

siendo valedera y hay que mantenerla aun cuando cree dificultades de interpretación.

30. Deberían numerarse los dos párrafos del artículo, y se debería adaptar el texto inglés del segundo párrafo al del párrafo 1 del artículo 24 en que se utiliza la expresión «taking into account, *inter alia*», que es preferible a «taking into account such factors». Además, sería indudablemente conveniente determinar si en el párrafo 1 del artículo 24 esa expresión engloba implícitamente el factor «capacidad de aportación» del Estado sucesor, mencionado en el artículo 25. Opina el orador, como el Sr. Ushakov, que en el primer párrafo del artículo 25 se debería recoger la fórmula utilizada en la frase inicial del artículo 16; en efecto, el estilo afirmativo empleado en el artículo 25 impone a los Estados interesados una obligación, cuando se ha de tener en cuenta que a veces es sumamente difícil, por no decir imposible, llegar a un acuerdo en caso de disolución de un Estado, que es asunto penoso. El término «desaparezca» no suscita ningún problema para el orador, como tampoco la utilización de la palabra «disolución»; aunque no se opone a que ésta se sustituya por «fraccionamiento». Observa finalmente que al parecer de algunos miembros de la Comisión, hay un vínculo entre el artículo 25 y el artículo W. Sin embargo, la disolución puede referirse a cualquier forma de Estado y no sólo a una unión de Estados. Por tanto, conviene mantener la fórmula empleada al comienzo del artículo 25, en que se habla simplemente de «un Estado».

Se levanta la sesión a las 18 horas.

1504.^a SESIÓN

Martes 20 de junio de 1978, a las 10.05 horas

Presidente: Sr. José SETTE CÂMARA

Miembros presentes: Sr. Ago, Sr. Bedjaoui, Sr. Castañeda, Sr. Dadzie, Sr. El-Erian, Sr. Francis, Sr. Jagota, Sr. Njenga, Sr. Pinto, Sr. Quentin-Baxter, Sr. Riphagen, Sr. Šahović, Sr. Schwebel, Sr. Sucharitkul, Sr. Tabibi, Sr. Tsuruoka, Sr. Ushakov, Sir Francis Vallat, Sr. Verosta.

Sucesión de Estados en lo que respecta a materias distintas de los tratados (*continuación*) (A/CN.4/301 y Add.1¹, A/CN.4/313)

[Tema 3 del programa]

PROYECTO DE ARTÍCULOS PRESENTADO
POR EL RELATOR ESPECIAL (*continuación*)

ARTÍCULO 25 (Disolución de un Estado)² (*continuación*)

1. El Sr. CASTAÑEDA dice que el Relator Especial ha procedido acertadamente al tratar por separado, en

los artículos 24 (A/CN.4/313, párr. 26) y 25, los casos de separación de parte de un Estado y de disolución de un Estado. Sin embargo, reconoce que es en ocasiones difícil distinguir claramente entre ambos casos. Cuando el Relator Especial redactó el artículo 24, tenía presentes las situaciones en las cuales una parte relativamente pequeña del territorio de un Estado se separa de éste para formar un nuevo Estado, de manera que el Estado predecesor conserva en lo esencial su identidad. El artículo 25 se refiere al caso, muy diferente, en que el Estado predecesor se fracciona en varios Estados.

2. Ahora bien, sería difícil clasificar de modo absolutamente seguro en una u otra de estas categorías una situación en la cual, por ejemplo, uno de los Estados consituyentes abandonase los Estados Unidos de América; en efecto, la unión tal como estaba reconocida antes de ese acaecimiento habría sido rota, pero los Estados Unidos en cuanto país seguirían, según toda probabilidad, existiendo. Las opiniones pueden diferir aun cuando se trate de acontecimientos históricos: por ejemplo, la opinión personal del Sr. Castañeda sobre la suerte del Imperio austrohúngaro es que, aunque el Imperio se haya dividido en cuatro partes aproximadamente iguales, existía cierta continuidad, pues una de esas partes conservaba de la época imperial su nombre y su capital, elementos que el derecho internacional considera como símbolos importantes de la identidad nacional. El Sr. Castañeda piensa que, desde el punto de vista jurídico, la diferencia entre la separación y la disolución no concierne al fondo, sino que es una cuestión de grado.

3. Admite, con Sir Francis Vallat (1503.^a sesión), que existen factores políticos que deben tomarse en cuenta para regular el paso de la deuda. Como parece imposible mencionar en el texto del artículo todos los factores pertinentes, deberá entenderse tácitamente que esos factores están siempre presentes. Otros elementos que deben tomarse en consideración para determinar quién ha de responder de las deudas de Estado son, como se indica ya en el artículo, la equidad y la capacidad de aportación del Estado sucesor, así como los bienes, derechos e intereses que a él pasen. El Relator Especial ha procedido con acierto al señalar, en el artículo 24, las consideraciones de equidad que han de regir el paso de la deuda; y, en el artículo 25, la primacía del acuerdo entre los Estados sucesores. Esta distinción consituye la principal diferencia entre los dos artículos.

4. Por último, el Sr. Castañeda aprueba las sugerencias del Sr. Ushakov y del Sr. Jagota³ sobre la armonización de la redacción del artículo 25 con la de otros artículos. Esta tarea debería confiarse al Comité de Redacción, al cual puede remitirse ya el artículo.

5. El Sr. VEROSTA recuerda que la Monarquía danubiana nació de la unión, sobre la base del derecho internacional de tres unidades históricas: el Imperio de Austria, con Eslovenia y la ciudad de Trieste; el Reino de Bohemia, con Moravia y Silesia; y el Reino

¹ *Anuario... 1977*, vol. II (primera parte), pág. 47.

² Véase el texto en la 1503.^a sesión, párr. 1.

