

el título del artículo y la modificación propuesta por el Sr. Calle y Calle para el texto español.

Así queda acordado.

Se levanta la sesión a las 11 horas.

1514.^a SESIÓN

Lunes 10 de julio de 1978, a las 15.10 horas

Presidente: Sr. José SETTE CÂMARA

Miembros presentes: Sr. Ago, Sr. Calle y Calle, Sr. Castañeda, Sr. Dadzie, Sr. Díaz González, Sr. El-Erian, Sr. Francis, Sr. Njenga, Sr. Quentin-Baxter, Sr. Riphagen, Sr. Šahović, Sr. Schwebel, Sr. Sucharitkul, Sr. Tabibi, Sr. Tsuruoka, Sr. Ushakov, Sr. Francis Vallat, Sr. Verosta, Sr. Yankov.

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, A/CN.4/L.272)

[Tema 3 del programa]

PROYECTOS DE ARTÍCULOS
PRESENTADOS POR EL COMITÉ DE REDACCIÓN

ARTÍCULOS 23, 24 Y 25

1. El PRESIDENTE invita al Presidente del Comité de Redacción a que presente los textos aprobados por el Comité de Redacción para los artículos 23, 24 y 25 (A/CN.4/L.272).

2. El Sr. SCHWEBEL (Presidente del Comité de Redacción) dice que los artículos 23, 24 y 25 aprobados por el Comité de Redacción están destinados a completar la sección 2 de la parte II del proyecto de artículos. Para ultimar estos artículos, el Comité ha tomado en consideración la corriente de opinión principal que se ha manifestado en el seno de la Comisión al examinarse los textos presentados por el Relator Especial y ha procurado, en especial, mantener en lo posible un paralelismo con los artículos correspondientes aprobados por la Comisión respecto del paso de bienes de Estado (artículos 14, 15 y 16²).

3. El artículo 23 se inspira en el artículo W propuesto por el Relator Especial en su noveno informe (A/CN.4/301 y Add.1, párr. 456), salvo que el Comité de Redacción, volviendo a la forma utilizada en el artículo 14, ha dividido el texto en 2 párrafos. El pri-

mero de esos párrafos enuncia de manera afirmativa la regla fundamental del artículo, en términos muy semejantes a los del artículo 14. Se hace hincapié en dicho artículo en el paso de las deudas de Estado. En lo que respecta al párrafo 2, el Comité ha decidido, a la luz del debate de la Comisión, no mantener las dos hipótesis previstas en los apartados *a* y *b* del artículo W, sino recurrir a un segundo párrafo redactado en el mismo sentido que el párrafo correspondiente del artículo 14. Al redactar este párrafo, el Comité ha recordado las dudas que se habían expresado en el seno de la Comisión sobre la oportunidad de hacer una remisión al derecho interno de un Estado de la manera que se hace en el párrafo 2 del artículo 14. Cuando se examinó este último artículo, la Comisión no llegó a un consenso sobre esta remisión al derecho interno y, por consiguiente, dejó el artículo 14 entre corchetes³. El Comité piensa que la redacción que propone para el párrafo 2 del artículo 23 representa una solución más adecuada del problema que plantea tal remisión. A diferencia del artículo 14 en el que la regla del párrafo 1 se enuncia, en el texto francés, «*sous réserve des dispositions du paragraphe 2*», el artículo 23 indica simplemente en su segundo párrafo que la regla contenida en el primer párrafo se entiende «*sans préjudice*» de las disposiciones del párrafo 2. Asimismo, la fórmula «*la adjudicación de los bienes de Estado [...] al Estado sucesor o, según el caso, a sus partes componentes*», utilizada en el párrafo 2 del artículo 14, se ha convertido, en el caso de las deudas de Estado, en «*la atribución [...] de la deuda de Estado [...] a las partes componentes del Estado sucesor*». Además, mientras que el artículo 14 disponía que la adjudicación de los bienes de Estado «*se regirá*» por el derecho interno del Estado sucesor, el artículo 23 se limita a decir que «*las disposiciones del párrafo 1 se entenderán sin perjuicio de la atribución [...] de la deuda de Estado [...] de conformidad con el derecho interno del Estado sucesor*». Por último, el párrafo 2 del artículo 23 se refiere, por razones de claridad, a la atribución de «*la totalidad o de parte*» de la deuda de Estado. El párrafo tal como ha sido propuesto ha recibido un amplio apoyo en el Comité de Redacción, el cual, por esta razón, no lo ha incluido entre corchetes.

4. El Comité sugiere que, si la redacción del párrafo 2 del artículo 23 recibe el asentimiento de la Comisión, ésta trate de encontrar tiempo, antes de concluir su primera lectura del proyecto en su totalidad o en el curso de la segunda lectura, para reexaminar el texto del artículo 14, con miras a suprimir en él los corchetes.

5. En lo que respecta al artículo 24, el texto aprobado por el Comité es esencialmente el mismo que había presentado el Relator Especial (A/CN.4/313, párr. 26) y se había remitido al Comité. Sin embargo, presenta una diferencia importante al referirse al final del primer párrafo, a todos «*los factores pertinentes*»,

* Reanudación de los trabajos de la 1505.^a sesión.

