



Consejo

Distr. general
9 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 sobre explotación de recursos minerales en la Zona

Aplicación del criterio de precaución a las actividades realizadas 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 hace referencia a la aplicación del criterio de precaución en tres disposiciones reglamentarias, a saber: el proyecto de artículo 2 5) b), en el que es uno de varios principios fundamentales; el proyecto de artículo 14 2), en relación con el examen de los planes ambientales; y el proyecto de artículo 46 a), en el que se establece la obligación de la Autoridad, los Estados patrocinantes y los contratistas de aplicar dicho criterio a la evaluación y la gestión del riesgo de daño al medio marino.

2. En el plano estratégico, el criterio de precaución también está reconocido como principio rector del plan estratégico de la Autoridad para el período 2019-2023 (véase [ISBA/24/A/10](#), anexo, párr. 4 i)) y se pondrá en práctica aplicando muchas de las orientaciones estratégicas de la Autoridad y el enfoque basado en los riesgos que esta emplea para la reglamentación. Además, los planes de gestión ambiental regionales elaborados de acuerdo con el marco de política ambiental de la Autoridad ponen en práctica el criterio de precaución¹.

3. En consonancia con los tres reglamentos sobre prospección y exploración, el contenido del criterio de precaución que figura en el proyecto de reglamento sobre explotación se enuncia en el principio 15 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, que dice: “Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus

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

¹ Véase [ISBA/18/C/22](#), párrafo 1, en relación con la aprobación del plan de ordenación ambiental para la zona de fractura de Clarion-Clipperton.



capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente”. La Sala de Controversias de los Fondos Marinos ha dictaminado que, a los efectos del régimen establecido en virtud de la parte XI de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, las disposiciones de los reglamentos sobre prospección y exploración aprobados por la Autoridad han transformado ese enunciado no vinculante del criterio de precaución en una obligación vinculante. La Sala de Controversias de los Fondos Marinos reconoció que la aplicación del criterio de precaución, según se define en los reglamentos de la Autoridad, era un elemento de la obligación general que incumbe a los Estados patrocinantes de actuar con la diligencia debida².

4. El objetivo de la presente nota es ayudar al Consejo a comprender mejor la aplicación práctica del criterio de precaución en virtud del código de minería de la Autoridad, con el fin de que el Consejo pueda proporcionar a la Comisión Jurídica y Técnica directrices y orientaciones sobre la formulación de recomendaciones para mejorar esa aplicación³. Según se indicó en anteriores ocasiones, la cuestión fundamental de que ha de ocuparse la Autoridad es definir cómo deben la Autoridad, los Estados patrocinantes y los contratistas aplicar el criterio de precaución a las actividades realizadas en la Zona⁴. En la presente nota se destacan determinadas medidas procedimentales que la Autoridad ha puesto en práctica o está estudiando a fin de aplicar ese criterio.

II. El criterio de precaución en su contexto

5. La amplia aplicabilidad del criterio de precaución está reconocida en muchos instrumentos de protección ambiental de ámbito internacional, regional y nacional, aunque el contenido concreto del criterio varía y suele no estar definido. No obstante, el criterio de precaución no debe entenderse como elemento aislado. En el proyecto de reglamento sobre explotación, ese criterio recibe la misma consideración que otros principios, enfoques y obligaciones ambientales, que complementa, como la aplicación de un enfoque ecosistémico (proyecto de artículo 2 5) c)), la obligación de seguir las mejores prácticas ambientales (proyecto de artículo 46 b)) y el requisito de integrar los mejores conocimientos científicos disponibles (proyecto de artículo 46 c)).

6. El criterio establecido en virtud del principio 15 de la Declaración de Río adoptado por la Autoridad no impide que se realicen actividades con efectos desconocidos para la ciencia, sino que exige que tales actividades solo se lleven a cabo cuando existan las medidas de mitigación de riesgos y los controles

² Sala de Controversias de los Fondos Marinos, *Responsibilities and obligations of States sponsoring persons and entities with respect to activities in the Area*, caso núm. 17, opinión consultiva, 1 de febrero de 2011, párrs. 131 y 132.