³ 1503.^a sesión, párrs. 22 y 30 respectivamente.

de Hungría, con Croacia. Una primera unión se formó en el siglo xvii entre Austria y Bohemia, que estrecharon sus relaciones después de la guerra de los treinta años para hacer frente al peligro otomano y adoptaron una administración común, cuyo centro radicaba en Viena. Hungría mantuvo su individualidad. Su posición fue confirmada en 1867, de manera que la Monarquía danubiana, disuelta en 1918, se componía de dos Estados: por una parte el Imperio austríaco, que comprendía Austria y Bohemia, así como una parte de Polonia y Dalmacia; y, por otra parte, el Reino de Hungría. El Imperio austríaco quedó enteramente disuelto, pues Bohemia se separó y Austria se constituyó en Estado nuevo, mientras que los polacos de Galizia fueron adscritos a Polonia y Dalmacia se dividió entre Yugoslavia e Italia. Por el contrario, Hungría, aunque su territorio quedó disminuido en dos terceras partes, insistió en conservar su identidad, lo que muestra perfectamente que la distinción que debe establecerse entre los casos de separación y los casos de disolución no depende sólo de la importancia del territorio de que se trate, sino de la voluntad de las partes.

6. No cabe, pues, hablar de disolución de Estado, en el sentido del artículo 25, sino en el caso del Imperio austríaco, que desapareció para dar nacimiento a dos Estados nuevos: Checoslovaquia, que comprendía parte de Hungría septentrional, y Austria, disminuida de sus partes eslovena e italiana. Esta desaparición del Imperio austríaco no dejó, por otra parte, de suscitar dificultades en la Conferencia de la Paz (París 1919), en la que los aliados se encontraron frente a dos Estados nuevos: la República Checoslovaca y la República de Austria. Fue necesario, por consiguiente, que esta última cediera, por el Tratado de Saint-Germain-en-Laye, territorios que ya no poseía en cuanto nuevo Estado. A diferencia de la disolución del Imperio austríaco, la disolución de la Monarquía danubiana no corresponde al caso de sucesión de Estados previsto en el artículo 25, pues no se trata de la disolución de un Estado, sino de la disolución de una unión política, que no está comprendida en el proyecto de artículos. La Monarquía danubiana era, en efecto, una monarquía doble, compuesta de dos Estados distintos, el Imperio austríaco y el Reino de Hungría, que fue disuelta por la desaparición de uno de sus miembros: el Imperio austríaco.

7. En cuanto a la redacción del artículo 25, el Sr. Verosta piensa que ha de ser armonizada con la de los demás artículos y debe suprimirse la referencia a la capacidad de aportación del Estado sucesor. Al mencionar este criterio, el Relator Especial pensaba probablemente en los Estados de reciente independencia. Por consiguiente, tal vez podría decirse en el artículo 22⁴ que, en el caso de que el Estado sucesor sea un Estado de reciente independencia, debe tenerse en cuenta, para el paso de las deudas de Estado, su capacidad de aportación.

8. El Sr. ŠAHOVIĆ comparte la opinión adoptada por el Relator Especial en el artículo 25, tal como fi-

gura en el capítulo III de su décimo informe (A/CN.4/313). El Relator Especial se ha encontrado en una situación difícil, pues ha debido deducir reglas generales de una práctica muy diversificada. Ha procedido con acierto al distinguir entre la separación de parte o partes del territorio de un Estado y la disolución de un Estado, pues, en el segundo caso, el Estado predecesor desaparece, mientras que subsiste en el primero.

9. Sin embargo, el Sr. Šahović se pregunta si el Relator Especial ha tenido razón al insistir, como lo ha hecho en su informe, en la distinción que ha de establecerse entre la situación del Estado unitario y la del Estado federal. A su juicio, la regla enunciada en el artículo 25 debe ser bastante general para abarcar ambas situaciones, pues se trata, tanto en una como en otra, de un caso de disolución de Estado. El Sr. Šahović espera que el Comité de Redacción podrá formular una regla suficientemente clara a este respecto. En su opinión, debería indicarse en el comentario que se trata de una regla general, que se aplica tanto al caso del Estado unitario como al del Estado federal.

10. El Sr. Šahović estima que el problema suscitado por la aplicación del principio de equidad debe considerarse a la luz del informe de la Comisión sobre la labor realizada en su 28.º período de sesiones⁵, en el cual se indica claramente la dirección que ha de seguirse a este respecto. Cabe preguntarse, en efecto, si debe insistirse en determinados elementos de este principio, por ejemplo, en la capacidad de aportación del Estado sucesor, como ha hecho el Relator Especial en la segunda parte del artículo 25. ¿Se trata del principio de equidad en general o de principios equitativos, tales como la Corte Internacional de Justicia ha querido aplicarlos en determinados casos? Deberían precisarse las intenciones de la Comisión a este respecto.

11. El Sr. Šahović propone en conclusión que se mantenga, en su conjunto, la redacción del artículo 25, teniendo en cuenta las observaciones de forma que se han presentado.

12. El Sr. SUCHARITKUL aprueba sin reservas la redacción del artículo 25. En la hipótesis se que se disuelva un Estado y desaparezca sin que las partes de su territorio formen dos o más Estados, no habría sucesión de Estados, puesto que no habría Estado sucesor y el territorio del Estado desaparecido se convertiría en *terra nullius*. Pero esta hipótesis no se ha producido nunca y, por consiguiente, no hay razón alguna para preverla.

13. En el caso al cual se refiere el artículo 25, es decir, el caso en que las partes del territorio del Estado predecesor formen dos o más Estados, es justo que la distribución de las deudas de Estado del Estado predecesor se determine por acuerdo entre los Esta-

⁴ Véase 1500.ª sesión, nota 8.

⁵ Véase *Anuario... 1976*, vol. II (segunda parte), págs. 129 a 131, documento A/31/10, cap. IV, secc. B, subsecc. 2, comentario de introducción a la sección 2, párrs. 12 a 24.

dos sucesores, sin intervención, aprobación o participación del Estado predecesor o del tercer Estado acreedor.

