



Consejo

Distr. general
15 de enero de 2019
Español
Original: inglés

25º período de sesiones

Período de sesiones del Consejo, primera parte

Kingston, 25 de febrero a 1 de marzo de 2019

Tema 11 del programa provisional*

**Proyecto de reglamento de explotación de los recursos
minerales de la Zona**

Expresiones clave: distinción entre las buenas prácticas del sector y las mejores prácticas en relación con el proyecto de reglamento sobre explotación de recursos minerales en la Zona

Nota de la secretaría

I. Antecedentes

1. En el proyecto de reglamento sobre explotación de recursos minerales en la Zona ([ISBA/24/LTC/WP.1/Rev.1](#)) se hacen frecuentes referencias a la aplicación de las “buenas prácticas del sector”, las “mejores prácticas ambientales” y las “mejores técnicas disponibles”, así como a la incorporación de los “mejores conocimientos científicos disponibles”.

2. Estas expresiones no son nuevas para el código de minería de la Autoridad. De conformidad con los reglamentos sobre exploración, los contratistas, la Autoridad y los Estados patrocinantes tienen la obligación de aplicar las mejores prácticas ambientales. Además, en virtud de esa normativa, la Comisión Jurídica y Técnica tiene la obligación de elaborar y poner en práctica ciertos procedimientos sobre la base de los mejores conocimientos científicos y técnicos disponibles. Con arreglo a la sección 4 de las cláusulas uniformes del contrato para la exploración, el contratista, previo consentimiento de la Autoridad, puede introducir en su programa de actividades los cambios “que sean necesarios y prudentes con arreglo a las buenas prácticas de la industria minera”. En sus recomendaciones para información de los contratistas con respecto a la evaluación de los posibles efectos ambientales de la exploración de minerales marinos en la Zona ([ISBA/19/LTC/8](#)), la Comisión Jurídica y Técnica recomienda el uso de la mejor tecnología disponible, la mejor metodología disponible y una combinación de ambas. Estas expresiones no se definen en los reglamentos sobre exploración ni en las recomendaciones de la Comisión. Sin

* [ISBA/25/C/L.1](#).



embargo, las expresiones señaladas en el párrafo 1 se definieron provisionalmente en el anexo 1 del proyecto de reglamento sobre explotación.

3. Estas expresiones o variantes similares también pueden encontrarse en muchos instrumentos internacionales y regionales y en normas internacionales, así como en leyes, reglamentos y licencias nacionales de minería, petróleo¹ y medio ambiente. Generalmente se incluyen para prever o promover la aplicación de determinadas prácticas, metodologías, medidas o normas en relación con la recuperación eficiente de recursos y el nivel de protección que se proporciona a la salud y la seguridad y al medio ambiente. Sin embargo, en ocasiones las obligaciones jurídicas concretas que entrañan esas expresiones pueden resultar vagas para quienes no sean expertos en la materia, lo que conlleva la posibilidad de introducir incertidumbre y subjetividad en su aplicación. Por lo tanto, debe ofrecerse la orientación pertinente en cuanto a su ámbito y finalidad.

4. Además de la necesidad de una definición más clara de estas expresiones, durante las consultas celebradas con las partes interesadas se puso de manifiesto que algunos miembros de la Autoridad y otras partes interesadas también deseaban comprender mejor la relación entre las distintas expresiones. En la redacción del reglamento de explotación, la Comisión se enfrenta a la tarea de garantizar que se utilicen las expresiones en su contexto adecuado y que se puedan aplicar con un alto grado de certeza en combinación con las obligaciones específicas establecidas en el proyecto de reglamento que figuran en los planes de trabajo aprobados.

5. En la presente nota, la secretaría presenta al Consejo y a la Comisión algunas ideas nuevas acerca de esas expresiones para impulsar el debate sobre su presencia en el marco del proyecto de reglamento y su interrelación, así como su interpretación en el contexto de las actividades en la Zona y su aplicación práctica.

