

Citation: ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., “Tratados multilaterales y conferencias de las partes: Un fenómeno complejo”, Homenaje al Profesor Liñán Nogueras, *Peace & Security – Paix et Sécurité Internationales*, No. 13, 2025.

Received: 11 November 2024.

Accepted: 22 November 2024.

TRATADOS MULTILATERALES Y CONFERENCIAS DE LAS PARTES: UN FENÓMENO COMPLEJO

Paz ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA¹

Es un gran acierto el enfoque de la obra homenaje al profesor Liñán Nogueras como *Liber Discipulorum*. No solo porque —como dice la Semblanza académica con la que comienza— un *Liber Amicorum* tendría varios volúmenes, sino también porque las contribuciones de sus discípulos añaden una perspectiva de respeto, admiración y afecto que pone de relieve tanto la excelencia académica del profesor Liñán como sus cualidades humanas.

La Semblanza se refiere a su rigor metodológico y a su vocación didáctica, calificándolo como universitario comprometido con la sociedad y sus instituciones y como intelectual de talla, con carisma y fuste. A lo largo de las contribuciones, se encuentran alusiones a su fina ironía, su generosidad, su carácter agradable y educado al tiempo que estajanovista. Me adhiero, suscribo y ratifico todo ello con plena convicción.

Al elegir el tema para esta colaboración, me ha servido de inspiración ver cómo muchos de los participantes en la primera parte del libro destacan la importancia del consenso en los procesos de formación de normas en la concepción del derecho internacional e incluso esta noción figura en los títulos y es objeto de varias contribuciones². Por otra parte, se apunta que el tratado

¹ Universidad de Oviedo. Consejera Permanente, Consejo de Estado. La presente contribución recoge la intervención de su autora en la mesa redonda sobre Cuestiones actuales de Derecho Internacional en la Jornada en Homenaje a Diego J. Liñán Nogueras y presentación del *Liber Discipulorum* titulado *Unión Europea, Principios Democráticos y Orden Internacional*, celebrada en la Escuela Diplomática (Madrid) el 18 de octubre de 2024.

² FAJARDO DEL CASTILLO, T., “Consenso defectuoso, mayorías automáticas y *soft law*: de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa a una futura conferencia de paz sobre Ucrania”, en FARAMIÑÁN GILBERT, J.M. DE, ROLDÁN BARBERO, J., VALLE GÁLVEZ, A.

multilateral es un instrumento extremadamente inadecuado a la volatilidad y urgencia de los tiempos que corren y que la técnica —entre otras que cita— de las conferencias de seguimiento tiende a paliar el desfase entre el tratado y los acontecimientos que está llamado a registrar³.

Ambas ideas me encaminaron hacia un tema en el que confluyen las dos: las Conferencias de las Partes en los tratados multilaterales, complejo fenómeno que atiende a la finalidad de asegurar la implementación efectiva del convenio de referencia y adaptarlo a los desarrollos científicos y sociales y del que yo me voy a ocupar de un aspecto concreto.

Como es sabido, esta práctica aparece en las últimas décadas del siglo pasado en el ámbito del derecho internacional del medio ambiente; en la actualidad hay unos 80 tratados (de ellos 50 multilaterales generales) que prevén el funcionamiento de este tipo de órganos, ya no solo sobre medio ambiente sino también sobre desarme, comercio de armas, lucha contra el tabaco, prohibición de armas nucleares... Sin embargo, los más numerosos y con mecanismos más desarrollados siguen siendo los relativos al medio ambiente. La Comisión de Derecho Internacional (CDI), en la Conclusión 11.1 del tema *Los acuerdos ulteriores y la práctica ulterior en relación con la interpretación de los tratados*, proyecto aprobado en segunda lectura en 2018, define la COP en sentido amplio como “una reunión de partes en un tratado a los fines de examinar o aplicar el tratado”.

La práctica se ha extendido tanto que ya empieza a ser difícil encontrar un tratado multilateral sin Conferencias de los Estados Partes (COPs) o Asambleas de los Estados Partes (MOPs).