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

² 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.

³ Véase *Anuario... 1976*, vol. I, págs. 226 y ss., 1398.^a sesión, y págs. 277 y 278, 1405.^a sesión, párrs. 43 a 53.

mientras que en su texto el Relator Especial hablaba de «los bienes, derechos e intereses que pasen al Estado sucesor». El Comité propone esta misma modificación en el artículo 25. Por otra parte, el Comité ha decidido al final de un largo debate sobre el artículo 25 adoptar esta nueva fórmula que representa una transacción entre los diferentes criterios expresados por sus miembros sobre la oportunidad de mencionar expresamente, entre los factores que deben tomarse en cuenta, lo que el Relator Especial ha denominado «capacidad de aportación» de los Estados sucesores. Según algunos miembros del Comité, si se utilizase en el artículo 25 la expresión «tax-paying capacity», o alguna otra traducción, tal vez mejor, sería necesario que se utilice también en el artículo 24, ya que dicha capacidad constituye innegablemente uno de los factores más importantes que deben tomarse en consideración para resolver la cuestión del paso de las deudas de Estado. Según otros miembros, no debería mencionarse en ninguna parte tal capacidad, pues si se cita especialmente uno de esos factores, deberían citarse también otros, de menos fácil identificación. Se ha aducido, además, que la fórmula era demasiado vaga para prestarse a una interpretación uniforme y que la capacidad contributiva o de aportación podía variar con el tiempo.

6. La formulación que ahora propone el Comité debe entenderse en el sentido de que abarca el conjunto de los factores que pueden ser pertinentes para proceder a un reparto equitativo de las deudas de Estado en un caso determinado de sucesión, incluso la «capacidad de aportación», la capacidad de atender el servicio de la deuda, etc., así como los bienes, derechos e intereses que pasen al Estado sucesor en relación con las deudas de Estado de que se trate. Los miembros del Comité de Redacción han aceptado esta fórmula en la inteligencia de que, si la Comisión la aprueba a su vez, se aclarará su significado en el comentario. La aprobación de dicha fórmula para los artículos 24 y 25 podría exigir la revisión, en segunda lectura, de otros artículos ya aprobados.

7. En el artículo 25, la primera parte del texto recoge el período de frase introductorio del párrafo 1 del artículo 16, salvo que se han omitido las palabras «de que se trate», después de las palabras «Estados sucesores». Esta modificación, que implica que el artículo 25 se refiere a todos los Estados sucesores, está justificada por el hecho de que se trata en este caso de deudas y no de bienes de Estado. Debe evitarse que la responsabilidad de las deudas de Estado pueda transferirse a un Estado sucesor en virtud de un acuerdo celebrado únicamente entre los demás Estados sucesores. El Comité sugiere que se aproveche esta ocasión para sustituir, en segunda lectura, la expresión «dos o más Estados», que figura en el primer período de frase tanto del párrafo 1 del artículo 16 como del artículo 25, por «dos o más Estados sucesores». La redacción de la segunda parte del artículo 25 está calcada de la segunda parte del párrafo 1 del artículo 24, salvo en lo que respecta a la adición obvia de la palabra «cada» antes de las palabras «Estado sucesor», en el artículo 25.

ARTÍCULO 23⁴ (Unificación de Estados)

8. El PRESIDENTE invita a los miembros de la Comisión a que presenten sus observaciones sobre el artículo 23 aprobado por el Comité de Redacción, cuyo texto es el 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. 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.

9. El Sr. DÍAZ GONZÁLEZ dice que puede aceptar sin dificultad los textos inglés y español del párrafo 1 y el texto inglés del párrafo 2 del artículo propuestos por el Comité. En cambio, el texto español del párrafo 2 es inaceptable, ya que la expresión inglesa «without prejudice to» se traduce en dicho párrafo por «sin perjuicio de». Se ha producido manifiestamente una confusión —que, en el lenguaje jurídico español sumamente preciso, es inadmisibile— entre las nociones a que se refieren las palabras «perjudicar» y «prejujgar». Únicamente la utilización de esta última palabra traduce con exactitud la expresión inglesa y, por ello, el Sr. Díaz González propone que el texto español del párrafo 2 del artículo 23 se modifique de la manera siguiente:

«Las disposiciones del párrafo 1 no prejuzgarán de la atribución que pueda hacerse 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 de dicho Estado.»

10. El Sr. NJENGA estima que el texto propuesto por el Comité de Redacción presenta una clara mejora en relación con el texto del artículo W presentado inicialmente por el Relator Especial, por cuanto garantiza una protección equilibrada de los intereses de los Estados sucesores y de los de los Estados acreedores. Estos últimos no tendrán ya que depender del consentimiento de las partes componentes del Estado sucesor en asumir las deudas de los Estados predecesores. En el párrafo 2 de este artículo se toma en cuenta la realidad de Estados aparentemente unitarios, como la República Unida de Tanzania, donde, de hecho, el gobierno central no ejercía su competencia en todas las esferas sobre las partes componentes del país durante el período de transición.