II. Buenas prácticas del sector

6. La expresión “buenas prácticas del sector” es clave en el marco del proyecto de reglamento. Las actividades de explotación en la Zona deben satisfacer las normas de buenas prácticas del sector. Con arreglo al proyecto de artículo 13 3) a), la Comisión debe determinar si el solicitante tiene la capacidad técnica y operacional necesaria para llevar a cabo el plan de trabajo propuesto con arreglo a las buenas prácticas del sector y, en la sección 3, párrafo 3.2, de las cláusulas uniformes del contrato de explotación (ISBA/24/LTC/WP.1/Rev.1, anexo X), se dispone que el plan de trabajo, en caso de aprobarse, deberá ejecutarse de conformidad con esas prácticas. Por consiguiente, es importante que los solicitantes tengan una clara comprensión de la información necesaria para demostrar a la Comisión que disponen de la capacidad financiera y técnica para llevar a cabo operaciones de minería con arreglo al plan de trabajo y de conformidad con esas prácticas² y que, de hecho, sus operaciones se llevan a cabo de esa manera. Por lo tanto, es fundamental que la Autoridad proporcione una explicación clara, mediante directrices, de la forma en que entenderá y aplicará las buenas prácticas del sector, así como una definición clara de su alcance operacional.

¹ En el contexto de la exploración para encontrar petróleo y su producción, se utilizan expresiones equivalentes, como “buenas prácticas en los yacimientos petrolíferos”.

² En la fase de solicitud y en la fase previa a la producción, los estudios de previabilidad y viabilidad serán elementos importantes para demostrar que las buenas prácticas del sector se han aplicado y seguirán aplicándose a lo largo de todo el ciclo de vida de la minería.

7. Las buenas prácticas del sector se definen de la siguiente manera en el anexo 1 del proyecto de reglamento:

Por “buenas prácticas del sector” se entiende el grado de competencia, diligencia, prudencia y previsión que sería razonable y normal esperar por parte de una persona cualificada y experimentada que participe en la industria de la minería marina y otras industrias extractivas en todo el mundo, con inclusión de las mejores prácticas ambientales, los requisitos en cuanto al desempeño y los procesos previstos en las normas, reglamentos y procedimientos de la Autoridad, y las normas aplicables que la Autoridad adopte oportunamente.

8. Esta definición se basaba en una formulación en el Contrato Modelo de Desarrollo Minero³ y se amplió para incluir las mejores prácticas ambientales, los requisitos en cuanto al desempeño y los procesos previstos en las normas, reglamentos y procedimientos de la Autoridad, así como las normas aplicables que la Autoridad adoptase oportunamente. Al igual que en el proyecto de reglamento, en el Contrato Modelo de Desarrollo Minero se hace referencia a la aplicación de las buenas prácticas del sector en una serie de esferas temáticas, incluida la evaluación ambiental; sin embargo, en el Contrato no aparece la expresión “mejores prácticas” en el contexto del medio ambiente.

9. Otras definiciones de las buenas prácticas del sector suelen ser más conceptuales y pueden contar con el apoyo de orientaciones sobre su interpretación. Por ejemplo, en la sección 2 de la Ley de Nueva Zelandia sobre Recursos Minerales de la Corona de 1991, las buenas prácticas del sector se definen en términos más generales⁴ y se proporcionan orientaciones sobre su interpretación en el marco del programa nacional de minerales. En la Ley, la expresión se define de la manera siguiente:

La expresión “buenas prácticas del sector”, en relación con una actividad, significa actuar de una manera que sea técnicamente competente y con el grado de diligencia y prudencia empleado de forma razonable y ordinaria por operadores experimentados dedicados a una actividad similar y en circunstancias similares, pero (a los efectos de la presente Ley) no incluye ningún aspecto de la actividad que esté regulado por la legislación ambiental.

10. Es interesante señalar que esta definición incluye la consideración de los riesgos operacionales, así como los riesgos para la salud y la seguridad, pero no se hace extensiva a los riesgos ambientales. Además, se indica en las orientaciones sobre buenas prácticas del sector que las buenas prácticas de exploración o minería no se pueden definir de manera inequívoca y que, al examinar si una actividad se ha realizado o se realizará de conformidad con esas prácticas, es necesario contar con asesoramiento y criterio profesionales. Se sugiere adoptar el mismo enfoque con respecto a los reglamentos de la Autoridad.