14. El Relator Especial ha tenido también razón al prever que, 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».

15. El Sr. Sucharitkul señala a la atención de la Comisión el hecho de que el cambio de nombre o de título de un Estado, fenómeno muy frecuente en el sudeste asiático, no modifica la personalidad de ese Estado cuando resulta que existe una continuidad jurídica en la personalidad internacional del Estado de que se trate. Tal es el caso de Birmania, que ha cambiado varias veces de título desde su independencia. Tal es igualmente el caso para los Estados de reciente independencia surgidos de la Indochina francesa, como Camboya y Laos, que no están comprendidos en el artículo 25. El caso de la unificación de Viet Nam, en 1975, tampoco depende del artículo 25, sino del artículo W⁶.

16. El Sr. Sucharitkul advierte, no obstante, una laguna en el proyecto de artículos en lo concerniente a la creación de Malasia en 1963. No se trata, en efecto, de un Estado de reciente independencia, pues dicho Estado está compuesto por la antigua Federación de Malasia, ya independiente, y los territorios de Saba y de Sarawak. Tampoco se trata de un caso de anexión, ni de disolución de un Estado en el sentido del artículo 25. Hubo, en efecto, disolución total y desaparición jurídica de la Federación de Malasia sin que las partes de dicha Federación formasen dos o más Estados, pues la totalidad del territorio de los Estados malayos forma parte del nuevo Estado. Por consiguiente, el caso de la creación de Malasia no está totalmente comprendido en el artículo 25. Pero el problema que este caso origina no ha sido difícil de resolver, pues Malasia debía suceder totalmente en las deudas de Estado de la antigua Federación de Malasia.

17. El Sr. NJENGA felicita al Relator Especial por la presentación del artículo 25 y su comentario detallado sobre la cuestión de la disolución. Como han subrayado otros oradores, en especial Sir Francis Vallat (1503.^a sesión), la Comisión debería, al regular el caso de la disolución, tratar de proteger no sólo a los Estados sucesores, sino también a los acreedores del Estado predecesor. Es éste un aspecto sumamente importante y, aunque se tome ya en cuenta en el artículo en cierta medida, el Comité de Redacción debería esforzarse por mitigar aún más el temor natural del acreedor, de que en caso de «desaparición» del Estado predecesor se encuentre a la merced de diversos Estados sucesores, cada uno de los cuales trate de eludir las obligaciones de su predecesor. El Sr. Njenga aprueba a este respecto la observación formulada por el Sr. Tabibi en la sesión anterior respecto de la utilización en el artículo de la palabra «desaparezca».

18. Se podría alcanzar el objetivo a que se refiere el Sr. Njenga indicando de manera más detallada cómo los diferentes elementos que deben tomarse en cuenta según lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo estarán vinculados a las deudas de Estado de que se trate. Hay verdadera necesidad de reglas precisas a este respecto. Si, al concluir las uniones entre Noruega y Suecia o entre Dinamarca e Islandia, el reparto de las deudas no suscitó problemas, fue ciertamente por el hecho de que la mayor parte de las deudas contraídas por esas uniones se referían a actividades diplomáticas. Pero si se disuelve un Estado a consecuencia de una guerra civil o de una intervención exterior, es probable que los Estados sucesores apenas estarán más dispuestos a entenderse amistosamente sobre sus responsabilidades respectivas en cuanto a obligaciones contraídas por su predecesor, de lo que estarían (para recoger la analogía establecida por el Relator Especial) las partes en un divorcio. Análogamente, si el fraccionamiento de las uniones entre Estados africanos a que se ha referido el Relator en su informe no ha originado problemas para los acreedores de esas uniones, es probablemente porque no llevaban en existencia el tiempo suficiente para haber contraído deudas importantes; pero existe el peligro de que los créditos, incluso considerables, de los acreedores caigan en el olvido si la Comisión nada hace para impedir el retorno al *statu quo ante*, en caso de disolución de un Estado o de una unión existente desde cierto tiempo. Por último, el Relator Especial ha señalado el hecho de que las opiniones difieren en cuanto a lo que es equitativo; divergencias que complican el reparto de las deudas según el principio de equidad. Convendría, pues, que el artículo fuera más detallado, según el modelo del artículo 16.

19. Son en definitiva los contribuyentes quienes soportan la carga de las obligaciones financieras de un Estado. Aun aceptando la idea según la cual, tras una disolución, podría considerarse que los contribuyentes del Estado predecesor seguían obligados a reembolsar su deuda general, el Sr. Njenga no piensa que sería justo imputarles las deudas contraídas con ocasión de la construcción de obras, tales como presas o vías férreas que, a causa del trazado de las nuevas fronteras, se encuentren situadas en el territorio de un Estado sucesor distinto del suyo. La Comisión debería precisar que las deudas de índole particular deben pasar a un Estado sucesor particular; y quizá convendría prever, a este respecto, la inclusión en el artículo de una regla tal como la sugerida por Fauchille, citada por el Relator Especial en el párrafo 73 de su décimo informe (A/CN.4/313). Dicha regla sería útil tanto para los Estados sucesores como para los acreedores.

20. El Sr. EL-ERIAN dice que el Relator Especial, en su presentación escrita y oral del artículo 25, ha dado muestras de la erudición y de las pacientes investigaciones a que tiene habituada a la Comisión. Suscribe la tesis del Relator Especial de que las situaciones de separación y de disolución, que son distintas, deben ser objeto de dos artículos distintos, aunque se siente obligado a reconocer que la línea de demarcación entre esas dos situaciones no siempre es

⁶ Véase 1500.^a sesión, párr. 21.

clara. Por esa falta de claridad cuando se examina el valor de decisiones históricas como precedentes de casos de separación o de disolución hay que preguntarse con qué fin se han aplicado las reglas en que la decisión se inspira.