11. Sería tal vez preferible sustituir en el párrafo 2 las palabras «con el derecho interno» por las palabras «con los elementos constitucionales» o explicar en el comentario que el «derecho interno» designa no sólo el derecho escrito —si es que existe— del Estado sucesor, sino también la Constitución de dicho Estado y la práctica de sus partes componentes. De

⁴ Para el examen del texto presentado inicialmente por el Relator Especial, véase *supra* 1500.ª sesión, párrs. 21 a 47, y 1501.ª sesión, párrs. 1 a 32.

este modo, se tomarían en cuenta casos como el de la República Árabe Unida, en que la sucesión de las deudas de Estado no era objeto de ninguna disposición escrita, ya fuera en una constitución o en otro instrumento. A reserva de esta observación, el Sr. Njenga estima aceptable, en general, el texto del artículo propuesto por el Comité de Redacción.

12. El Sr. USHAKOV hace observar que, en el caso de unificación de Estados, la situación de las deudas de Estado es enteramente diferente de la de los bienes de Estado, prevista en el artículo 14. En efecto, si el Estado sucesor es enteramente libre de repartir como le parezca entre sus partes componentes los bienes de Estado que le pasan, como se prevé en el párrafo 2 del artículo 14, no debe ser libre, por el contrario, de atribuir a sus partes componentes la totalidad o parte de las deudas de Estado de los Estados predecesores, a diferencia de lo que prevé el párrafo 2 del artículo 23, pues entran en juego los intereses del estado acreedor.

13. El artículo 23 enuncia dos reglas contradictorias: según el párrafo 1, la responsabilidad de las deudas de Estado de los Estados predecesores incumbe al Estado sucesor, mientras que, según el párrafo 2, incumbe a las partes componentes del Estado sucesor. Cabe, pues, preguntarse a quién tendrá que dirigirse el Estado acreedor: ¿al Estado sucesor, en virtud del párrafo 1, o a las partes componentes del Estado sucesor, en virtud del párrafo 2? El Estado sucesor podrá remitir al Estado acreedor a sus partes componentes, invocando el párrafo 2, y las partes componentes podrán remitir al Estado acreedor al Estado sucesor, apoyándose en el párrafo 1.

14. El Sr. Ushakov estima, por su parte, que el Estado sucesor es el único responsable de las deudas de los Estados predecesores y que no puede atribuir a sus partes componentes la totalidad o parte de estas deudas, más que si el Estado acreedor lo consiente.

15. El Sr. VEROSTA no cree que la situación sea tan confusa como piensa el Sr. Ushakov. En el párrafo 1 se enuncia la regla principal, según la cual el Estado sucesor es responsable de las deudas de los Estados predecesores; la regla enunciada en el párrafo 2 no es más que una regla supletoria. El Estado acreedor no puede, pues, dirigirse más que al Estado sucesor.

16. El Sr. CALLE Y CALLE estima que el artículo propuesto por el Comité de Redacción es claro y está bien concebido, y constituye una clara mejora en relación con el artículo W presentado inicialmente por el Relator Especial. Es menester, sin embargo, una modificación de redacción en las versiones española y francesa del párrafo 2. Es ilógico, en efecto, referirse a las «disposiciones» del párrafo 1, ya que este párrafo sólo contiene una regla.

17. En cambio, la expresión «sin perjuicio», contra la que se ha pronunciado el Sr. Díaz González, se utiliza en él de la misma manera que en el párrafo 2 de los artículos 15 y 16, además, en la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados. No parece en

absoluto necesario sustituir esta expresión por otra, ya que no se trata, en este caso, de «prejuzgar» o no la decisión del Estado sucesor, como ha dado a entender el Sr. Díaz González. Este párrafo significa simplemente que la regla según la cual la deuda de Estado de los Estados predecesores pasa al Estado sucesor se aplicará independientemente de cualquier reparto proporcional de la deuda que pueda hacerse entre las partes componentes del Estado sucesor, pues esta última cuestión depende exclusivamente del derecho interno de dicho Estado.

18. El Sr. TSURUOKA se pregunta si el artículo 23 toma verdaderamente en cuenta los intereses legítimos del Estado acreedor. En efecto, el párrafo 2 permite al Estado atribuir la totalidad o parte de sus deudas a sus partes componentes sin el consentimiento del Estado acreedor: ahora bien, un cambio de deudor efectuado de este modo sin el consentimiento del acreedor es anormal en derecho civil.

19. El Sr. YANKOV dice que no podía saber, de la lectura del artículo W del Relator Especial, cómo se protegerían los intereses de un Estado acreedor en caso de sucesión, mientras que el artículo 23 del Comité de Redacción ofrece claramente una protección al Estado acreedor en todas las situaciones. El párrafo 1 de este artículo establece una relación simple entre el Estado sucesor y el Estado acreedor mientras que el párrafo 2 se extiende sobre la relación entre los Estados predecesores y el Estado sucesor, pero pone claramente de manifiesto que, cualquiera que sea la manera en que se reparten las deudas entre las partes componentes del Estado sucesor, se protegerán los intereses del acreedor. El Sr. Yankov comprende el temor que ha expresado el Sr. Ushakov de que la referencia al «derecho interno» del Estado sucesor, en el párrafo 2, plantee problemas en la práctica, pero piensa que, si se consideran conjuntamente los dos párrafos que lo componen, merece apoyarse este artículo.

