecesores pasará al Estado sucesor.

2. Sin perjuicio de la disposición precedente, el Estado sucesor podrá, de conformidad con su derecho interno, atribuir la totalidad o parte de la deuda de Estado de los Estados predecesores a las partes componentes del Estado sucesor.

2. El párrafo 1 no contiene ningún cambio de redacción con respecto al proyecto del párrafo 1 del artículo 23, tal como fue aprobado por el Comité de Redacción (A/CN.4/L.272). La opinión general de la Comisión fue que el Comité de Redacción había formulado bien ese párrafo 1 y que, por consiguiente, no plantea ningún problema serio de fondo ni de forma. Comparto ese parecer.

3. El párrafo 2, en cambio, presenta cierto número de dificultades. Ese párrafo dispone, en esencia, que el Estado sucesor, en el caso de unificación de Estados, puede atribuir unilateralmente a sus partes componentes la deuda de Estado en la que ha sucedido a los Estados predecesores. Esta disposición parece contraria al principio de derecho generalmente aceptado con respecto a las operaciones financieras, en particular las de carácter transnacional. El principio generalmente aceptado con respecto a una transacción financiera nos indica que un deudor no debe, sin el consentimiento del acreedor, modificar los términos y condiciones de la obligación financiera que ha contraído legalmente. Se trata de un corolario del principio bien sabido de *pacta sunt servanda*. La atribución de la deuda a otra entidad es un tipo sumamente importante de modificación de las condiciones y modalidades de la deuda y, en consecuencia, sólo puede permitirse con el consentimiento de los acreedores interesados. Por esta razón, yo había propuesto (1515.<sup>a</sup> sesión, párr. 7) que se insertase la frase «con el

consentimiento de los acreedores interesados» en el texto del artículo 23, párrafo 2, propuesto por el Comité de Redacción.

4. En el debate celebrado en la Comisión, un miembro se opuso a la inserción de esa frase fundándose en que exigir al Estado deudor que obtenga el consentimiento de los acreedores (que pueden ser particulares) para atribuir su deuda a sus partes componentes es algo que supone una grave vulneración de la soberanía estatal del Estado deudor, porque la atribución de su deuda a sus partes componentes es un asunto puramente interno del Estado deudor. Me resulta difícil aceptar este argumento. Cuando un Estado obtiene un préstamo de una entidad (probablemente, en este caso, de una entidad extranjera, por ejemplo, un Estado extranjero, un particular extranjero o una organización internacional), ese Estado, lo mismo que cualquier otro deudor, está obligado a observar las condiciones y modalidades de esa operación financiera. Es un principio perfectamente reconocido en la comunidad de las naciones que el hecho de sujetar al Estado deudor a tales condiciones y modalidades para una operación financiera determinada no lleva consigo ninguna vulneración de la soberanía del Estado deudor. Ello es así quienquiera que sea el acreedor, porque la soberanía del Estado deudor puede ser infringida tanto por un Estado como por cualquier otra entidad.

5. Además, en muchas operaciones financieras transnacionales, las condiciones y modalidades incluyen una disposición en la que se establece que el Estado deudor podrá modificar esas condiciones y modalidades (por ejemplo, el plazo de reembolso) si el acreedor consiente en ello. Exigir el consentimiento del acreedor en tal caso no ha sido considerado nunca como una vulneración de la soberanía del Estado deudor. Simplemente significa que un Estado deudor no puede modificar unilateralmente las condiciones y modalidades de la deuda que ha contraído. No veo ninguna razón para que ese mismo principio no se aplique a la exigencia del consentimiento de los acreedores cuando el Estado sucesor desea atribuir a sus partes componentes la deuda de Estado de los Estados predecesores en el caso de unificación de Estados.

6. Varios miembros de la Comisión expresaron además la preocupación de que las palabras «con el consentimiento de los acreedores interesados» pudieran entra-

\* En el que se incorpora el documento A/CN.4/L.282/Corr.1.