21. Por diversas razones es difícil decir si el fraccionamiento de la República Árabe Unida citado por el Relator Especial (A/CN.4/313, párr. 57) es un caso de separación o de disolución. En primer lugar, la situación aparente (fusión de Egipto y Siria en un Estado unitario) difería de la situación real, pues para todos los fines prácticos y a pesar de la existencia de un gobierno y un Parlamento centrales había en el interior de ese Estado dos regiones distintas: Egipto y Siria. Tres elementos son particularmente pertinentes para los trabajos actuales de la Comisión señalados por ésta en relación con el proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en materia de tratados: *a)* el hecho de que antes de la unificación las dos regiones estaban reconocidas internacionalmente como Estados soberanos y plenamente independientes; *b)* el hecho de que el proceso de la unificación se consideró, no como la creación de un Estado soberano totalmente nuevo ni como la incorporación de un Estado en el otro, sino como la unificación en uno solo de dos Estados soberanos ya existentes; *c)* el reconocimiento expreso por Egipto y por Siria de que continuaban en vigor los tratados concertados antes de la unión por cada uno de los Estados componentes en relación con sus regiones respectivas, y en relación solamente con ellas, a menos que se acordase otra cosa⁷. En tales circunstancias, la decisión de las Naciones Unidas de no exigir de la República Árabe Unida recién formada que presentase en su propio nombre una solicitud de admisión como Miembro, sino de considerarla como el Estado sucesor de dos Miembros primitivos (Egipto y Siria) que se habían fusionado en uno solo, debe considerarse como una decisión pragmática. Fue asimismo pragmática la decisión tomada por las Naciones Unidas en cuanto al reconocimiento de la calidad de Miembro a Egipto y a Siria cuando se rompió su unión: Egipto declaró que Siria se había separado de la República Árabe Unida y que esta última sobrevivía, de modo que no tropezó con ninguna dificultad para hacer admitir que seguía siendo Miembro de las Naciones Unidas, y se autorizó a Siria para ocupar de nuevo su antiguo puesto separado, entendiéndose que su inicial participación en calidad de Miembro había quedado suspendida durante su participación en la unión.

22. En cuanto a las observaciones formuladas por Sir Francis Vallat en la sesión anterior acerca de la situación de la India en la Sociedad de las Naciones y en las Naciones Unidas, señala el orador que, con arreglo al Pacto de la Sociedad de las Naciones (art. 1, párr. 2), podía ser Miembro de esa organización «todo Estado, Dominio o Colonia que se gobierne libremente». Ciertamente es que la Carta de las Naciones

Unidas reserva el derecho a ser Miembro de ellas a los «Estados» solamente, pero la India y las Filipinas fueron admitidas como Miembros originarios en previsión de su acceso inminente a la plena independencia. Por otra parte, la Corte Internacional de Justicia declaró en 1952, en el asunto relativo a los *Derechos de los nacionales de los Estados Unidos de América en Marruecos*⁸, que Marruecos, en la época en que estaba ligado a Francia por un acuerdo de protectorado, constituía un Estado. Esto parece corroborar la opinión de que una entidad que presenta todas las características interiores, si no exteriores, de un Estado, puede ser considerada como tal.

23. Puesto que la palabra «desaparezca» ha suscitado problemas, tal vez la Comisión quiera reconsiderar la cuestión de su empleo en el artículo 25 (y en el artículo 16) o invitar en el comentario a los gobiernos a dar a conocer si estiman conveniente cambiarla o suprimirla. Mientras tanto, desearía el orador que el Relator Especial explicara por qué ha estimado necesario utilizar a la vez las expresiones «se disuelva» y «desaparezca». De todos modos, es evidente que no es el pueblo ni el territorio del Estado predecesor lo que desaparece, sino su estructura. Se pregunta el orador si la expresión «tax-paying capacity» que figura en la versión inglesa es la mejor traducción posible de la expresión francesa «la capacité contributive».

24. El Sr. QUENTIN BAXTER señala que la Comisión ha adoptado hasta ahora en el proyecto de artículos tres puntos de vista diferentes respecto de los acuerdos que pueden concertarse en tres tipos de situaciones diferentes. En el caso de los Estados de reciente independencia se ha mencionado la eventualidad de un acuerdo a título de precaución únicamente, siendo el objetivo perseguido hacer prevalecer el principio de la «tabla rasa», el derecho a la libre determinación y la idea de que el nuevo Estado no debe sufrir perjuicio alguno debido a acuerdos concertados antes de la independencia o en el momento de la independencia. En el caso del traspaso de una parte del territorio de un Estado, la Comisión supuso fundamentalmente que los Estados interesados llegarían a un acuerdo. Si se trata de una rectificación de frontera no ligada a un acto de libre determinación de un grupo de población cuya nacionalidad cambia, hay que admitir que el Estado vecino ha procedido a la modificación en virtud de un acuerdo. De no ser así, será sin duda que ha actuado por referencia a factores que han dejado de ser reconocidos como integrantes de una sociedad internacional ordenada. Finalmente, en los casos de separación de parte de un Estado y de disolución de Estados se dejó vía libre, con la esperanza de que los Estados interesados llegarían a un acuerdo, para el cual las disposiciones supletorias del proyecto darían indicaciones razonables; pero la Comisión no partió del principio de que concertarían un acuerdo, a causa de las dificultades que pueden ser inherentes a la situación. Por tanto, el orador preferiría que en el artículo 25 se adoptase la misma fórmula que en los artículos 15, 16 y 24.

⁷ *Anuario...* 1974, vol. II (primera parte), pág. 261, documento A/9610/Rev.1, cap. II, secc. D, arts. 30, 31 y 32, párr. 24 del comentario..

⁸ C.I.J. *Recueil* 1952, pág. 176.