20. El Sr. CASTAÑEDA considera que el artículo del Comité de Redacción representa una mejora notable en relación con el artículo W. En particular, el hecho de enunciar en forma afirmativa la regla general de que las deudas del Estado pasarán al Estado sucesor proporciona mayores garantías a los acreedores y es preferible desde el punto de vista de la técnica jurídica. El Sr. Castañeda comparte la opinión del Sr. Verosta según la cual la regla enunciada en el párrafo 1 del artículo 23 es fundamental: es normal que las deudas de las partes componentes del Estado sucesor pasen a este Estado, pues es el único sujeto de derecho internacional que subsiste una vez que esas partes componentes han perdido su individualidad.

21. Apoya también la opinión del Sr. Ushakov de que el párrafo 2 del artículo podría prestarse a confusión, pero estima que se podría evitar esta dificultad indicando más claramente que dicho párrafo se refiere únicamente a las medidas que puedan adoptarse para las necesidades internas del Estado sucesor, medidas que no tendrán incidencia alguna en su

responsabilidad de sujeto de derecho internacional con respecto a un acreedor. El Sr. Castañeda propone, a tal efecto, que se añada en el párrafo 2, después de las palabras «partes componentes del Estado sucesor» una fórmula tal como «en el orden interno».

22. El Sr. TABIBI está de acuerdo en que el texto del Comité de Redacción representa una gran mejora en relación con el que había presentado inicialmente el Relator Especial, pero teme que, al referirse al «derecho interno del Estado sucesor», presente un peligro tanto para los acreedores como para las partes componentes más débiles del Estado sucesor. Por ejemplo, un acreedor podría encontrarse frente a un acuerdo concerniente al reembolso de su préstamo que, aunque fuera conforme al derecho interno del Estado sucesor, no correspondiera al acuerdo que había concertado con su deudor inicial. Una región pobre y poco poblada que se convierta en parte de un Estado sucesor podría, en virtud del derecho interno de este Estado, encontrarse con la responsabilidad de reembolsar una parte injustamente gravosa de una deuda contraída por una región más desarrollada y más poblada que se haya convertido también en parte de dicho Estado.

23. En opinión del Sr. Tabibi, podrían evitarse estos riesgos si se añadiese al párrafo 2 del artículo la expresión «habida cuenta de todos los factores pertinentes», que el Comité de Redacción ha utilizado en los artículos 24 y 25.

24. El Sr. USHAKOV propone que se sustituyan, en el párrafo 2, las palabras «Las disposiciones del párrafo 1 se entenderán sin perjuicio de la atribución de la totalidad o de parte» por «A reserva de las disposiciones del párrafo 1, el Estado sucesor tendrá el derecho de atribuir la totalidad o parte», para poner claramente de manifiesto que la regla principal es la que enuncia el párrafo 1.

25. El Sr. DADZIE dice que la regla general enunciada en el párrafo 1 del artículo, que estipula que las deudas de Estado de las partes componentes de un Estado sucesor pasarán todas a ese Estado, es prudente: esa regla garantiza una protección adecuada a los acreedores, los cuales sabrán siempre que, incluso si su crédito particular es atribuido, en virtud del derecho interno del Estado sucesor, a una parte componente de este Estado que resulte insolvente, la responsabilidad principal del reembolso incumbirá al propio Estado. El Sr. Dadzie no ve inconveniente en aceptar el artículo tal como ha sido propuesto por el Comité de Redacción.

26. El Sr. TSURUOKA piensa que la propuesta del Sr. Ushakov mejora el texto presentado por el Comité de Redacción, pues, en su forma actual, el párrafo 2 parece querer decir que, pese al párrafo 1, el Estado sucesor puede hacer lo que quiera de las deudas de Estado de los Estados predecesores.

27. Si, no obstante, el Comité de Redacción quería hacer responsable el Estado sucesor del reembolso de las deudas de los Estados predecesores, ¿no significa el párrafo 2 que las disposiciones del párrafo 1 no excluyen la posibilidad de atribuir la totalidad o parte

de las deudas de Estado de los Estados predecesores a las partes componentes del Estado sucesor en virtud de un acuerdo celebrado entre éste y el Estado acreedor? El Sr. Tsuruoka estima que es necesario precisar este punto antes de adoptar una decisión definitiva sobre el texto del artículo 23.