ñar una injerencia en los asuntos internos del Estado sucesor, pues estimaban que todo lo que interesa a los acreedores es obtener el reembolso de la deuda y que el modo en que el Estado sucesor vaya a allegar los fondos para atender el servicio de la deuda es un asunto puramente interno que no les concierne. Estoy enteramente de acuerdo en que las disposiciones que tome el Estado sucesor para atender el servicio de la deuda constituyen un asunto puramente interno. Estoy de acuerdo también en que no es necesario para tales disposiciones exigir el consentimiento de los acreedores. Pero no era tal mi intención al proponer la inserción de las palabras «con el consentimiento de los acreedores interesados». Mi propuesta se basa en la interpretación de que el párrafo 2, tal como ha sido propuesto por el Comité de Redacción, no ofrece libertad al Estado sucesor de disponer en la forma que prefiera cómo se han de reunir los fondos para reembolsar la deuda de Estado en la que ha sucedido, sino que establece la *libertad del Estado sucesor para atribuir*, de conformidad con su derecho interno, esa deuda de Estado a sus partes componentes. La atribución de la deuda a las partes componentes del Estado sucesor supone, a mi juicio, la transmisión, del Estado sucesor a sus partes componentes, de la obligación de reembolsar la deuda. No creo que esté justificado permitir al Estado sucesor que transfiera la obligación de reembolsar la deuda a sus partes componentes de modo unilateral, sin el consentimiento de los acreedores interesados. Exigir el consentimiento de los acreedores en tal caso nada tiene que ver con la soberanía del Estado sucesor.

7. A propósito de soberanía, diría yo que el hecho de no requerir el consentimiento de los acreedores podría acarrear la vulneración de la soberanía de los acreedores cuando los acreedores interesados son Estados. Tal como está redactado, el párrafo 2 permite al Estado sucesor atribuir su deuda internacional a sus partes componentes de conformidad con su derecho interno, incluso si los acreedores son Estados. Ello significa que el Estado sucesor puede modificar unilateralmente el carácter de la deuda de Estado. ¿No es esto una violación de la igualdad soberana de los Estados acreedores, puesto que el Estado deudor y los Estados acreedores no son tratados en un plano de igualdad? Estimo que sí lo es. Al atribuir la deuda de Estado del Estado sucesor a sus partes componentes, la deuda de Estado se convierte en la deuda de las partes componentes interesadas. Ello significa que o bien la deuda de Estado que ha sido regulada por el derecho internacional dejará de estar regulada por él, o que las partes componentes han pasado a ser ahora sujetos de derecho internacional. Sea cual fuere la posición que se adopte, es evidente que hay una modificación sustancial del carácter de la deuda de Estado de que se trata. No debe permitirse que dicha modificación se produzca por una acción unilateral del Estado sucesor, porque debe permitirse también a los Estados acreedores que participen en igualdad de condiciones en la introducción de cambios en el carácter de la deuda de Estado.

8. Además, el párrafo 2 presupone que los Estados acreedores están obligados a observar el derecho interno

del Estado sucesor, porque la atribución de la deuda se haría en conformidad con ese derecho. ¿No constituye esto una vulneración de la soberanía de los Estados acreedores? Estimo que sí lo es. El derecho interno del Estado sucesor es una expresión unilateral de la voluntad de ese Estado. Ningún otro Estado, en virtud de su soberanía, puede quedar sujeto a tal expresión unilateral de la voluntad del Estado sucesor sin su consentimiento expreso. Por eso, hasta ahora, la Comisión ha evitado cuidadosamente, en cuanto le ha sido posible, todo «renvío» al derecho interno de un Estado. Así, sólo con la indicación del *consentimiento* de los Estados acreedores, podrán las disposiciones del párrafo 2 del artículo 23 estar exentas de críticas desde el punto de vista de la soberanía.

9. Reconozco que la enmienda propuesta por el Sr. Schwebel (y aprobada por la Comisión) mejora considerablemente el texto original que el Comité de Redacción ha propuesto. El texto original decía así:

2. *Las disposiciones del párrafo 1 se entenderán sin perjuicio de\** la atribución de la totalidad o de parte de la deuda de Estado de los Estados predecesores a las partes componentes del Estado sucesor de conformidad con el derecho interno del Estado sucesor.

Desde luego es improcedente emplear la expresión «Las disposiciones del párrafo 1 se entenderán sin perjuicio de...», porque tal expresión restringe la aplicación del principio de derecho internacional que se enuncia en el párrafo 1 mediante una acción unilateral del Estado sucesor. Por esta razón, celebro la enmienda propuesta por el Sr. Schwebel, que reconoce que, independientemente de lo que disponga el párrafo 2, la disposición del párrafo 1 sigue siendo válida. Sin embargo, el párrafo 2 del artículo 23 no deja de estar expuesto a la crítica.