25. Está generalmente admitido que es difícil distinguir entre los casos de separación y los de disolución; y los diversos ejemplos al respecto citados, como el precedente del Imperio austrohúngaro, muestran todos ellos que, de no darse circunstancias especiales, la comunidad internacional acepta la voluntad de los Estados directamente interesados. En los artículos 15 y 16, relativos a la sucesión en los bienes, lo mismo que en los artículos relativos a las deudas, sometidos a examen, la Comisión ha estimado conveniente, y con razón, prever esencialmente para los casos de separación y para los de disolución las mismas reglas, a fin de no forzar ni incitar artificialmente a los Estados a preferir una forma a otra. Se ha de reconocer que pueden existir casos híbridos, que presenten ciertos aspectos de las dos situaciones. Estima a este respecto el orador que la extensión de Malasia al Sabah (Borneo septentrional) es un caso de los previstos en el párrafo 2 del artículo 24, pues se trata del traspaso de un territorio de un soberano a otro efectuado no en el marco de una simple modificación de frontera, sino esencialmente en virtud del derecho de los pueblos interesados a disponer de sí mismos. Por ello estima el orador que el sistema de categorías elaborado por el Relator Especial es suficientemente flexible para abarcar los diferentes casos que pueden presentarse.

26. Como muestran los artículos del proyecto relativos a los bienes, con los cuales están estrechamente ligados los ahora examinados, la cuestión de la equidad se plantea en dos niveles diferentes. La regla predominante, que no hace intervenir el principio de equidad, determina que ciertos bienes pasan al Estado sucesor: existe, por ejemplo, una presunción justificadísima de que los bienes inmuebles situados en el territorio del Estado sucesor pertenecen a éste. De la misma manera, se da por supuesto que los bienes muebles indispensables para la actividad del Estado sucesor pasan a éste. Pero cuando se trata de otros bienes muebles entra en juego la noción de equidad, en el sentido de proporción equitativa o de distribución equitativa, lo mismo que entra en juego, al segundo nivel, la de compensación equitativa. En otros términos, si la aplicación de las primeras reglas relativas a los bienes inmuebles y a los bienes muebles ligados a las actividades esenciales del Estado conduce a un resultado particularmente favorable para un Estado sucesor por oposición a otro Estado sucesor o al Estado predecesor, debe tenerse en cuenta este hecho para la distribución de los bienes muebles no regida por las primeras reglas. Estima el orador que este principio es razonable y al mismo tiempo totalmente concordante con el propósito de la Comisión.

27. En el caso de las deudas parecería que la referencia a los bienes, derechos e intereses esté destinada a expresar la idea de que aquellos que obtienen el provecho tienen asimismo la carga de la obligación correspondiente. Por tanto, en cierto sentido esta referencia introduce la noción de equidad en los dos niveles. Pero deja sin resolver la cuestión del criterio de la capacidad de pago, introducido en el artículo 25 pero no en el artículo 24 y la del criterio de la rela-

ción directa entre la deuda y los bienes transmitidos. El orador opina que también a este respecto conviene cierta flexibilidad y es menester reconocer que el principio de la equidad, tanto en el caso de las deudas como en el de los bienes, se aplica a los dos niveles. La tesis de que no puede haber una vinculación absoluta entre los bienes inmuebles o los bienes que pasan necesariamente al Estado sucesor y las cargas que gravan tales bienes, tesis particularmente imperiosa en el caso de los Estados de reciente independencia, podría también tener aplicación supletoria en otros casos de separación o de disolución. Al Estado sucesor que se halla en posesión de bienes que a su juicio no merecen el gasto, no se le pueden imponer todas las cargas relacionadas con esos bienes. Por consiguiente y *a priori*, el principio debería ser que el provecho resultante del paso de determinados bienes lleva consigo las obligaciones ligadas a esos bienes, pero que, cuando no existe un vínculo de esa naturaleza y la deuda tiene carácter general, deben aplicarse los principios ordinarios de distribución equitativa. Muchos son los argumentos que pueden aducirse en apoyo de la opinión de que el criterio de la capacidad de pago tiene su lugar propio en el artículo 25 y también en el artículo 24. La solución quizá consistiría en seguir más de cerca en el texto del artículo 15 el del artículo 24 y en el del artículo 16 el del artículo 25, de modo que todos los matices del principio de equidad entren en juego a los dos niveles en lo concerniente no sólo a los bienes sino también a las deudas.

28. Señala finalmente el orador que en el proyecto de artículos se toma ampliamente en consideración la situación de los acreedores. Se aplica el principio de que subsisten las responsabilidades y obligaciones, y en el artículo 20 (Efectos del paso de deudas de Estado respecto de los acreedores) se enuncia la proposición fundamental de todo el derecho de sucesión, esto es, que el derecho interno permanece en vigor mientras el nuevo soberano no lo modifique: si lo hace, está implícitamente obligado por los principios de la responsabilidad de los Estados. También prevé el proyecto que no podrá invocarse contra un acreedor ningún acuerdo entre el Estado predecesor y el Estado sucesor, a menos que el acreedor haya participado en el arreglo o que el acuerdo se base en principios tan habituales y conformes con las reglas del proyecto de artículos que deban considerárselos adecuados. Sin embargo, todas esas disposiciones carecerán de efecto si no se revisan las relaciones fundamentales entre las deudas y los bienes y entre el derecho interno y el derecho internacional. En opinión del orador, es ésta una cuestión que debería ser examinada prioritariamente en el 13.º período de sesiones de la Comisión.

29. El Sr. SCHWEBEL aprueba el artículo 25 en cuanto al fondo y se adhiere a las observaciones hechas por los anteriores oradores. Estima en particular que, si la última expresión del artículo, que establece una relación entre las deudas y los bienes, derechos e intereses que pasan al Estado sucesor, responde en cierta medida a la observación formulada por el

Sr. Njenga, sería quizá conveniente la redacción más detallada que ha sugerido.

