



## Consejo

Distr. general  
8 de junio de 2015  
Español  
Original: inglés

---

### 21° período de sesiones

Kingston (Jamaica)

13 a 24 de julio de 2015

## Tratamiento de los daños graves al medio marino en el reglamento sobre explotación de recursos minerales de la Zona

### Documento presentado por la delegación de los Países Bajos

#### I. Introducción

1. En su 17° período de sesiones, celebrado en julio de 2011, el Consejo de la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos solicitó a la Secretaría que preparara un plan de trabajo estratégico para la formulación del reglamento sobre explotación de minerales de aguas profundas en la Zona. El Consejo adoptó esta decisión en respuesta a la declaración formulada por la delegación de Fiji (ISBA/17/C/22).
2. Tras la decisión del Consejo, la Secretaría elaboró un plan de trabajo estratégico para la formulación del reglamento sobre explotación de nódulos polimetálicos en la Zona (véase ISBA/18/C/4) y presentó dicho plan durante el 18° período de sesiones, celebrado en 2012.
3. Después de que el plan fuera examinado por el Consejo y avalado por varias delegaciones, en la Secretaría, en la Comisión Jurídica y Técnica y en el Consejo se ha venido llevando a cabo la tarea de elaborar un marco regulatorio sobre la explotación de recursos minerales en la Zona (reglamento sobre explotación).

#### II. Motivos que explican la presentación

4. La elaboración del reglamento sobre explotación presenta asuntos que han resultado ser sumamente complejos. En el estudio técnico que un consultor preparó para la Secretaría figura una correcta reseña de esas cuestiones<sup>1</sup>. En el resumen del estudio se indica que, en cumplimiento de la solicitud mencionada en el párrafo 1, la

---

<sup>1</sup> Clark, A. y otros, *Towards the Development of a Regulatory Framework for Polymetallic Nodule Exploitation in the Area* (Estudio técnico núm. 11 de la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos, Kingston, febrero de 2013).



Autoridad se enfrenta al reto de formular un marco de explotación que garantice que la explotación de nódulos polimetálicos: a) redundará en beneficio de toda la humanidad, incluidas las generaciones futuras; y b) promoverá la explotación comercial viable y sostenible de los recursos minerales de la Zona, que también arroje beneficios económicos razonables.

5. En el estudio no se abordan los aspectos concretos de un régimen ambiental para la explotación de los nódulos polimetálicos. Sin embargo, sí se especifican los componentes ambientales clave que deberán elaborarse e incluirse en un marco general de explotación. Además, en el estudio se señala que cuando la rehabilitación no sea práctica o tecnológicamente posible, la alternativa lógica sería la compensación financiera por los daños ambientales y la pérdida de servicios de los ecosistemas de los fondos marinos.

6. En el informe del Secretario General sobre el plan de trabajo propuesto (ISBA/18/C/4) se indica que, dadas las complejidades que plantea la elaboración de un reglamento sobre explotación:

“[...] será necesario proporcionar a la Comisión Jurídica y Técnica el asesoramiento técnico y la información pertinentes antes de que examine el proyecto detallado de reglamento. El asesoramiento y la información mencionados incluirán datos sobre los regímenes fiscales para las actividades de minería en tierra firme comparables; evaluaciones económicas de la producción de minerales, en particular la capitalización, los gastos de explotación, la depreciación y la amortización de las minas; los tonelajes previstos, las leyes de los minerales y la tasa de recuperación; y otras cuestiones financieras y técnicas. También será necesario trabajar más en la evaluación de las posibles repercusiones ambientales de las actividades mineras futuras”.

7. En su informe sobre el desarrollo de un marco regulatorio para la explotación de recursos minerales en la Zona, publicado en marzo de 2015 y dirigido a los miembros de la Autoridad y a todas las partes interesadas, la Comisión Jurídica y Técnica señaló que la restauración y rehabilitación del medio marino era una cuestión que debía abordarse en las disposiciones del proyecto de reglamento relativas a: a) un plan de ordenación ambiental; b) las fianzas ambientales y garantías de ejecución; y c) la restauración y rehabilitación del medio marino.

8. Con arreglo al mandato de la Autoridad establecido en virtud de la sección 1, párrafo 5 k), del anexo del 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, que se refiere a la “elaboración en el momento oportuno de normas, reglamentos y procedimientos para la explotación, entre ellos, los relativos a la protección y preservación del medio marino”, y al papel de Consejo en la adopción de orientaciones y directrices para el ejercicio de funciones por sus órganos, en este caso la Comisión Jurídica y Técnica (véase el art. 163, párr. 9, de la Convención), la delegación de los Países Bajos presenta el documento adjunto sobre el tratamiento de los daños graves al medio marino en el reglamento sobre explotación de recursos minerales de la Zona.