³ La Comisión Jurídica y Técnica es responsable de formular recomendaciones al Consejo acerca de la aplicación de un criterio de precaución a las actividades realizadas en la Zona. Véase el artículo 31, párrafos 2 y 3, del Reglamento sobre Prospección y Exploración de Nódulos Polimetálicos en la Zona (ISBA/19/C/17, anexo).

⁴ Véase Autoridad Internacional de los Fondos Marinos, “Developing a regulatory framework for mineral exploitation in the Area: a discussion paper on the development and drafting of regulations on exploitation for mineral resources in the Area (environmental matters)”, Kingston, enero de 2017.

apropiados⁵, como utilizar procesos de toma de decisiones sólidos y con fundamento científico durante todo el ciclo vital de la explotación minera⁶.

7. El criterio de precaución promueve fundamentalmente una toma de decisiones mejorada e informada. Aunque esa toma de decisiones debe basarse en los mejores conocimientos científicos disponibles, en el criterio se reconoce que dichos conocimientos son incompletos y que, por tanto, se precisan técnicas y medidas para solventar la incertidumbre científica y los riesgos que conlleva. El principio 15 se aprobó en el contexto del desarrollo sostenible y aplicarlo exige tomar en consideración la rentabilidad y proporcionalidad de toda medida precautoria, es decir, que implantar medidas eficaces en función de los costos requiere cierto grado de proporcionalidad al evaluar los beneficios derivados de mitigar cualquier riesgo gracias a dichas medidas.

8. En la presente etapa del desarrollo normativo resulta vital centrar la atención en los procesos (p. ej., los mecanismos procedimentales) mediante los que se toman decisiones informadas, con ayuda de los marcos de evaluación pertinentes, y en la adaptabilidad de esos procesos tanto a la mejora de los conocimientos como a la continua incertidumbre científica. En otras palabras: en lugar de en los resultados de los procesos de toma de decisiones, conviene centrarse en cómo se incorpora la incertidumbre científica en esos procesos de forma correcta y equilibrada con otras consideraciones. Ese razonamiento concuerda con el que utilizó la Sala de Controversias de los Fondos Marinos para definir la obligación de comportamiento y la obligación de diligencia debida⁷, de la que el criterio de precaución es parte indisoluble⁸.

9. Debido a esa aplicación procedimental, y a su importancia en un marco de evaluación y gestión de riesgos, se consigue llevar a efecto el criterio de precaución para facilitar el logro del objetivo primordial establecido en el artículo 145 de la Convención, a saber, asegurar la eficaz protección del medio marino.

10. Es importante señalar que, como herramienta procedimental, el criterio de precaución promueve estudiar medidas eficaces en función de los costos frente a la incertidumbre científica, y que aplicarlo es un medio de cuestionar y mejorar los procesos de toma de decisiones ambientales existentes. Pese a ello, el criterio debe ponerse en práctica en consonancia con la parte XI de la Convención y el Acuerdo de 1994 relativo a la Aplicación de la Parte XI de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 10 de Diciembre de 1982, en particular respecto de la competencia decisoria de los órganos principales de la Autoridad, así como con los criterios de evaluación de cada solicitud de plan de trabajo.

11. Algunos interesados han abogado por que la Autoridad adoptara un principio de precaución, en lugar de un criterio de precaución. Cabría sostener que, en el contexto del principio 15, la cuestión es semántica y no plantea una diferencia significativa de contenido e intención. Sin embargo, esa cuestión podría poner de relieve las posibles diferencias regionales y nacionales en torno al contenido y la aplicación de un criterio de precaución. En el principio 15 también se reconoce que cada Estado dispone de capacidades diferentes, dependiendo de sus posibilidades

⁵ Autoridad Internacional de los Fondos Marinos, *Environmental Management Needs for Exploration and Exploitation of Deep Sea Minerals*, estudio técnico núm. 10 de la ISA (Kingston, 2012), pág. 32.