28. El Sr. FRANCIS está seguro de que el artículo 23 tiene por objeto proteger los intereses de los acreedores y los de las partes componentes del Estado sucesor. Espera que las partes ricas de tal Estado manifiesten generosidad en la aplicación del párrafo 2 del artículo y sólo exijan de un país pobre que haya contraído deudas importantes antes de fusionarse con ellas que asuma parte de sus obligaciones después de la fecha de la sucesión. Opina que la redacción propuesta por el Sr. Ushakov resuelve el problema planteado por la primera parte del párrafo 2 —si es que existe un problema— pues lo que dice de hecho tal párrafo es que se aplica la regla principal enunciada en el párrafo del artículo y que, con esta salvedad, las partes componentes de un Estado sucesor pueden llegar a un acuerdo sobre el reparto de las deudas de Estado entre ellas.

29. Sir Francis VALLAT llama la atención de la Comisión hacia el hecho de que, a diferencia del artículo 14, el artículo 23 no va entre corchetes, lo que indica que el Comité de Redacción ha aceptado el texto tal como se presenta. El objeto principal del artículo, conseguido mediante el párrafo 1, es el de establecer como regla general del derecho internacional que, en caso de unificación de Estados, las deudas de Estado de los Estados predecesores pasarán al Estado sucesor. Sin embargo, limitándose al párrafo 1, se habría excluido la posibilidad de repartir esas deudas entre las partes componentes del Estado sucesor, lo que no tendría importancia en el caso de la formación de un Estado unitario, pero sería inaceptable en la hipótesis de la formación de una federación. Esto explica la presencia del párrafo 2, cuyo significado es simplemente el de que corresponde al derecho interno del Estado sucesor determinar cuál de sus partes componentes continuará soportando la carga de la deuda de los Estados predecesores. Si se prevé que el párrafo 2 se aplicará «a reserva de las disposiciones del párrafo 1», como lo ha sugerido el Sr. Ushakov, el texto del artículo presentará una contradicción interna, pues la regla del párrafo 1 es que todo corresponde al nuevo Estado. Puede sin duda mejorarse la redacción del párrafo 2, pero Sir Francis se opone absolutamente a toda modificación como la propuesta por el Sr. Ushakov, que contradice directamente lo que ha convenido el Comité de Redacción.

30. Entre las situaciones que cabe esperar se presenten en la práctica y que la Comisión debe, pues, tener en cuenta en sus artículos, figura aquella en la cual un Estado existente solicita unirse a una federación, conservando sus bienes de Estado propios, y se accede a su deseo a condición de que conserve la responsabilidad de su propia deuda de Estado. Sir Francis no ve dificultades a que el acreedor deba, de conformidad con el derecho interno de la federación ampliada, dirigirse en primer lugar al nuevo miembro de

esta entidad para ser reembolsado. Debe preverse también la posibilidad de acuerdos concernientes al reparto de poderes, del tipo de aquellos en virtud de los cuales, en el Canadá, los poderes de tributación están repartidos entre el gobierno federal y los gobiernos provinciales. El objeto del párrafo 2 es indicar que el párrafo 1 no prohíbe esos acuerdos. Si se invierte la construcción del texto, equivaldría a dar a entender que esos acuerdos están prohibidos, lo que Sir Francis no puede aceptar en absoluto.

31. El Sr. SUCHARITKUL dice que el párrafo 1 del artículo 23 anuncia el principio fundamental de derecho internacional según el cual las deudas de los Estados predecesores pasan al Estado sucesor. Por su parte, el párrafo 2 se refiere a la cuestión práctica de las modalidades de reembolso de los créditos. Dicho párrafo guarda escasa relación con la protección del acreedor, que es ya objeto de los artículos 18, 19 y 20. La referencia al derecho interno está en consonancia con la que figura en el párrafo 2 del artículo 14, que dispone que la adjudicación de los bienes de Estado se regirá por el derecho interno del Estado sucesor. Existen varios ejemplos de casos en los cuales, al separarse partes del territorio de un Estado, la adjudicación de los bienes de Estado y el reparto de las deudas de Estado se ha regido por el derecho interno del Estado sucesor. Esto es lo que ocurrió cuando Singapur se separó de Malasia. El Sr. Sucharitkul estima que el párrafo 2 está redactado de manera clara y no tiene objeciones a que se utilice la expresión «sin perjuicio de», pero una modificación del texto en el sentido sugerido por el Sr. Tsuruoka respondería tal vez a la preocupación expresada por el Sr. Ushakov.

32. El Sr. ŠAHOVIĆ estima que el Sr. Ushakov ha hecho bien en oponer las situaciones previstas respectivamente en el artículo 14, relativo a los bienes de Estado, y en el artículo 23, relativo a las deudas de Estado, cuando se trata de unificación de Estados. Es cierto que la Comisión formuló el deseo de que el Comité de Redacción ajustara todo lo posible el artículo 23 al artículo 14, pero la semejanza entre esas dos disposiciones ha de ser limitada. Las razones que militan en favor del texto del párrafo 2 del artículo 14 son más convincentes que las que sirven de fundamento al texto del párrafo 2 del artículo que se examina. En el primer caso, la Comisión se ha limitado a enunciar el principio de que la adjudicación de los bienes de Estado al Estado sucesor o a sus partes componentes se regirá por el derecho interno del Estado sucesor. La regla enunciada en el párrafo 2 del artículo 23 va más lejos. Cabe preguntarse entonces qué importancia procede atribuir al párrafo 2 con relación al párrafo 1. A juicio del Sr. Šahović, en el párrafo 1 es donde se enuncia la regla general de derecho internacional. El párrafo 2 sólo se refiere a la eventual distribución de las deudas entre las partes componentes del Estado sucesor, conforme al derecho interno de este último. Es evidente que la regla de derecho internacional debe prevalecer sobre las soluciones adoptadas en el orden interno del Estado sucesor.