Aunque es complicado establecer un esquema común para todas las COPs, porque su organización, sus competencias y su estatuto varían, de forma que cada Conferencia tiene su propia identidad y hay que estar a cada tratado constitutivo, se puede decir que las funciones típicas incluyen esta-

DEL (coords.), LÓPEZ ESCUDERO, M., HINOJOSA MARTÍNEZ, L., MARRERO ROCHA, I., MARTÍN RODRÍGUEZ, P. (eds.), *Unión Europea, principios democráticos y orden internacional. Liber discipulorum en homenaje al profesor Diego J. Liñán Noguera*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2024, pp. 87-124; FARAMIÑÁN GILBERT, J.M. DE, “Consenso y disenso: una dialéctica inveterada”, *ibid.*, pp. 125-144; MARTÍN RODRÍGUEZ, P., “Apuntes sobre el pensamiento jurídico de Javier Liñán – Trazas heideggerianas y racionalidad crítica en las nociones de consenso y soberanía en Javier Liñán”, *ibid.*, pp. 177-195.

³ ROLDÁN BARBERO, J., “Tiempo y derecho internacional”, *ibid.*, pp. 217-218.

blecer prioridades y supervisar la implementación del tratado, haciendo recomendaciones o tomando decisiones para promover la eficacia del tratado, interpretarlo, crear órganos subsidiarios, adoptar normas de procedimiento y adoptar acuerdos vinculantes o no para las Partes.

A esto hay que añadir que algunos tratados contienen formulaciones abiertas respecto a los poderes de la COP, aludiendo a “cualquier acción adicional que pueda ser necesaria” o a desempeñar “otras funciones que puedan ser apropiadas a tenor de las disposiciones del tratado” o a ejercer “otras funciones que sean necesarias para el cumplimiento de los objetivos del tratado”, lo que abre el camino para la ampliación en la práctica de las competencias.

Un informe elaborado recientemente en el seno de una Comisión del Institut de Droit International (IDI) dice que el fenómeno de las COPs es uno de los más intrigantes y fascinantes desarrollos en el derecho internacional contemporáneo. Desde la perspectiva concreta del derecho de los tratados, hay que tener en cuenta que la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 1969, apenas reconoce espacio para la acción colectiva y no contempla la posibilidad de que exista un mecanismo compuesto por los Estados partes y con un papel activo en la vida del tratado.

Esta contribución no pretende tratar el tema de las COPs de forma omnicompreensiva⁴, sino que se centrará exclusivamente en el papel que en ellas juega el consenso, partiendo de que en muchas ocasiones las decisiones de las COPs suelen adoptarse mediante ese procedimiento. Es frecuente que el

⁴ Para análisis más generales, pueden verse: CHURCHILL, R. y ULFSTEIN, G., “Autonomous Institutional Arrangements in Multilateral Environmental Agreements: A Little-Noticed Phenomenon in International Law”, *American Journal of International Law*, vol. 94, 2000, pp. 623-659; BRUNNÉE, J., “COPing with Consent: Law-Making Under Multilateral Environmental Agreements”, *Leiden Journal of International Law*, vol. 15, 2002, pp. 1-52; WIERSEMA, A., “The New International Law-Makers? Conferences of the Parties to Multilateral Environmental Agreements”, *Michigan Journal of International Law*, vol. 31, 2009, pp. 231-287; TARDIEU, A., “Les conférences des États parties”, *Annuaire Français de Droit International*, vol. 57, 2011, pp. 111-143; BANTEKAS, I., “Assemblies of Parties to Multilateral Treaties and Their Normative Authority”, *Georgia Journal of International & Comparative Law*, vol. 51, 2023, pp. 461-500; RIOSECO, S., “Conferences of the Parties beyond international environmental law: How COPs influence the content and implementation of their parent treaties”, *Leiden Journal of International Law*, vol. 36, 2023, pp. 699-719; RIOSECO, S. y RAO, T., “COPs as Emerging Subjects of International Law? Rethinking Legal Personality in Global Governance”, *EJIL:Talk*, 6 de noviembre de 2024, <https://www.ejiltalk.org/cops-as-emerging-subjects-of-international-law-rethinking-legal-personality-in-global-governance/>

Reglamento de la Conferencia disponga que “debería hacerse todo lo posible por llegar a un acuerdo sobre las cuestiones de fondo por consenso. No debería haber votaciones sobre esas cuestiones hasta que se hayan agotado todos los esfuerzos por lograr un consenso”. En su comentario a la Conclusión 11, la CDI señala que esta fórmula, con algunas variaciones menores, ha pasado a ser la norma en los procedimientos de toma de decisiones sustantivas de las conferencias de Estados partes⁵.