⁶ En el Código de Gestión Ambiental de la Minería Marina se establece la aplicación del criterio de precaución en todas las etapas de las operaciones de minería en aguas profundas. Véase la página 3 de la versión revisada del Código, aprobada el 16 de septiembre de 2011.

⁷ Sala de Controversias de los Fondos Marinos, *Responsibilities and obligations of States sponsoring persons and entities*, párr. 110.

⁸ *Ibid.*, párr. 131.

técnicas y financieras en materia de gestión de riesgos⁹. En consecuencia, y con el fin de asegurar que todos los contratistas de la Autoridad reciben un trato igualitario y que se cumplen las normas de protección ambiental más exigentes, la Autoridad debería esforzarse por que el criterio de precaución se aplique a las actividades realizadas en la Zona de forma coherente, valiéndose para ello de las recomendaciones formuladas por la Comisión al Consejo sobre la puesta en práctica de las disposiciones del principio 15.

III. Aplicación del criterio de precaución por la Autoridad

12. En marzo de 2017, la secretaría publicó un documento de debate en el que se hacía una evaluación crítica de la aplicación del criterio de precaución por la Autoridad¹⁰. En el documento también se esbozaban tres vertientes de la aplicación de ese criterio, a saber, la institucional (en relación con la capacidad), la procedimental y la de protección. Las medidas que se engloban en esas vertientes no son elementos aislados, sino componentes esenciales del marco normativo que se está desarrollando, en particular con respecto a la elaboración de las “medidas necesarias” mencionadas en el artículo 145 de la Convención.

13. La vertiente procedimental, que incorpora los procesos de toma de decisiones de la Autoridad, centra la atención de la presente nota. Esa vertiente refleja la importancia del criterio de precaución como herramienta para fomentar el cumplimiento de las obligaciones de diligencia debida (es decir, procedimentales) inherentes al artículo 145 de la Convención. La vertiente procedimental abarca la evaluación del riesgo y del grado de aceptabilidad de los posibles efectos perniciosos generados por las actividades de exploración o minería, evaluación que incluye el examen de los conocimientos científicos disponibles y de la incertidumbre de la información científica. En ese sentido, proporcionar acceso a datos e información no confidenciales e impulsar una toma de decisiones transparente y sujeta a rendición de cuentas mediante la participación de los interesados¹¹ fomentará que la Autoridad adopte decisiones informadas (véanse los párrs. 6 y 7 del presente documento).

14. En el anexo de la presente nota figura una lista no exhaustiva de medidas procedimentales en curso y posibles que reforzarán la aplicación práctica del

⁹ La Sala de Controversias de los Fondos Marinos también reconoció ese hecho en su opinión consultiva sobre las responsabilidades y obligaciones de los Estados patrocinantes de personas y entidades en relación con las actividades realizadas en la Zona, en la que señaló que de su interpretación del principio 15 se derivaba que los requisitos para cumplir la obligación de aplicar el criterio de precaución podían ser más estrictos para los Estados patrocinantes desarrollados que para los Estados patrocinantes en desarrollo (párr. 161). No obstante, la Sala concluyó que la mención del término “capacidades” en el principio 15 era una referencia amplia e imprecisa a las diferencias entre Estados desarrollados y en desarrollo, y que lo relevante en cada situación era el nivel de los conocimientos científicos y la capacidad técnica disponibles para cada Estado en los ámbitos científicos y técnicos pertinentes (párr. 162). Se deberían implantar iniciativas de formación (es decir, de desarrollo de la capacidad) (véase el párr. 163) y poner en común los datos y la información para colmar las lagunas técnicas y de conocimientos.

¹⁰ Autoridad Internacional de los Fondos Marinos, “The implementation of the precautionary approach by the International Seabed Authority”, documento de debate núm. 5, marzo de 2017. Se puede consultar en <https://ran-s3.s3.amazonaws.com/isa.org.jm/s3fs-public/documents/EN/Pubs/DPs/DP5.pdf>.