33. Sin llegar a proponer que se omita o se ponga entre corchetes el párrafo 2 del artículo que se examina —ya que no parece indispensable desde el punto de vista del derecho internacional— el Sr. Šahović sugiere que se redacte ese artículo de modo que se indique claramente que la regla general se enuncia en el párrafo 1. A tal efecto, el párrafo 2 podría comenzar con las palabras «A reserva de las disposiciones del párrafo 1». Pero convendría también hacer constar cuidadosamente en el comentario del artículo 23, las opiniones y las dudas expuestas en el curso del debate al que ha dado lugar.

34. El Sr. SCHWEBEL hace observar que el párrafo 2 es necesario si se quiere que el artículo 23 refleje de un modo realista la práctica de los Estados en materia de paso de las deudas de Estado. Dicho párrafo no establece una excepción a la regla del párrafo 1, pero estipula claramente que esa regla no prohíbe la atribución de las deudas de Estado a las partes componentes del Estado sucesor. Sin embargo, si esas partes componentes son insolventes, el Estado sucesor deberá responder de dichas deudas. El Comité de Redacción estimaba que el artículo estaba claro, pero es posible, desde luego, precisar su sentido en el comentario. A juicio del Sr. Schwebel, el texto actual establece un justo equilibrio entre dos extremos. representados por el texto inicial del artículo W y el texto propuesto por el Sr. Ushakov.

35. El Sr. USHAKOV hace observar que la disposición del artículo 20, según la cual los acuerdos concertados entre el Estado predecesor y el Estado sucesor, o entre Estados sucesores, relativos a las deudas de Estado no podrán ser invocados contra un tercer Estado acreedor, no hace ninguna mención del derecho interno. El párrafo 2 del artículo 23 no indica tampoco si el Estado acreedor está obligado a aceptar el derecho interno del Estado sucesor y, en su caso, a dirigirse a las partes componentes del Estado sucesor para obtener el pago. Si Liechtenstein y Suiza se unieran en un nuevo Estado en el que Liechtenstein perdiera toda autonomía financiera, ¿podría el nuevo Estado decidir que los acreedores de Liechtenstein deben dirigirse a Liechtenstein para obtener el pago? Por otra parte, el párrafo 2 no sólo comprende los casos de unión de Estados, sino también los casos de unificación que dan nacimiento a un Estado unitario. De ello se desprende que un Estado unitario podría atribuir libremente deudas a cualquier municipio, por insolvente que éste fuera, al cual los acreedores deberían dirigirse para obtener el pago.

36. Se habría de precisar que la regla enunciada en el párrafo 1 conserva su validez todos los casos. Podría lograrse este resultado si el párrafo 2 del artículo 23 comenzara con las palabras «A reserva de lo dispuesto en el párrafo 1», o «Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 1». También se podría subordinar al consentimiento del acreedor la regla enunciada en el párrafo 2, lo que daría satisfacción al Sr. Tsuruoka. Pero esa solución sería extraña, puesto que equivaldría a exigir que el acreedor diera su consentimiento al derecho interno del Estado sucesor; ahora bien, no se ve cómo podría oponerse a él.

37. El Sr. Ushakov estima que la regla enunciada en el párrafo 1 debe, pues, prevalecer en todos los casos: el Estado acreedor debe poder dirigirse al Estado sucesor. De ahí que el orador formule serias reservas respecto al párrafo 2.

38. Según el Sr. FRANCIS, el Comité de Redacción ha querido decir, en el párrafo 2, que las partes componentes de un Estado unificado pueden convenir un arreglo interno relativo a la distribución de las deudas de Estado entre ellas. No se pretende que esta regla quede colocada en el mismo plano que la regla del párrafo 1, sino que le es subsidiaria. Si tal era efectivamente la intención del Comité de Redacción, el Sr. Francis estima que el texto propuesto por el Sr. Ushakov sería preferible.

39. El Sr. DÍAZ GONZÁLEZ señala que, conforme al párrafo 1, las deudas de Estado de los Estados predecesores deben pasar «al Estado sucesor». Así, el Estado sucesor es el sujeto de derecho internacional, y no sus partes componentes. Los artículos no han de regular el modo en que se atribuirán las deudas a las partes componentes del Estado sucesor. Es una cuestión que depende del derecho interno del Estado sucesor y no concierne al acreedor. En estas condiciones, el párrafo 2 es inútil y debería suprimirse.