11. Otro ejemplo de buenas prácticas del sector figura en las normas de desempeño sobre sostenibilidad ambiental y social y las directrices conexas de la Corporación Financiera Internacional. Las normas establecen que el proceso de identificación de los riesgos e impactos ambientales y sociales de un proyecto debe estar en consonancia con las buenas prácticas internacionales en el sector, definidas como “el ejercicio de la aptitud profesional, la diligencia, la prudencia y la previsión que podrían esperarse razonablemente de profesionales idóneos y con experiencia que realizan el mismo tipo de actividades en circunstancias iguales o semejantes en el

³ Model Mining Development Agreement Project e International Bar Association, *MMDA 1.0: Contrato Modelo de Desarrollo Minero: un modelo para la negociación y redacción de contratos*, 4 de abril de 2011.

⁴ Véase Nueva Zelandia, Ministerio de Empresa, Innovación y Empleo, New Zealand Petroleum and Minerals, “Guidance on good industry practice”, junio de 2017.

ámbito mundial o regional”⁵. De nuevo, la definición es de carácter más bien conceptual, en lugar de contener referencias a normas específicas.

12. Un reto para la Autoridad en lo que respecta a proporcionar orientaciones sobre la aplicación de las buenas prácticas del sector consiste en reconocer que las operaciones mineras en la Zona serán una actividad novedosa. No obstante, si bien en la definición de esas prácticas que figura en el proyecto de reglamento se hace referencia a personas calificadas y experimentadas que participan en la industria de la minería marina, también se reconoce que algunas personas pueden haber adquirido calificaciones y experiencia similares en otros sectores extractivos, incluidas las actividades que se realizan mar adentro, como la extracción de petróleo y gas.

13. Las buenas prácticas del sector no reemplazan las obligaciones claras e inequívocas que se establezcan en el reglamento o en un plan de trabajo aprobado. Sin embargo, en un contexto normativo, constituyen un punto de referencia en términos de calificaciones operacionales y capacidad técnica, principalmente en relación con la gestión de los riesgos operacionales, que irán evolucionando con el tiempo. Las buenas prácticas del sector también servirán de referencia para evaluar si el contratista está cumpliendo sus obligaciones de diligencia debida en virtud de un contrato de explotación.

III. Mejores prácticas ambientales y mejores técnicas disponibles

14. Con arreglo al proyecto de artículo 46 b), la Autoridad, los Estados patrocinantes y los contratistas velarán por que se utilicen las mejores técnicas disponibles y se sigan las mejores prácticas ambientales al aplicar las medidas necesarias para asegurar la eficaz protección del medio marino. Ambas expresiones clave se definen en el anexo 1 del proyecto de reglamento. La expresión “mejores técnicas disponibles” se define como “la última fase de desarrollo, y los procesos más avanzados, de las instalaciones o métodos de operación que indiquen la idoneidad práctica de determinada medida para prevenir, reducir y controlar la contaminación y proteger el medio marino contra los efectos nocivos de las actividades de explotación, teniendo en cuenta los criterios establecidos en las directrices aplicables”. La expresión “mejores prácticas ambientales” se define como “la aplicación de la combinación más adecuada de medidas y estrategias de control ambiental, teniendo en cuenta los criterios establecidos en las directrices aplicables”. En ambas definiciones, se prevé la elaboración de directrices para la aplicación de esas técnicas y prácticas.

15. Las dos expresiones tienen definiciones dinámicas, lo que significa que su contenido se modificará a medida que la tecnología, los conocimientos científicos y la comprensión de los temas vayan progresando con el tiempo. Como ejemplos de otros instrumentos internacionales y regionales que contienen definiciones de “mejores prácticas ambientales” y “mejores técnicas disponibles” cabe mencionar el Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes y el Convenio para la Protección del Medio Marino del Atlántico Nordeste.