30. Comparte igualmente la opinión según la cual podría adoptarse una redacción que proteja más claramente los intereses de los acreedores. A este respecto, el Sr. Schwebel propone que se modifique el segundo párrafo del artículo 25 de la manera siguiente:

«A falta de acuerdo, las deudas de Estado del Estado predecesor pasarán a cada Estado sucesor en una proporción equitativa, habida cuenta en particular de los bienes, derechos e intereses que a él pasan en relación con dichas deudas de Estado y, en su caso, del beneficio exclusivo o dominante que obtenga de esos bienes, derechos e intereses.»

La última expresión de esta propuesta podría quizá dar satisfacción al Sr. Njenga. No está absolutamente seguro el orador de que deba suprimirse la mención relativa a la capacidad de aportación; tal vez incluso sería útil añadirla en otros textos.

31. El Sr. Schwebel estima fundamental, si se quiere que los artículos sobre la sucesión en las deudas de Estado aporten algo constructivo, que se suprima la palabra «internacional» que figura entre corchetes en el artículo 18 (Deuda de Estado), así como los corchetes en el artículo 20 (Efectos del paso de deudas de Estado respecto de los acreedores). Tal es el único medio de abordar el fondo del problema.

32. El PRESIDENTE, haciendo uso de la palabra en su calidad de miembro de la Comisión, dice que el Relator Especial ha procedido con acierto al establecer una distinción entre la separación de parte o partes del territorio de un Estado y la disolución de un Estado. En el primer caso, hay interacción de los intereses del Estado sucesor y del Estado predecesor, mientras que en el segundo esta interacción de intereses tiene lugar entre los propios Estados sucesores.

33. Conviene tener presente la relación existente entre el artículo 25 y el artículo 16, que enumera las diversas modalidades de paso de los bienes de Estado según la categoría de los bienes, en caso de disolución, y mantener en todo lo posible el paralelismo necesario entre los dos artículos. En cambio, el Sr. Sette Câmara no piensa que sea posible, habida cuenta de la estructura del proyecto de artículos, establecer una clasificación de las deudas, incluidas las deudas localizadas, es decir, las deudas contraídas por el gobierno central o los territorios interesados para la realización de proyectos en esos territorios. A su juicio, tampoco puede suponerse que un Estado nacido de la disolución de otro Estado vaya a asumir las deudas ligadas directamente al territorio de otro Estado. Tal vez bastaría mencionar esta cuestión en el comentario y podría invitarse al Comité de Redacción a estudiar esta posibilidad.

34. El Sr. Sette Câmara piensa también que la palabra «desaparezca» no es verdaderamente necesaria, puesto que su sentido ya está comprendido en las precedentes palabras «se disuelva»; y que podría su-

primirse en el artículo 25 y en el artículo 16. Comparte igualmente la opinión según la cual, al final del primer párrafo del artículo 25, sería preferible volver a la fórmula utilizada en el conjunto del proyecto, a saber: «a menos que se haya convenido en otra cosa», en lugar de utilizar la fórmula imperativa «se determinará por acuerdo», en vista de la dificultad de hacer respetar esta condición.

35. El Sr. Sette Câmara comparte las dudas emitidas sobre la introducción de la noción de capacidad de aportación en cuanto criterio de reparto equitativo. Como ya ha tenido ocasión de decirlo, teme que sea poco juicioso tratar de codificar cuestiones relativas a la equidad, tarea que, a su juicio, es casi imposible.

36. A reserva de estas observaciones, el Sr. Sette Câmara es partidario del artículo en su redacción actual. El Comité de Redacción no tendrá seguramente dificultad alguna en precisar los diversos puntos señalados por los miembros de la Comisión.

37. El Sr. USHAKOV, refiriéndose a su intervención en la 1503.^a sesión, aclara que se ha limitado a mostrar la dificultad que existe en ocasiones para distinguir entre los casos de separación y de disolución basándose en el criterio de la desaparición del Estado predecesor, pero que no por ello se ha declarado opuesto a los artículos 24 y 25. Deben mantenerse estos dos artículos en su sustancia. Si se suprime la palabra «desaparezca» en el artículo 25, esta disposición no será clara. A este respecto, se puede señalar que los artículos 24 y 25 se refieren respectivamente a un acuerdo «entre el Estado predecesor y el Estado sucesor» y entre «los Estados sucesores», pues el Estado predecesor subsiste en el primer caso, pero desaparece en el segundo.

38. El Sr. BEDJAoui (Relator Especial) comprueba que todos los miembros de la Comisión que han participado en el fértil debate sobre el artículo 25 han tratado dos cuestiones. La primera se refiere al alcance de esta disposición, y más especialmente a la clasificación de los casos incluidos respectivamente en el ámbito del artículo 24 y del artículo 25. La segunda se refiere al lugar que debe asignarse al acuerdo de las partes y a la equidad en la regla fundamental enunciada en el artículo objeto de examen. Algunos miembros de la Comisión han hablado de la sucesión de determinados Estados en la calidad de miembros de una organización internacional, pero no es necesario decir que los ejemplos que han dado sólo tienen carácter de ilustración. La Comisión ha decidido desde hace largo tiempo no ocuparse, en el proyecto que se está elaborando, ni de la sucesión de gobiernos, ni de la sucesión en la calidad de miembro de una organización internacional.