De esta forma, por la vía del consenso, las COPs llevan a cabo actividades que se recogen en resoluciones y decisiones mediante las que interpretan las obligaciones del tratado, desarrollan modalidades y procedimientos para la implementación de disposiciones del tratado, proporcionan guías y directrices a las Partes, analizan el cumplimiento del tratado, etcétera. Muchas de esas decisiones atañen a las obligaciones de las Partes y la cuestión es que mientras que algunas van dirigidas al control de la aplicación del tratado, otras llevan a cabo un desarrollo del mismo.

Esto nos coloca ante la tesitura de si decisiones de la COP adoptadas por consenso pueden tener este efecto y con qué límites.

Una primera dimensión de esta cuestión es la que se refiere a la interpretación del tratado. El párrafo 3 de la Conclusión 11 afirma que

Una decisión adoptada en el marco de una conferencia de Estados partes constituye un acuerdo ulterior o una práctica ulterior en virtud del artículo 31, párrafo 3, en la medida en que exprese un acuerdo sustantivo entre las partes acerca de la interpretación de un tratado, con independencia de la forma y del procedimiento seguido para su adopción, incluida la adopción por consenso.

Ya en su sentencia de 31 de marzo de 2014 en el asunto de la *Caza de la Ballena en el Antártico*, refiriéndose a la Comisión Ballenera Internacional, la CIJ había señalado que sus recomendaciones “no tienen fuerza obligatoria. Sin embargo, cuando son adoptadas por consenso o por unanimidad, pueden ser pertinentes a los fines de la interpretación de la convención”⁶.

⁵ Comisión de Derecho Internacional, Informe sobre la labor realizada en su 70º período de sesiones, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 2018, vol. II, Segunda parte, A/CN.4/SER.A/2018/Add.1 (Part 2), p. 78.

⁶ Asunto de la *Caza de la ballena en el Antártico (Australia c. Japón; Nueva Zelanda interviniente)*,

La referencia final incluida en el párrafo 3 de la Conclusión 11 es un reconocimiento del papel relevante del consenso en las COPs y, al mismo tiempo, una advertencia de que una decisión adoptada por consenso no equivale necesariamente a un acuerdo sustantivo acerca de la interpretación del tratado.

En su comentario sobre este párrafo al que me vengo refiriendo, la CDI añade que “El hecho de que algunas decisiones, pese a haberse adoptado por consenso, no pueden constituir un acuerdo ulterior en el sentido del artículo 31, párrafo 3 a), es especialmente cierto cuando uno o varios Estados partes se han opuesto a ese consenso”. O sea, que lo que Teresa Fajardo llama el “consenso defectuoso”⁷, impediría el efecto interpretativo de las decisiones de la COP.

En todo caso, no olvidemos que la frontera entre la interpretación y la enmienda o modificación de un tratado a veces es borrosa. En el asunto de la *Controversia sobre derechos de navegación y derechos conexos*, la CIJ afirmó en su sentencia de 13 de julio de 2009 que “la práctica ulterior de las partes, en el sentido del significado del artículo 31-3-b), de la Convención de Viena, puede dar lugar a un alejamiento de la intención original”⁸. En la doctrina, también se ha advertido de que la línea divisoria es a menudo difícil, si no imposible, de determinar.

Si a ello añadimos que las tareas que tienen atribuidas de asegurar la aplicación y la eficacia del tratado permiten entender que las COPs tienen poderes inherentes para interpretarlo sin necesidad de autorización específica, el resultado puede ser una penetración en el ámbito normativo por la vía del consenso.

Otra dimensión significativa es la que se refiere a las listas de productos, sustancias o especies anexas a los tratados. Las decisiones de modificación o ampliación de estas listas, adoptadas por consenso en muchas ocasiones, se imponen a las partes sin formalización del consentimiento por parte de los Estados o, como mucho, aplicando el procedimiento simplificado de aceptación tácita u *opting out*.

Existe una dimensión más sustantiva aún: la elaboración por las COPs de

sentencia, I.C.J. Reports 2014, p. 248, párr. 46.

⁷ “Consenso defectuoso, mayorías automáticas y *soft law*: de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa a una futura conferencia de paz sobre Ucrania”, *op. cit.*, p. 100.

⁸ Asunto de la *Controversia sobre derechos de navegación y derechos conexos (Costa Rica c. Nicaragua)*, *sentencia*, I.C.J. Reports 2009, p. 242, párr. 64.

enmiendas o protocolos cuyo texto se adopta por consenso. Es verdad que luego los Estados deben expresar el consentimiento pero también cada vez es más habitual recurrir al procedimiento simplificado de aceptación tácita u *opting out*, de manera que la decisión adoptada por consenso tiene un peso importante en la producción de derecho convencional.