16. De conformidad con el artículo 2, párrafo 3 b) ii), del Convenio para la Protección del Medio Marino del Atlántico Nordeste, al aplicar el Convenio, las partes contratantes están obligadas a velar por que se utilicen las mejores técnicas disponibles y se sigan las mejores prácticas ambientales al aplicar los programas y

⁵ Corporación Financiera Internacional, *Notas de orientación de la Corporación Financiera Internacional: normas de desempeño sobre sostenibilidad ambiental y social*, 1 de enero de 2012, pág. 6.

medidas. En el apéndice 1 del Convenio, ambas expresiones se definen sobre la base de un conjunto de criterios. En el caso de las mejores prácticas ambientales, el apéndice contiene una lista con una serie de nueve medidas escalonadas, la segunda de las cuales consiste en la elaboración y aplicación de códigos de buenas prácticas ambientales. Sin embargo, las buenas prácticas ambientales no se definen.

17. De conformidad con el artículo 5, párrafos d) a g), del Convenio de Estocolmo, las partes deberán promover y aplicar, cuando proceda, las mejores técnicas disponibles y las mejores prácticas ambientales⁶. En el Convenio también se describen una serie de factores y consideraciones para la aplicación de las mejores técnicas disponibles en particular⁷.

18. Se adopta un enfoque con visión de futuro de la protección del medio ambiente tanto para las mejores técnicas disponibles como para las mejores prácticas ambientales. Esas técnicas y prácticas también deben aplicarse teniendo debidamente en cuenta la viabilidad económica y técnica de las técnicas y medidas, respectivamente. En relación con las mejores técnicas disponibles, en particular, y como se destaca en el Convenio de Estocolmo⁸, las directrices de la Autoridad no tienen necesariamente que establecer las tecnologías o técnicas específicas que se emplearán, sino más bien proporcionar un marco de referencia para su aplicación. Estas técnicas serán importantes para el establecimiento de umbrales de desempeño ambiental.

19. Los ejemplos mencionados muestran determinados enfoques que se han adoptado para definir y describir el alcance de las dos expresiones en las circunstancias específicas de los convenios. El examen de esos enfoques, junto con el examen de otros ejemplos de mejores técnicas disponibles y mejores prácticas ambientales, ayudará a la Autoridad a elaborar su propio enfoque para la formulación de directrices específicas sobre esos dos temas para las actividades en la Zona.

20. En cuanto a la expresión “mejores conocimientos científicos disponibles”, también se propone que se establezcan directrices para proporcionar más información sobre la definición de esta expresión (véase ISBA/25/C/3, anexo). En consonancia con la interpretación de la expresión “mejores prácticas” que se indica a continuación, las medidas adoptadas para proporcionar los mejores conocimientos científicos disponibles no deberían limitarse simplemente a la revisión por pares de la labor científica, sino quizá también ampliarse al examen de los trabajos en curso o de los conocimientos que solo se hayan publicado en la literatura gris⁹.

IV. La distinción entre las buenas prácticas y las mejores prácticas en el marco del proyecto de reglamento

21. Los conceptos de buenas prácticas y mejores prácticas se usan comúnmente en el lenguaje normativo y los debates conexos. Si bien existe una clara distinción en su significado y propósito desde el punto de vista jurídico, esa distinción suele pasarse por alto.

⁶ Asimismo, se han elaborado directrices con arreglo al Convenio de Estocolmo, a saber, las *Directrices sobre Mejores Técnicas Disponibles y Orientación Provisional sobre Mejores Prácticas Ambientales conforme al Artículo 5 y Anexo C del Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes*, octubre de 2008.

⁷ Véase Convenio de Estocolmo, anexo C, parte V.

⁸ *Ibid.*

⁹ Véase Autoridad Internacional de los Fondos Marinos, *Towards an ISA Environmental Management Strategy for the Area*, Estudio Técnico núm. 17 de la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos (Kingston, 2017), pág. 29.