39. En cuanto a la primera cuestión, el Relator Especial conviene en que es difícil encontrar un criterio suficientemente seguro para distinguir los casos de separación de los de disolución. Como han hecho observar varios miembros de la Comisión, debería no obstante ser posible vencer esta dificultad adoptando un criterio pragmático. Si la separación no afecta pro-

fundamente a la estructura del Estado de que se trate, a su fisonomía política y a su forma constitucional, el Estado predecesor puede sobrevivir. Por el contrario, si 15 de los 23 Estados federados del Brasil se separasen de este país, como ha imaginado el Sr. Ushakov, habría una verdadera disolución. Como ha mostrado el Sr. Verosta, hay casos verdaderamente asombrosos. El Sr. Bedjaoui mantiene, sin embargo, que la distinción entre separación y disolución es clara e inteligible, a pesar de las dificultades de explicación que pueda presentar. No ha ignorado estas dificultades, puesto que ha citado especialmente el caso del Imperio otomano, en el que Turquía se consideró como un Estado sucesor entre otros. Por su parte, el Sr. Verosta ha trazado magistralmente el desmembramiento del Imperio austrohúngaro, que dio lugar a una floración de Estados nuevos o resucitados y a una nueva y completa delimitación de la Europa danubiana. Debe tenerse en cuenta la posibilidad de que un Estado no quiera considerarse disminuido, hasta el punto de que prefiera sufrir una verdadera disolución. Tal fue el caso de Austria, que se consideró como un Estado predecesor. Por el contrario, Hungría, aunque su territorio disminuyó en dos tercios, insistió en su continuidad. Conviene, por tanto, tener también en cuenta la voluntad de los Estados de que se trate.

40. Como la Comisión comprobó al elaborar el proyecto de artículos sobre la sucesión de Estados en materia de tratados y como lo comprobará todavía en el curso de la elaboración del presente proyecto de artículos, ciertos casos son inclasificables. En varias ocasiones, Polonia fue reconstituida, en los siglos XVIII y XIX, por separación de partes del territorio de Rusia, de Prusia y de Austria. Para estos Estados, no se trataba de una separación, de la misma manera que, cuando Polonia se desmembraba, no se trataba de una verdadera disolución, ya que las partes separadas no se constituían cada una en Estado, como se prevé en el proyecto, sino que se integraban a uno de los tres Estados antiguos. Polonia fue desmembrada cuatro veces. Tras el tercer reparto, perdió su existencia política durante 124 años, hasta 1918. Polonia ha rehusado siempre la calidad de Estado sucesor, pretendiendo que no había sucedido a los Estados que la habían desmembrado y que había sido restaurada por un acto de su propia soberanía, recuperando así la posesión de todos los bienes de Estado y abandonando todas las deudas de Estado de los Estados predecesores. Se ha evocado a este respecto la antigua noción de «soberanía latente», según la cual la soberanía no queda completamente extinguida y puede revivir. Esta teoría se relaciona con la teoría romana del *post liminium* o del *jus post liminii*, según la cual el romano que era hecho prisionero conservaba latentes sus derechos en la ciudad romana hasta su liberación y su regreso a esa ciudad.

41. El caso de la India ha sido presentado admirablemente por el Sr. Jagota en la sesión anterior. En opinión del Relator Especial, los países colonizados afirmaban una realidad histórica al pretender que eran la continuación de Estados originarios «elimina-

dos» por los Estados colonizadores. Estos últimos llevaron dicha teoría al extremo, tratando de traducir tal continuidad en los hechos. Así se impidió a la India que hiciera «tabla rasa» y se la obligó a continuar asumiendo las obligaciones heredadas del pasado. La India tuvo la mala suerte de acceder a la independencia en un contexto regional y mundial desfavorable. A este respecto, el Relator Especial se refiere a la opinión disidente expresada por el magistrado Moreno Quintana en el *Asunto del derecho de paso por el territorio indio* según la cual «la India, en cuanto sucesor territorial no lo era en absoluto de modo originario, puesto que se trataba de un Estado que recuperaba una independencia que antaño había tenido»⁹. Se trataba, pues, de otro caso de soberanía latente, reactivada en 1947.

42. Por consiguiente, la cuestión de la calificación de determinadas situaciones no se plantea únicamente en casos de separación o de disolución, sino también en casos de creación de Estados de reciente independencia. En opinión del Sr. Bedjaoui, Etiopía es un ejemplo de Estado de reciente independencia, nacido después de la anexión y de la explotación colonial fascista por Italia. Ahora bien, el Estado etíope no se consideró como un Estado sucesor, sino que hizo valer una continuidad, suspendida de 1935 a 1947. Según el Tratado de paz con Italia, firmado en 1947¹⁰, el Imperio etíope fue restaurado. En los instrumentos pertinentes de dicha época se consideró que la expedición de Italia contra el Imperio de Etiopía, emprendida en 1935, así como su ocupación de Albania, en 1939, eran hechos irregulares que no podían tener existencia jurídica ni producir consecuencias de derecho. La Comisión de conciliación franco-italiana creada por el Tratado de Paz de 1947 decidió que la soberanía etíope se retrotraía a la fecha de entrada de las tropas italianas en Etiopía¹¹. En lo que respecta a la Federación de Rhodesia y de Nyasalandia, sir Francis Vallat ha tenido razón en subrayar (1503.ª sesión) que la India disfrutaba, mucho antes de su independencia, de una cierta personalidad internacional, más señalada que la de dicha Federación. Si el Relator Especial se ha referido a ello, lo ha hecho a título simplemente indicativo, y en especial porque se menciona este caso en la *Documentation concernant la succession d'Etats dans les matières autres que les traités*¹² porque se ha hecho alusión a él respecto del proyecto de artículos relativo a la sucesión de Estados en materia de tratados, y porque ha sido analizado en la doctrina. En realidad, antes de hablar de federación o de unificación en ese caso, habría que demostrar la existencia de Estados sucesores que se unen. De hecho, ni Rhodesia ni Nyasalandia eran Estados. Antes de hablar de disolución, habría que demostrar la existencia de un Estado des-

⁹ C.I.J. *Recueil* 1960, pág. 95.

¹⁰ Naciones Unidas, *Recueil des Traités*, vol. 49, pág. 3.

¹¹ Naciones Unidas, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. XIII (publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: 64.V.3), pág. 648.