40. El Sr. TSURUOKA considera que la labor de la Comisión consiste en mejorar, cuando sea preciso, el texto de los artículos adoptados por el Comité de Redacción, figuren o no éstos entre corchetes. El artículo que se examina podría mejorarse en dos puntos. Las palabras «Las disposiciones del párrafo 1 se entenderán sin perjuicio» pueden interpretarse en el sentido de que esas disposiciones no producen el efecto jurídico de impedir la atribución de que se trata en el resto de la frase, siendo así que el significado que le dan la mayoría de los miembros de la Comisión es que el derecho interno del Estado sucesor debe conformarse al principio enunciado en el párrafo 1. Importa, pues, introducir esta aclaración, por ejemplo, haciendo que el párrafo 2 comience con las palabras «A reserva de las disposiciones del párrafo 1».

41. Leyendo el párrafo 2 del artículo 23, cabe también preguntarse si es necesario el consentimiento del Estado acreedor. Si debe considerarse que los párrafos 1 y 2 del artículo 23 están situados en el mismo plano, convendrá entonces mencionar el vínculo que debe existir entre la disposición del derecho interno del Estado sucesor y el consentimiento del Estado acreedor respecto de esta disposición.

42. El Sr. DADZIE dice que, a su juicio, es indudable que el Comité de Redacción no ha querido enunciar en el artículo 23 más que una regla, es decir, la que figura en el párrafo 1. La única finalidad del párrafo 2 es permitir a las partes componentes del Estado sucesor que concluyan un arreglo interno acerca de la distribución de las deudas de Estado. Pero como este párrafo parece suscitar dificultades y no agrega gran cosa al párrafo 1, el Sr. Dadzie apoya la propuesta encaminadas suprimirlo.

43. El Sr. CASTAÑEDA dice que su primera impresión ha sido que los autores del artículo se proponían enunciar en el párrafo 1 una regla única de efecto jurídico internacional y, en el párrafo 2, una disposición relativa a una cuestión de orden puramente interno. De ser así, habría que precisar esa intención, refiriéndose eventualmente, como el Sr. Castañeda ya ha sugerido, a los arreglos internos hechos por el Estado sucesor. Si esta sugerencia no es aceptable, quizá sea la mejor solución suprimir el párrafo 2, ya que no agrega nada al artículo, no produce ningún efecto jurídico y suscita dificultades de interpretación.

44. No obstante, a juzgar por algunas de las observaciones que se han hecho, parece ahora que, a juicio de algunos miembros, la regla enunciada en el párrafo 2 debería producir cierto efecto jurídico internacional. Se ha dicho que el Estado acreedor podría dirigirse en primer término a la antigua entidad jurídica y luego, si no consigue cobrar su crédito, al Estado sucesor. El Sr. Castañeda no está nada seguro de que ello sea realmente posible, pero si tal es en efecto el sentido de la regla de que se trata, también habrá que decirlo claramente. Por ello, el Sr. Castañeda propone que se agregue una disposición en la que se precise que esa regla sólo es aplicable con el consentimiento del Estado acreedor, porque, en caso contrario, entrañaría una violación del principio general de derecho conforme al cual la subrogación de deudor exige necesariamente el consentimiento del acreedor.

45. El Sr. Castañeda sugiere, además, que se modifique la fórmula de introducción del párrafo 2 del modo siguiente: «Lo dispuesto en el párrafo 1 no excluye la posibilidad de». Con estas modificaciones, el párrafo 2 expresaría claramente la intención de la mayoría de los miembros de la Comisión.

46. A juicio de Sir Francis VALLAT, la dificultad fundamental dimana del artículo 18 y del hecho de que el término «internacional» figura en él todavía entre corchetes. La mayoría de los miembros de la Comisión estiman que los artículos deberían aplicarse no sólo a la deuda de un Estado respecto de otro Estado, sino también a la deuda de un Estado respecto de un acreedor privado. En este caso, la mención en el párrafo 2 de un acuerdo entre el Estado sucesor y el Estado acreedor sería totalmente inapropiada, porque puede tratarse de deudas de índole muy diversa. Si los artículos se refirieran únicamente a los Estados acreedores, la situación sería quizá diferente.

47. Si bien reconoce que podría mejorarse el párrafo 2, Sir Francis Vallat estima que no sería prudente conservar sólo el párrafo 1. Con gran frecuencia, es una parte componente de un Estado sucesor la que sigue siendo responsable del servicio de la deuda del Estado predecesor. Si en el párrafo 2 no se prevé esta posibilidad, el acreedor privado se encontrará en una posición muy difícil, porque no sabrá a quién dirigirse para cobrar su crédito. En consecuencia, es absolutamente esencial prever una disposición análoga a la del párrafo 2 para los acreedores privados, incluso si ello no presenta la misma importancia en el caso de

las deudas entre Estados, que en la práctica dependen del derecho de los tratados.

48. El artículo 23, tal como está redactado, indica que el problema debe considerarse en dos niveles, ya que el párrafo 1 enuncia una regla internacional y el párrafo 2 reconoce que puede existir, en virtud del derecho interno del Estado sucesor, una situación jurídica diferente que no está excluida por el párrafo 1.