¹¹ Véase la orientación estratégica 9, relativa a comprometerse con la transparencia, del plan estratégico de la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos para el período 2019-2023 (ISBA/24/A/10).

criterio de precaución. Combinando esas medidas se llevará a efecto y se apuntalará un marco general de evaluación y toma de decisiones precautorias.

15. Las medidas institucionales se refieren principalmente a la capacidad y las competencias de la Autoridad en materia de evaluación, supervisión y cumplimiento, y harán preciso evaluar de manera constante las necesidades de contratación de expertos de la secretaría y la composición de la Comisión conforme cambien las necesidades de la Autoridad. Lo anterior está recogido en el plan estratégico de la Autoridad¹² y es objeto de un examen continuo. Del mismo modo, seguir desarrollando la capacidad de los Estados en desarrollo¹³, establecer y fortalecer alianzas y asociaciones estratégicas con otras organizaciones y órganos de expertos¹⁴, y cumplir el compromiso de la Autoridad de lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible pertinentes para su mandato¹⁵ son modos de generar y ampliar conocimientos mediante la cooperación y la colaboración y, en consecuencia, de mejorar la toma de decisiones informadas.

16. En cuanto a las medidas de protección, la Autoridad está promoviendo su estrategia para la elaboración de planes regionales de gestión ambiental para la Zona (véanse [ISBA/24/C/3](#) e [ISBA/25/C/4](#)). Además, la Comisión reflexionará en sus reuniones de 2019 acerca del contenido de un marco de política ambiental global, lo que ayudará a elaborar normas y directrices sobre desempeño ambiental (véase [ISBA/25/C/3](#)) para fijar metas y objetivos acordes con lo dispuesto en el artículo 145 de la Convención.

17. La ejecución de la estrategia de gestión de datos de la Autoridad y la evaluación de los datos de referencia actuales, junto con la aplicación de medidas para promover y alentar la investigación científica marina en la Zona¹⁶, fortalecerán la toma de decisiones informadas en la Zona y facilitarán que la Autoridad se ocupe de esferas con incertidumbre científica, en colaboración con sus contratistas y la comunidad científica en sentido amplio. Las medidas y técnicas de protección también irán evolucionando conforme se complete el conjunto de normas y directrices. El mecanismo procedimental para elaborar, aprobar y, posteriormente, actualizar las normas y directrices es un aspecto importante que tener en cuenta para aplicar el criterio de precaución mediante un proceso inclusivo y transparente.

IV. Observaciones finales

18. A tenor de lo expuesto hasta ahora y del contenido del anexo, resulta evidente que la agenda y los procesos de desarrollo normativo de la Autoridad tienen debidamente en cuenta el criterio establecido en el principio 15 de la Declaración de Río, en particular en lo que se refiere al fomento de los conocimientos, la labor y el papel de la Autoridad mediante programas de divulgación y la participación de los observadores (p. ej., celebrando reuniones oficiosas del Consejo). Con el tiempo, otras medidas irán evolucionando mediante un diálogo fructífero con los interesados.

¹² Véase la orientación estratégica 8, relativa a mejorar el desempeño institucional de la Autoridad, en particular mediante la asignación de suficientes recursos y personal especializado.

¹³ Véanse la orientación estratégica 5, relativa a desarrollar la capacidad de los Estados en desarrollo, y la orientación estratégica 6, relativa a asegurar la participación plenamente integrada de los Estados en desarrollo.

¹⁴ Véase la orientación estratégica 1.2.

¹⁵ Véase la orientación estratégica 1.1.

¹⁶ Véase la orientación estratégica 4, relativa a promover y alentar las investigaciones científicas marinas en la Zona.

19. Los interesados percibirán de formas diversas el contenido y el sentido del criterio de precaución en el contexto de las actividades realizadas en la Zona. Pese a que se seguirá debatiendo su contenido y aplicación, existe el riesgo de manipular en exceso el criterio establecido en el principio 15. El principal objetivo de la Autoridad a fin de aplicar con éxito el criterio de precaución es crear un marco que promueva la participación y el debate en los procesos de toma de decisiones; se debería otorgar la atención necesaria a la rentabilidad de toda medida incluida en dicho marco.