¹² Publicación de las Naciones Unidas, N.º de venta: E/F.77.V.9, pág. 547.

aparecido y el nacimiento de nuevos Estados. Ahora bien, la Federación no era un Estado y ningún Estado nuevo nació de su disolución. El caso de la Federación de Malasia, citado por el Sr. Sucharitkul, plantó problemas análogos. Malasia no fue anexionada ni tampoco era un Estado anexionante, por lo que este caso no queda verdaderamente incluido en el artículo 25. En cuanto al caso de Borneo, corresponde al párrafo 2 del artículo 24, como ha hecho observar el Sr. Quentin-Baxter.

43. El Sr. Sucharitkul ha subrayado a justo título que los cambios de nombre no permiten llegar a la conclusión de haber desaparecido el Estado predecesor. No solamente algunos países del sudeste asiático han cambiado de nombre, sino también ciertos países de África. Así se mantuvo en Egipto la denominación «República Árabe Unida» después de desaparecer jurídicamente la unión; dicha denominación era el símbolo de la unidad ardientemente deseada por la nación árabe.

44. La conclusión a la cual ha llegado el Sr. Ushakov en lo concerniente a las hipótesis previstas en los artículos 24 y 25 es justa: las reglas enunciadas en esas dos disposiciones deben ser bastante similares. Además, esas reglas se asemejan a otras reglas que figuran en el proyecto, puesto que se basan al mismo tiempo en el acuerdo de las partes y en la noción de equidad. La dificultad está en dosificar esos dos elementos.

Se levanta la sesión a las 13 horas.

1505.^a SESIÓN

Miércoles 21 de junio de 1978, a las 10.05 horas

Presidente: Sr. José SETTE CÂMARA

Miembros presentes: Sr. Ago, Sr. Bedjaoui, Sr. Castañeda, Sr. Dadzie, Sr. Díaz González, Sr. El-Erian, Sr. Francis, Sr. Jagota, Sr. Njenga, Sr. Pinto, Sr. Quentin-Baxter, Sr. Reuter, Sr. Riphagen, Sr. Šahović, Sr. Schwebel, Sr. Sucharitkul, Sr. Tabibi, Sr. Tsuruoka, Sr. Ushakov, Sr. Francis Vallat, Sr. Verosta.

Sucesión de Estados en lo que respecta a materias distintas de los tratados (*continuación*) (A/CN.4/301 y Add.1¹, A/CN.4/313)

[Tema 3 del programa]

PROYECTO DE ARTÍCULOS PRESENTADO
POR EL RELATOR ESPECIAL (*conclusión*)

ARTÍCULO 25 (Disolución de un Estado)² (*conclusión*)

1. El Sr. BEDJAOUI (Relator Especial), señala que la cuestión de la clasificación de ciertas situaciones en

un tipo de sucesión más bien que en otro no se plantean solamente a propósito del artículo que se examina y del anterior a él; se planteó también, en términos más delicados todavía, cuando la Comisión decidió aplicar dos regímenes diferentes a una parte del territorio de un Estado según que sea traspasada por ese Estado a otro, o que se separa de él y se una a otro Estado. Estas dos hipótesis están previstas en el artículo 21³ y en el párrafo 2 del artículo 24 (A/CN.4/313, párr. 26), respectivamente, dándose un lugar predominante en el primero de estos artículos al acuerdo entre los Estados interesados. Hecha esa sutil distinción, la Comisión *a fortiori* habrá de distinguir entre la separación de una parte de un Estado y la disolución de un Estado.

2. Como en otros artículos del proyecto, en la norma enunciada en el artículo 25 conviene dar al acuerdo entre las partes y a la equidad el lugar que les corresponde. El Sr. Pinto (1503.^a sesión) se ha preguntado a este respecto si podrían sintetizarse los artículos del proyecto eliminando ciertas disposiciones y hasta algunos tipos de sucesión. Sin excluir totalmente esta posibilidad, insiste el orador en que es preciso mantener por el momento la forma en que está el proyecto, que ha sido laboriosamente elaborado. La tipología adoptada tiene la ventaja de fijar las ideas de modo fácilmente comprensible para los gobiernos. Quizá la Comisión pueda volver sobre esta cuestión en la segunda lectura del proyecto. Por ahora basta poner de relieve que, en la hipótesis de la separación prevista en el artículo 24, el acuerdo entre las partes suele ser bastante difícil de obtener puesto que se trata de una separación, en muchos casos violenta, y el Estado predecesor sobrevive. En cambio, en el caso del artículo 25, que es el de la disolución, como los Estados sucesores tienen intereses muy contradictorios, en general han de sacar provecho de un acuerdo. Por eso el Relator Especial ha dado al acuerdo un lugar más importante en el artículo 25 que en el 24. Cabe también señalar que el acuerdo previsto en el artículo 24 es entre el Estado predecesor y el Estado sucesor, mientras que el acuerdo a que se refiere el artículo 25 es entre los Estados sucesores solamente.

3. Por el contrario de lo que temen el Sr. Jagota (1503.^a sesión) y el Presidente (1504.^a sesión) no se trata de imponer un acuerdo a las partes. El artículo 25 no dispone que la sucesión en las deudas de Estado deba ser regulada por acuerdo; se limita a hacer constar que se deja esa cuestión al acuerdo entre las partes. Es una fórmula similar a la empleada en el artículo 12, sobre el paso de los bienes de Estado en caso de traspaso de una parte del territorio de un Estado. No obstante, en su fallo relativo a los *Asuntos de la plataforma continental del Mar del Norte* llegó la Corte Internacional de Justicia hasta imponer a los Estados la carga de una obligación de negociar de buena fe⁴. La Comisión no hace en el artículo 25 sino consagrar una realidad: el acuerdo entre las par-

¹ Anuario... 1977, vol.II (primera parte), pág. 47.

² Véase el texto en la 1503.^a sesión, párr. 1.

³ Véase 1500.^a sesión, nota 8.

⁴ C.I.J. *Recueil* 1969, pág. 47.