### III. Objetivo

9. El objetivo del documento adjunto es impulsar la incorporación, en el reglamento sobre explotación, de disposiciones que se ocupen de los daños graves al medio marino y las amenazas de que se produzcan daños de ese tipo como consecuencia de incidentes derivados de las actividades de un contratista en la Zona o provocados por ellas.

10. A este respecto, la delegación señala que con este objetivo desea aprovechar el marco jurídico de la Convención y los logros obtenidos por la Autoridad hasta la fecha, como los tres reglamentos sobre exploración de los recursos minerales de la Zona (reglamentos sobre exploración).

### IV. Recomendaciones

11. Se invita al Consejo a que tenga en cuenta las consideraciones anteriores al examinar el documento adjunto.

12. Se invita también al Consejo a que solicite a la Comisión Jurídica y Técnica que estudie la posibilidad de recomendar que:

a) El reglamento sobre explotación se base en las disposiciones sobre las órdenes de emergencia que figuran en los reglamentos sobre exploración a fin de hacer frente a las amenazas de que se produzcan daños graves al medio marino como consecuencia de incidentes derivados de las actividades de un contratista en la Zona o provocados por ellas;

b) El reglamento sobre explotación incluya la obligación de que los contratistas hagan frente a los daños graves al medio marino mediante:

i) La evaluación de la viabilidad técnica y económica de aplicar medidas de restauración; y

ii) La adopción de medidas de restauración por equivalencia o compensatorias o el pago de una indemnización económica si no se han aplicado o no pueden aplicarse medidas de restauración adecuadas;

c) Se apoyen y alienten las iniciativas del sector privado destinadas a abordar los daños al medio marino.

## Anexo

# Tratamiento de los daños graves al medio marino en el reglamento sobre explotación de recursos minerales de la Zona

## I. Introducción

1. Las actividades en la Zona pueden dañar los intereses de otros, incluidos los de las personas privadas (jurídicas y naturales), los Estados, las organizaciones internacionales y la comunidad internacional en su conjunto. Los daños pueden derivarse de lesiones personales, daños a la propiedad, pérdidas económicas o pérdidas ambientales, incluidos los daños a la diversidad biológica. En este documento se abordan específicamente las pérdidas ambientales.

2. Las actividades en la Zona tienen efectos sobre el medio marino, que se deben determinar y describir mediante una evaluación del impacto ambiental. Las actividades en la Zona también pueden conllevar el riesgo de provocar esos efectos. En virtud de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 10 de diciembre de 1982, el Consejo de la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos excluirá de la explotación ciertas áreas cuando pruebas fundadas indiquen que existe el riesgo de causar daños graves al medio marino (art. 162.2 x)). Ese riesgo se debe determinar y cuantificar mediante una evaluación del impacto ambiental. Corresponderá al Consejo decidir, durante el proceso de aprobación de un plan de trabajo para una actividad concreta, si los riesgos e impactos determinados se consideran aceptables, así como prescribir medidas para gestionar esos riesgos.

3. La calidad de toda evaluación del impacto ambiental depende de los datos científicos disponibles y, por lo tanto, en esas evaluaciones puede que no se determinen todos los impactos y riesgos, o que no se cuantifiquen los riesgos con total exactitud.

4. De acuerdo con la norma generalmente aceptada en las jurisdicciones nacionales, el daño debe ser asumido por quien lo sufre, a menos que tenga su origen en el comportamiento ilícito de otra persona, como un contratista (responsabilidad civil por culpa). Es necesario contar con un marco para determinar si los daños resultantes de actividades en la Zona deben ser asumidos por quien los sufre y no compensarse, y en qué medida ha de ser así, o si deben ser asumidos por una entidad que participe en actividades en la Zona.

5. Existen normas especiales relativas a una serie de actividades cuya realización se considera que entraña un riesgo elevado de causar daños, incluidas normas en el plano internacional sobre los daños causados por la contaminación por hidrocarburos y los daños nucleares. En virtud de esas normas, el criterio de atribución de la responsabilidad civil es estricto (es decir, no se basa en la culpa), los argumentos de exoneración o mitigación que se pueden invocar como defensa son limitados o nulos, y la responsabilidad está limitada en lo que respecta a la magnitud y el tiempo. Además, estas normas especiales pueden contemplar mecanismos adicionales de reparación, como un fondo financiado por la industria, la responsabilidad subsidiaria de un Estado o un fondo financiado por Estados.