20. Manteniendo el plan y las orientaciones estratégicas de la Autoridad como estructura global, sería conveniente implantar más iniciativas para impulsar la aplicación del criterio establecido en el principio 15, en particular respecto de los mecanismos procedimentales bien definidos (p. ej., la toma de decisiones). Si bien el Consejo y la Comisión tal vez deseen reflexionar acerca de otros contenidos (como medidas procedimentales) que mejorarían la aplicación del criterio conforme al proyecto de reglamento, también se deberían tomar en consideración las directrices que se propone elaborar en el anexo del documento [ISBA/25/C/3](#) y los procesos de desarrollo normativo conexos; muchas de las directrices ampliarán y mejorarán la aplicación práctica del criterio de precaución.

V. Temas que se sugiere examinar y debatir

21. Se invita al Consejo a que tome nota del presente documento, incluido su anexo, y proporcione a la Comisión directrices u orientaciones sobre cómo seguir reforzando la aplicación práctica del criterio establecido en el principio 15 de la Declaración de Río en el proyecto de reglamento y el marco regulatorio en general.

Anexo

Medidas procedimentales en curso y posibles para reforzar la aplicación del criterio de precaución

Las siguientes medidas procedimentales se han considerado pertinentes al objeto de establecer en el seno de la Autoridad un proceso de toma de decisiones más informado, transparente e inclusivo respecto de las cuestiones ambientales. Muchas de esas medidas sirven para promover que el acceso a los datos y la información sea oportuno y la toma de decisiones ambientales sea transparente y esté sujeta a rendición de cuentas, incluso aunque los detalles de los mecanismos de aplicación de algunas medidas aún estén por precisar mediante las directrices correspondientes.

<i>Medidas procedimentales</i>	<i>Proyecto de reglamento sobre explotación de recursos minerales en la Zona o documento de referencia (si procede)</i>	<i>Comentario</i>
1. Elaboración de marcos genéricos y específicos para evaluar los impactos ambientales detectables	Anexo de ISBA/25/C/3	Se propone elaborar, mediante un proceso inclusivo y transparente, directrices (genéricas) para aplicar un enfoque basado en los riesgos a la formulación y evaluación de umbrales e indicadores ambientales.
2. Establecimiento de salvaguardas procedimentales para velar por que la Autoridad reciba suficientes datos ambientales de referencia y seguimiento	Anexo de ISBA/25/C/3	Se proponen directrices sobre el alcance y el nivel previstos de la recopilación de datos de referencia. Se proponen también directrices sobre el seguimiento y la evaluación de los resultados relativos a los efectos ambientales de las actividades realizadas en la Zona, y sobre la presentación de informes conexa. Otra medida clave es ejecutar la estrategia de gestión de datos de la Autoridad, así como asegurar el acceso del público a los datos y la información.
3. En las solicitudes de aprobación del plan de trabajo, determinación por el solicitante de las incertidumbres, incluidas las incertidumbres y deficiencias de los datos y la información presentados, además de directrices de la Autoridad sobre los requisitos y el contenido de las evaluaciones del impacto ambiental	Anexo IV del proyecto de reglamento y anexo de ISBA/25/C/3	Se proponen directrices sobre la evaluación del riesgo y del impacto, incluidas directrices sobre cómo hacer una descripción suficiente de las incertidumbres y cómo hacerles frente mediante medidas procedimentales y de protección, como las técnicas de gestión adaptable.
4. Examen y mejora continuos de las medidas de participación pública	Proyecto de artículo 2 5) d)	Se ha encomiado la forma en la que la Autoridad ha facilitado la participación de los interesados en el desarrollo del