10. Por lo pronto, no está nada claro quiénes serían los deudores después de la atribución, hecha en virtud del párrafo 2, de la deuda de Estado a las partes componentes del Estado sucesor. Es natural presumir que, después de haberse atribuido dicha deuda, las partes componentes interesadas pasarían a ser los nuevos deudores. Pero el mismo párrafo dice que esta disposición se entenderá *sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 1*. En consecuencia, en virtud del párrafo 1 el Estado sucesor es *también* responsable del reembolso de la deuda. ¿Tienen, pues, el Estado sucesor y sus partes componentes a las que se atribuye la deuda de Estado el carácter de codeudores (y en tal caso los acreedores pueden optar libremente por dirigirse a cualquiera de ellos para obtener el reembolso)? ¿Es el Estado sucesor meramente un fiador de la deuda de Estado atribuida a sus partes componentes, que son los nuevos deudores? O bien, ¿sigue siendo el Estado sucesor el deudor de la deuda de Estado, incluso de conformidad con el párrafo 2, mientras que sus partes componentes se hallan meramente obligadas a cooperar (de conformidad con el derecho interno del Estado sucesor) con el Estado sucesor para reembolsar la deuda? (De ser así, no es necesario incluir el párrafo 2 en el presente proyecto,

\* Subraya el Sr. Tsuruoka.

porque la Comisión sólo se ocupa de las reglas de derecho internacional, y el principio de derecho internacional relativo a la sucesión de la deuda de Estado en la unificación de Estados se enuncia claramente en el párrafo 1.) En suma, con la adición del párrafo 2, tal como está redactado, se hacen confusas y vagas todas las relaciones jurídicas entre acreedores y deudores o, vista la cuestión desde un ángulo distinto, entre los acreedores, el Estado sucesor y las partes componentes de éste a las que se atribuye la deuda de Estado. No creo prudente que la Comisión apruebe una disposición que entraña tanta ambigüedad.

11. Sin embargo, puede eliminarse la ambigüedad del párrafo 2 insertando en el mismo las palabras «con el consentimiento de los acreedores interesados». Si se da el consentimiento, entonces puede decirse que se crea una nueva relación contractual entre las respectivas partes componentes interesadas del Estado sucesor y los acreedores de que se trate. En virtud de esa nueva relación, las partes componentes de que se trate pasarían a ser nuevos deudores y el Estado sucesor quedaría liberado de la carga del reembolso como deudor. En tal caso, la parte de introducción del párrafo 2, que dice: «Sin perjuicio de la disposición precedente», es impropia, ya que el párrafo 2 contempla ahora una nueva situación. Así, hay que redactar de nuevo esa parte, de modo que diga: «Lo dispuesto en el párrafo 1 no excluye la posibilidad de atribuir...»

12. El segundo problema se refiere a la modalidad de atribución de la deuda de Estado. Tal como el párrafo 2 está redactado, no especifica qué parte de la deuda de Estado debe atribuirse a una u otra de las partes componentes. Se limita a establecer que la deuda del Estado debe atribuirse *de conformidad con el derecho interno del Estado sucesor*. A este propósito, el ejemplo presentado en la Comisión para explicar el significado del párrafo 2 es muy propio para inducir a confusión. El ejemplo que se da es que la deuda de Estado de que se trate se atribuiría a la parte componente que hubiera

sido, antes de la unificación de Estados, el Estado deudor de tal deuda de Estado. Pero no es eso lo que dispone el párrafo 2. Por el contrario, el párrafo 2, tal como ahora está redactado, permite al Estado sucesor atribuir la deuda de Estado a *cualquier* parte componente de conformidad con su derecho interno. Si la intención del párrafo 2 es permitir esta clase de libertad por parte del Estado sucesor, ¿por qué la posibilidad de esa atribución se circunscribe únicamente a las partes componentes del Estado sucesor? ¿Por qué no un Banco del Estado? ¿Por qué no una empresa estatal? En algunos casos, un Banco del Estado o una empresa estatal son financieramente más sólidos que las partes componentes del Estado sucesor. En suma, el párrafo 2, tal como actualmente está redactado, es demasiado limitado si su objetivo es establecer la libertad del Estado sucesor para atribuir la deuda de Estado a otra entidad, y, por otra parte, es demasiado amplio si su objetivo es disponer la libertad del Estado sucesor para atribuir la deuda de Estado a la parte componente que era el Estado predecesor responsable de la deuda de Estado de que se trate.

13. Por las diversas razones que quedan expuestas, no estoy convencido de que el párrafo 2 del artículo 23 tenga utilidad alguna en todo el proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en lo que respecta a materias distintas de los tratados. Incluso temo que pueda añadir un innecesario elemento de confusión en todo el proyecto. Parece más prudente, pues, que se suprima el párrafo 2 del artículo 23 o que se modifique del modo siguiente:

«2. *Lo dispuesto en el párrafo 1 no excluye la posibilidad de atribuir, con el consentimiento de los acreedores interesados, la totalidad o parte de la deuda de Estado de los Estados predecesores a las partes componentes del Estado sucesor o a cualquier otra entidad de conformidad con el derecho interno del Estado sucesor.*»