A estas dimensiones cabe añadir que las COPs también adoptan por consenso textos tales como programas, planes, etcétera, que técnicamente no son obligatorios, pero fijan objetivos estratégicos y en ese sentido inciden en la actuación de los Estados más allá de las previsiones del tratado.

En fin, todas estas funciones de las COPs contribuyen a reformular la noción de consentimiento entendido en sentido clásico.

Hay otros aspectos no normativos: muchos de estos tratados multilaterales establecen procedimientos de control del cumplimiento en los que el comité correspondiente puede recomendar a la COP la suspensión de algunos derechos del Estado de que se trate, y la decisión que esta tome puede que sea adoptada por consenso. Claramente, es un sistema distinto al previsto en el art. 60 y siguientes de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados en relación con la suspensión de la aplicación de un tratado como consecuencia de su violación.

Los llamados procedimientos de no conformidad tienen como objetivo principal facilitar la implementación del régimen establecido en el tratado correspondiente. Se trata de un elemento nuevo en el derecho de los tratados, que introduce singularidades como la que acabo de apuntar. No es la única: por ejemplo, estos tratados multilaterales que crean COPs tienen siempre cláusulas de arreglo de controversias, por lo que se plantea la relación entre ambos procedimientos y la posibilidad de que se activen en paralelo, lo que eventualmente podría acabar en soluciones divergentes.

Hasta aquí he intentado esbozar el escenario general de las funciones de las COPs, su ejercicio mediante el consenso y su alcance y repercusión en el régimen del tratado. Como ya he dicho, es difícil establecer un esquema común porque cada COP se debe a su tratado, lo que explica que en la doctrina los análisis generales acaban inevitablemente en ejemplos concretos, principalmente relacionados con los tratados sobre el medio ambiente.

Una Comisión del IDI está estudiando desde 2009 el tema de las COPs en su conjunto, bajo el título de *Estatuto y Funciones de las Conferencia de las Partes*

en un Tratado Multilateral⁹; el objetivo es redactar una Resolución y en el curso de los trabajos se está poniendo de relieve su complejidad. Así, las posiciones no son coincidentes en aspectos tales como si las COPs tienen poderes inherentes para interpretar la convención, o si un Estado parte tiene derecho a oponerse a una interpretación del tratado adoptada por consenso.

En su primer documento sobre *Los acuerdos internacionales jurídicamente no vinculantes* presentado en 2022, al referirse al alcance del tema, el Relator Especial Mathias Forteau señala: “Se planteará inevitablemente la cuestión de si el tema debe incluir *actos jurídicos de carácter dudoso o controvertido como los actos adoptados por las conferencias de Estados partes* que no son atribuibles a un sujeto autónomo de derecho internacional y pueden considerarse de naturaleza convencional”¹⁰.

Para aumentar la confusión, añadiré que en el comentario de la CDI al párrafo 3 de la Conclusión 11, precisamente el que se refiere al consenso, dice que se plantea “la importante cuestión de qué hay que entender por ‘consenso’” y añade que esta cuestión “no entra dentro de los límites del presente tema” y por tanto no la resuelve¹¹.

En definitiva, el tema no es nada sencillo y su teorización es difícil. Yo no lo he elegido para cumplir esa tarea, más bien esto ha sido un pretexto. En realidad, mi objetivo era poner de relieve el acierto y clarividencia del profesor Liñán Noguerras cuando a comienzos de los años 80 empezó a analizar el consenso de forma pionera, integrando la noción en su concepción del derecho internacional público¹². No cabe duda de que este ha sido uno de sus muchos méritos científicos.

Hoy estamos aquí para rendirle homenaje porque se ha jubilado, pero la jubilación es solo una situación administrativa. Uno de los privilegios que

⁹ En julio de 2024 las Relatoras, G. Bastid Burdeau y M. Fitzmaurice, han elaborado un informe preliminar que ha sido debatido en septiembre del presente año en una reunión de la 15ª comisión del Instituto.

¹⁰ Comisión de Derecho Internacional, Informe sobre la labor realizada en su 73º período de sesiones, Anexo I (Asamblea General, Documentos oficiales, 77º período de sesiones, Suplemento núm. 10, A/77/10, p. 394). Cursiva añadida.

¹¹ Comisión de Derecho Internacional, Informe sobre la labor realizada en su 70º período de sesiones, *op. cit.*, p. 79.