<i>Medidas procedimentales</i>	<i>Proyecto de reglamento sobre explotación de recursos minerales en la Zona o documento de referencia (si procede)</i>	<i>Comentario</i>
		<p>marco regulatorio llevando a cabo varias encuestas y consultas a los interesados desde 2014, facilitando la participación de los Estados no miembros en las sesiones del Consejo y la Asamblea en calidad de observadores, y celebrando reuniones oficiosas del Consejo en relación con la elaboración del reglamento, entre otras iniciativas. También se han organizado numerosos talleres y grupos de trabajo de expertos y múltiples interesados, en colaboración con los interesados clave y apoyando la participación de los representantes de los Estados en desarrollo.</p> <p>Falta, no obstante, un mecanismo claro para determinar el momento y las vías de participación de los interesados en el proceso de toma de decisiones relativas a futuras actividades de minería en la Zona. Se orientará sobre ese particular mediante las directrices propuestas sobre los procedimientos de participación de los interesados en las actividades realizadas en la Zona (véase ISBA/25/C/3, anexo).</p>
5. Publicación y examen de los planes ambientales por los miembros de la Autoridad y los interesados	Proyecto de artículo 11	Se proponen directrices sobre los procedimientos de participación de los interesados en las actividades realizadas en la Zona (véase ISBA/25/C/3 , anexo).
6. Estudio de los planes ambientales por la Comisión y constatación de que en ellos se prevé la eficaz protección del medio marino, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 145 de la Convención	Proyecto de artículo 14 2)	Será preciso decidir los criterios y asuntos que deberá tener en cuenta la Comisión. La definición de los criterios debería correr a cargo de la Comisión, en cooperación con la secretaría y demás interesados. Una vez definidos esos criterios, se debería recomendar al Consejo que los examinara y aprobase.
7. Examen del plan de trabajo antes del inicio de la producción	Proyecto de artículo 26	Se propone crear un mecanismo procedimental para examinar y aprobar los cambios sustanciales que abarque un examen público de los planes ambientales.
8. Presentación de una garantía de desempeño ambiental	Proyecto de artículo 27	La presentación de tal garantía tiene carácter precautorio.

<i>Medidas procedimentales</i>	<i>Proyecto de reglamento sobre explotación de recursos minerales en la Zona o documento de referencia (si procede)</i>	<i>Comentario</i>
9. Suministro de directrices sobre los modos de acceder a los datos y la información	Proyecto de artículo 46 d)	Se proponen directrices para acceder a los datos y la información ambientales (véase ISBA/25/C/3 , anexo).
10. Publicación de los informes de evaluación del desempeño de los contratistas y de las conclusiones y recomendaciones de la Comisión sobre esos informes	Proyecto de artículo 50 4)	–
11. Establecimiento de un fondo fiduciario de responsabilidad ambiental	Proyecto de artículo 52	Se trata de una medida precautoria, dado que el fondo se establece en previsión de posibles déficits de responsabilidad ambiental.
12. Modificación del plan de trabajo por el contratista	Proyecto de artículo 55	Se trata de una medida precautoria.
13. Examen de las actividades incluidas en el plan de trabajo	Proyecto de artículo 56	Se trata de una medida precautoria que debería abarcar la publicación de las conclusiones y recomendaciones resultantes de un examen.
14. Exigencia de planes de cierre y supervisión posterior al cierre	Proyectos de artículo 57 y 59	El objetivo de incorporar el cierre de las actividades de minería en el ciclo vital de la explotación minera al principio del proceso tiene carácter precautorio, al igual que la continuación de la supervisión de los efectos ambientales residuales después del cierre.
15. Confección de una lista de información confidencial para someterla a la aprobación del Consejo	Proyecto de artículo 87 2) c)	Estas medidas reforzarán la presunción de que todos los datos y la información sobre el plan de trabajo, el contrato de explotación, sus anexos o las actividades emprendidas en el marco del contrato de explotación son públicos, salvo la información confidencial (proyecto de artículo 87 1)).
16. Elaboración de directrices normativas y descripción de un mecanismo de designación de información confidencial	Proyecto de artículo 87, párrs. 2) d) y 5)	
17. Creación de un registro minero de los fondos marinos	Proyecto de artículo 90	Esta medida facilitará que el público acceda a la información mediante un registro abierto.
18. Examen continuo de la idoneidad del marco regulatorio (reglamentos, normas y directrices) mediante mecanismos inclusivos y transparentes	Proyectos de artículo 93 3) y 105	–