6. El enfoque tradicional de la responsabilidad civil no es adecuado para hacer frente a las pérdidas ambientales, ya que presupone la existencia de una persona

natural o jurídica (víctima) que puede presentar una reclamación por los daños sufridos. Con respecto a las pérdidas ambientales, solo pueden abordarse por la vía civil si se permite que una persona: a) recupere los gastos derivados de las medidas que haya adoptado para responder a las pérdidas o la amenaza de pérdidas; o b) reclame una indemnización o la adopción de medidas cautelares en relación con las pérdidas. Sin embargo, la responsabilidad civil no impone a quien contamina la obligación de adoptar medidas de respuesta. Además, la responsabilidad civil es un elemento básico del derecho interno, las normas y los procedimientos divergen entre los Estados y los intentos por armonizar las leyes de responsabilidad civil no han tenido mucho éxito. Con respecto a los ámbitos que van más allá de los límites de la jurisdicción nacional, la pérdida ambiental solo puede abordarse por la vía civil si se establece un marco normativo internacional que permita que una persona: a) adopte medidas de respuesta y recupere los gastos; o b) reclame una indemnización o la adopción de medidas cautelares en nombre de la comunidad internacional.

## II. Tratamiento de las pérdidas ambientales

7. En caso de pérdida o amenaza de pérdida ambiental, el objetivo primordial debe ser la prevención y la restauración, y no la indemnización económica. Para hacer frente a la amenaza de pérdida ambiental derivada de un incidente, sería preciso centrarse en la prevención de la pérdida, mientras que la reparación de una pérdida ambiental obligaría a poner el acento en la restauración de la pérdida. Lo anterior podría lograrse exigiendo la adopción de medidas de respuesta, que deberían dirigirse a:

a) Prevenir, reducir al mínimo y contener la pérdida ambiental, en caso de amenaza inminente de pérdida ambiental;

b) Restablecer las condiciones ambientales existentes antes de que se produjera la pérdida, en caso de pérdida ambiental.

8. Existen varios precedentes de este enfoque alternativo para hacer frente a las pérdidas ambientales que han sido concertados internacionalmente, entre ellos:

a) El Código de Minería, en particular el artículo 33 del Reglamento sobre Prospección y Exploración de Nódulos Polimetálicos en la Zona (ISBA/6/A/18, anexo), el artículo 35 del Reglamento sobre Prospección y Exploración de Sulfuros Polimetálicos en la Zona (ISBA/16/A/12/Rev.1, anexo) y el artículo 35 del Reglamento sobre Prospección y Exploración de Costras de Ferromanganeso con Alto Contenido de Cobalto en la Zona (ISBA/18/A/11, anexo), requiere la aplicación de medidas de respuesta para evitar daños graves al medio marino en caso de emergencia;

b) En lo tocante a las emergencias ambientales en el Área del Tratado Antártico, el anexo VI al Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medio Ambiente, relativo a la responsabilidad emanada de emergencias ambientales (Medida 1 (2005)), requiere la aplicación de medidas de respuesta para evitar pérdidas ambientales en caso de emergencia ambiental; y

c) En cuanto a los daños causados por organismos vivos modificados, el Protocolo de Nagoya-Kuala Lumpur sobre Responsabilidad y Compensación Suplementario al Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología, de 2010, requiere la aplicación de medidas de respuesta para evitar o reparar daños a la diversidad biológica.

9. En virtud de los instrumentos mencionados en el párrafo 8, la obligación de adoptar medidas de respuesta no se aplica a todas las pérdidas ambientales. La pérdida debe dar lugar a un efecto adverso sobre el medio ambiente que se pueda medir u observar de otra manera y supere un umbral determinado. El umbral se suele definir utilizando términos cualitativos como “considerable” o “grave”. Con respecto a las actividades en la Zona, el umbral relativo a la expedición de órdenes de emergencia para evitar pérdidas ambientales depende de la concurrencia de “daños graves al medio marino” (véase el art. 162.2 w) de la Convención y las disposiciones del Código de Minería mencionadas en el párr. 8). Además, tendrá que establecerse si la pérdida puede repararse mediante rehabilitación natural en un plazo razonable (rehabilitación pasiva).