¹² “Consenso y legitimación en la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa”, *Revista de Estudios Internacionales*, 1981, pp. 645-667.

tenemos los académicos es que siempre podemos mantener nuestro trabajo intelectual y nuestras contribuciones científicas, con la ventaja de no estar apremiados por los calendarios docentes. O sea, podemos mantener la esencia de nuestra profesión, pero con mayor libertad.

Así que, profesor Liñán, querido Javier, *Gaudeamus igitur, iuvenes dum sumus*.

BIBLIOGRAFÍA

- BANTEKAS, I., “Assemblies of Parties to Multilateral Treaties and Their Normative Authority”, *Georgia Journal of International & Comparative Law*, 2023, vol. 51.
- BRUNNÉE, J., “COPing with Consent: Law-Making Under Multilateral Environmental Agreements”, *Leiden Journal of International Law*, 2002, vol. 15.
- CHURCHILL, R. AND ULFSTEIN, G., “Autonomous Institutional Arrangements in Multilateral Environmental Agreements: A Little-Noticed Phenomenon in International Law”, *American Journal of International Law*, 2000, vol. 94.
- FAJARDO DEL CASTILLO, T., “Consenso defectuoso, mayorías automáticas y *soft law*: de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa a una futura conferencia de paz sobre Ucrania”, *Unión Europea, principios democráticos y orden internacional. Liber discipulorum en homenaje al profesor Diego J. Liñán Nogueras*, FARAMIÑÁN GILBERT, J.M. DE, ROLDÁN BARBERO, J., DEL VALLE GÁLVEZ, A. del coords., LÓPEZ ESCUDERO, M., HINOJOSA MARTÍNEZ, L., MARRERO ROCHA, I., MARTÍN RODRÍGUEZ, P. eds., Tirant lo Blanch, Valencia, 2024.
- FARAMIÑÁN GILBERT, J.M. DE, “Consenso y disenso: una dialéctica inveterada”, *Unión Europea, principios democráticos y orden internacional. Liber discipulorum en homenaje al profesor Diego J. Liñán Nogueras*, FARAMIÑÁN GILBERT, J.M. DE, ROLDÁN BARBERO, J., DEL VALLE GÁLVEZ, A. del coords., LÓPEZ ESCUDERO, M., HINOJOSA MARTÍNEZ, L., MARRERO ROCHA, I., MARTÍN RODRÍGUEZ, P. eds., Tirant lo Blanch, Valencia, 2024.
- MARTÍN RODRÍGUEZ, P., “Apuntes sobre el pensamiento jurídico de Ja-

vier Liñán – Trazas heideggerianas y racionalidad crítica en las nociones de consenso y soberanía en Javier Liñán”, *Unión Europea, principios democráticos y orden internacional. Liber discipulorum en homenaje al profesor Diego J. Liñán Nogueras*, FARAMIÑÁN GILBERT, J.M. DE, ROLDÁN BARBERO, J., DEL VALLE GÁLVEZ, A. del coords., LÓPEZ ESCUDERO, M., HINOJOSA MARTÍNEZ, L., MARRERO ROCHA, I., MARTÍN RODRÍGUEZ, P. eds., Tirant lo Blanch, Valencia, 2024.

RIOSECO, S., “Conferences of the Parties beyond international environmental law: How COPs influence the content and implementation of their parent treaties”, *Leiden Journal of International Law*, 2023, vol. 36.

RIOSECO, S., RAO, T., “COPs as Emerging Subjects of International Law? Rethinking Legal Personality in Global Governance”, *EJIL:Talk*, November 6, 2024, disponible en <https://www.ejiltalk.org/cops-as-emerging-subjects-of-international-law-rethinking-legal-personality-in-global-governance/>.

ROLDÁN BARBERO, J., “Tiempo y derecho internacional”, *Unión Europea, principios democráticos y orden internacional. Liber discipulorum en homenaje al profesor Diego J. Liñán Nogueras*, FARAMIÑÁN GILBERT, J.M. DE, ROLDÁN BARBERO, J., DEL VALLE GÁLVEZ, A. del coords., LÓPEZ ESCUDERO, M., HINOJOSA MARTÍNEZ, L., MARRERO ROCHA, I., MARTÍN RODRÍGUEZ, P. eds., Tirant lo Blanch, Valencia, 2024.

TARDIEU, A., “Les conférences des États parties”, *Annuaire Français de Droit International*, 2011, vol. 57.

WIERSEMA, A., “The New International Law-Makers? Conferences of the Parties to Multilateral Environmental Agreements”, *Michigan Journal of International Law*, 2009, vol. 31.