22. Desde el punto de vista del regulador, las buenas prácticas pueden considerarse el criterio jurídico mínimo para gestionar los riesgos y oportunidades en una operación. Las buenas prácticas se determinan en comparación con las medidas aplicadas de manera similar por otros operadores para gestionar riesgos comparables. Se pueden encontrar buenas prácticas en leyes y reglamentos, directrices reglamentarias, normas internacionales, regionales y nacionales, códigos de prácticas del sector y procedimientos de operadores individuales. Son buenas prácticas aquellas que se están aplicando en un momento determinado y con el tiempo irán cambiando. Las buenas prácticas pueden derivarse de la amplia adopción de las mejores prácticas y su aplicación de forma más habitual.

23. Las mejores prácticas constituyen un proceso continuo de mejora e innovación de las prácticas, las medidas, la tecnología y las técnicas. Se pueden definir como ir más allá del mínimo legal mediante la búsqueda de nuevas formas de gestión de los riesgos y las oportunidades, sobre la base de los nuevos conocimientos y experiencias.

V. Continuación del debate

24. Es importante que la distinción entre buenas prácticas del sector y mejores prácticas (es decir, las mejores prácticas ambientales y las mejores técnicas disponibles) se mantenga en el reglamento, aunque no sean expresiones mutuamente excluyentes. Si bien definir las buenas prácticas del sector en términos absolutos en la etapa actual de desarrollo del sector resulta difícil, no es imposible y las conversaciones con los contratistas y los expertos en la materia contribuirán a formular la definición. Asimismo, a medida que vayan desarrollándose las directrices de la Autoridad, irá surgiendo un concepto más claro de las buenas prácticas del sector.

25. Con respecto a las mejores prácticas, desde el punto de vista del regulador es importante que el marco normativo general promueva y aliente el desarrollo de las mejores prácticas por los contratistas y el sector como medio para cumplir las normas de desempeño de manera más eficaz y eficiente. Con ese fin, en el proyecto de artículo 46 e) se reconoce que es necesario elaborar estructuras de incentivos, incluidos los instrumentos de mercado, para apoyar y promover el desarrollo de la tecnología y la innovación.

26. La Comisión ha reconocido que es necesario seguir trabajando para elaborar definiciones de buenas prácticas del sector, mejores prácticas ambientales y mejores técnicas disponibles, así como para determinar su ubicación adecuada en el texto normativo. Como cuestión prioritaria, deberían elaborarse directrices sobre la forma de interpretar las buenas prácticas del sector o buenas prácticas industriales y el modo de aplicar las mejores prácticas ambientales y las mejores técnicas disponibles (véase [ISBA/25/C/3](#), anexo).

27. Las definiciones actuales de las buenas prácticas del sector, las mejores prácticas ambientales y las mejores técnicas disponibles se mantendrán provisionalmente hasta que haya una comprensión general de su alcance y propósito. Dicho esto, habida cuenta de los elementos anteriormente señalados, la Comisión tal vez desee volver a examinar la definición de las buenas prácticas del sector. En primer lugar, debería revisarse la incorporación de las mejores prácticas ambientales en la definición de buenas prácticas del sector; como señaló una de las partes interesadas, la aplicación de las mejores prácticas ambientales es demasiado importante como para que no figure como obligación expresa e independiente en el marco del proyecto de reglamento. Igualmente, mantener la distinción entre los principales aspectos operacionales y de seguridad, por una parte, y los aspectos ambientales, por otra parte, podría reducir la incertidumbre en la aplicación de esas prácticas. En segundo lugar,

la Comisión debería examinar si la definición de las buenas prácticas del sector es demasiado compleja y engañosa y si debería ser más conceptual, con el apoyo de las directrices correspondientes.

28. Además, la Comisión tal vez desee volver a examinar cómo se utilizan estas expresiones en sus recomendaciones para información de los contratistas mencionadas en el párrafo 2 de este documento, a fin de garantizar un enfoque y un uso coherentes de las expresiones empleadas en los marcos de exploración y explotación.

VI. Sugerencias de temas para su examen y debate por el Consejo

29. Se invita al Consejo a que examine las cuestiones planteadas en la presente nota y, sobre la base de las experiencias de los miembros en el ámbito de la normativa nacional, regional e internacional que rige la gestión de los recursos, formule las observaciones que desee que tenga en cuenta la Comisión en la promoción de su entendimiento de esas expresiones clave.