49. En consecuencia, Sir Francis Vallat propone que se mantenga el párrafo 2 a reserva de la modificación de la fórmula de introducción propuesta por el Sr. Tsuruoka. Propone asimismo que el comentario dé cuenta detenidamente del debate, teniendo en cuenta que la Comisión deberá sin duda alguna volver a ocuparse de esta cuestión al examinar los artículos en segunda lectura.

50. El Sr. RIPHAGEN reconoce que el artículo 23 tiende a hacer resaltar que el problema debe examinarse en dos niveles. Por otra parte, en el anterior período de sesiones⁵, el Sr. Riphagen tuvo ocasión de hacer observar que los artículos 19 y 20 no tenían en cuenta estos dos niveles. Puede hacerse la misma observación respecto del artículo 18.

51. El Sr. Riphagen propone que se apruebe el artículo 23 en su forma actual, a reserva de introducir la modificación que el Sr. Tsuruoka propone para la fórmula de introducción del párrafo 2. Propone, además, que en el comentario se refleje detalladamente el debate y que la Comisión vuelva a tratar esta cuestión en el examen en segunda lectura, juntamente con los artículos 18, 19 y 20.

52. El Sr. USHAKOV, refiriéndose a las observaciones de Sir Francis Vallat, se pregunta si la Comisión tiene el propósito de dejar al Estado sucesor en libertad de obligar a los Estados acreedores a dirigirse no a él sino a una u otra de sus partes componentes, de conformidad con su derecho interno. Si la Unión Soviética, después de haber contratado un empréstito con un banco privado extranjero, se uniera a Polonia y el Estado sucesor así formado decidiera que ese banco debería en lo sucesivo dirigirse a Polonia para cobrar su crédito, esta decisión sería conforme al párrafo 2 del artículo 23. ¿Se propone realmente la Comisión permitir una situación semejante?

Se levanta la sesión a las 18.05 horas.

⁵ Anuario... 1977, vol. I, pág. 308, 1471.^a sesión, párrs. 1 y 2.

1515.^a SESIÓN

Martes 11 de julio de 1978, a las 10.10 horas

Presidente: Sr. José SETTE CÂMARA

Miembros presentes: Sr. Ago, Sr. Calle y Calle, Sr. Castañeda, Sr. Dadzie, Sr. Díaz González, Sr. El-Erian, Sr. Francis, Sr. Njenga, Sr. Quentin-Baxter, Sr. Reuter,

Sr. Riphagen, Sr. Šahović, Sr. Schwebel, Sr. Sucharitkul, Sr. Tabibi, Sr. Tsuruoka, Sr. Ushakov, Sir Francis Vallat, Sr. Verosta, Sr. Yankov.

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, A/CN.4/L.272)

[Tema 3 del programa]

PROYECTOS DE ARTÍCULOS PRESENTADOS
POR EL COMITÉ DE REDACCIÓN (*continuación*)

ARTÍCULOS 23, 24 Y 25 (*continuación*)

ARTÍCULO 23 (Unificación de Estados)² (*conclusión*)

1. El Sr. QUENTIN-BAXTER comparte la opinión de que las dificultades creadas por el artículo 23 como también, por otra parte, las suscitadas por otros artículos del proyecto, provienen de la definición básica de la «deuda de Estado» que se da en el artículo 18³. También está de acuerdo en que el párrafo 2 es importante, sobre todo si se da por supuesto que será aplicable tanto a las deudas privadas como a las deudas de Estado. Sin embargo, no cree que con la exclusión de las deudas privadas se resolviera la dificultad y pudiera en ese caso suprimirse el párrafo 2.

2. Recuerda el orador que en la sesión anterior Sir Francis Vallat ha señalado, con mucha razón, que cuanto más se esfuerza la Comisión por establecer una separación entre los artículos y el derecho interno más se acerca a la esfera del derecho relativo a la sucesión en materia de tratados. En caso de sucesión de Estados, por ejemplo, un tratado bilateral en virtud del cual un gobierno haya contratado un empréstito con otro gobierno queda sin efecto a menos que ambas partes decidan mantenerlo e vigor. Por consiguiente, si la materia de los artículos estuviera anclada en el derecho de los tratados, la norma sería exactamente la contraria de la que se enuncia en el párrafo 1: en efecto, la deuda no sería reembolsada por haber desaparecido el tratado que la garantizaba. Esa conclusión le parece inaceptable. Por otra parte, el derecho de los tratados hace una excepción importante para los tratados dispositivos o tratados localizados. Si el proyecto de artículos prevé que se aplique a las deudas de Estado un régimen divorciado del derecho interno, ¿hay que ver en ello la admisión tácita de que puede crearse una nueva especie de tratados localizados o dispositivos? Tal posibilidad es desconocida en el derecho internacional consuetudinario y sería contraria a las normas que la Comisión ha elaborado en lo concerniente a la sucesión en materia de tratados.

3. Estas consideraciones hacen que el orador llegue a la conclusión de que para garantizar los derechos de

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

² Para el texto, véase 1514.^a sesión, párr. 8.

³ Véase 1514.^a sesión, nota 2.