10. La aplicación de medidas de respuesta no siempre es técnicamente factible o económicamente razonable. En caso de pérdida ambiental en la Zona, esta es la hipótesis más probable para la aplicación de las medidas de restauración. Cabe preguntarse si los daños deben ser asumidos por quien los sufre o si debería establecerse la obligación de hacer frente a las pérdidas ambientales con medidas alternativas, como la restauración por equivalencia, las medidas compensatorias o una indemnización económica, según se describe a continuación:

a) La restauración por equivalencia podría lograrse mediante la sustitución de los componentes ambientales dañados con componentes equivalentes, destinados al mismo tipo de uso u otro distinto, ya sea en el mismo lugar o en otro alternativo. Si la restauración por equivalencia en la Zona no es técnicamente factible o económicamente razonable, se podrían adoptar medidas de restauración fuera de la Zona, por ejemplo, en las zonas costeras en estado de conservación desfavorable. Esas medidas podrían estar encaminadas, por ejemplo, a restaurar arrecifes de coral o bosques de manglar dañados. El Protocolo de Nagoya-Kuala Lumpur sirve de precedente en materia de restauración por equivalencia (véase el art. 2.2 d) ii) b));

b) La aplicación de medidas compensatorias podría consistir en designar un área de la Zona en que se prohibiera realizar actividades. Así, un área dañada se compensaría con un área preservada que de otro modo se habría explotado. Esas medidas se traducirían en una pérdida cuantificable de ingresos de la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos, por la cual la Autoridad debería ser indemnizada;

c) En cuanto al pago de una indemnización económica, podría requerirse para indicar que no cabe que la generación de pérdidas ambientales quede sin consecuencias. El monto de los pagos podría basarse en los costos de las medidas de restauración por equivalencia. El anexo VI al Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medio Ambiente supone un precedente en materia de indemnización económica como alternativa a la aplicación de medidas de respuesta (véase el art. 6.2 b)).

11. Además de mediante un marco normativo intergubernamental, las pérdidas ambientales pueden abordarse a través de instrumentos del sector privado

(autorregulación). Cabe citar el Compact: A Contractual Mechanism for Response in the Event of Damage to Biological Diversity Caused by the Release of a Living Modified Organism (Acuerdo sobre un mecanismo contractual de respuesta en caso de daños a la diversidad biológica causados por la emisión de un organismo viviente modificado), y el Offshore Pollution Liability Agreement, relativo a la responsabilidad por la contaminación derivada de la exploración marina o de la producción de petróleo y gas. En el contexto de la explotación minera en los fondos marinos, la Sociedad Internacional de Minerales Marinos sirve de plataforma para seguir desarrollando esta labor, y el Código de Gestión Ambiental de la Minería Marina, que es voluntario y contiene disposiciones sobre la rehabilitación y la indemnización, podría servir de base para dicho desarrollo.

### III. Marco jurídico actual

12. El marco jurídico actual, que incluye la Convención, el Acuerdo de 1994 relativo a la Aplicación de la Parte XI de la Convención y el Código de Minería, contiene normas sobre la responsabilidad por daños. El Tribunal Internacional del Derecho del Mar aclaró el marco jurídico vigente en su opinión consultiva sobre las responsabilidades y obligaciones de los Estados patrocinadores de personas y entidades en relación con las actividades en la Zona, emitida el 1 de febrero de 2011.

a) Responsabilidad de los Estados y las organizaciones internacionales

i) De conformidad con el artículo 139 de la Convención, un Estado o una organización internacional puede ser responsable de los daños causados por el incumplimiento de sus obligaciones con arreglo a la parte XI. En su opinión consultiva, el Tribunal aclaró que el deber de cumplir las obligaciones con arreglo a la parte XI es una obligación de conducta y de diligencia debida (párr. 111). Por lo tanto, si un Estado o una organización internacional ha ejercido el grado necesario de diligencia debida (en relación con los contratistas a los que patrocina), no sería responsable de ninguno de los daños causados.

ii) Con arreglo al artículo 235 de la Convención, los Estados son responsables del cumplimiento de sus obligaciones internacionales relativas a la protección y preservación del medio marino, responsabilidad que se les será exigida de conformidad con el derecho internacional. En virtud del derecho internacional, un hecho internacionalmente ilícito entraña la responsabilidad del Estado. En general, se considera que la obligación internacional consuetudinaria por la que un Estado debe impedir que las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control causen un daño transfronterizo es una obligación de conducta y de diligencia debida. Para ejercer el grado necesario de diligencia, los Estados deben cerciorarse de que existen mecanismos que permitan la pronta y adecuada indemnización u otra reparación de los daños causados por la contaminación del medio marino por personas naturales o jurídicas bajo su jurisdicción (art. 235.2).

b) Responsabilidad de los contratistas

En virtud del artículo 22 del anexo III de la Convención, el contratista responderá de los daños causados por los actos ilícitos cometidos en la

realización de sus operaciones. Esta disposición se reafirma en los reglamentos sobre nódulos (artículo 30 y cláusula 16 del anexo IV), sulfuros (artículo 32 y cláusula 16 del anexo 4) y costras (artículo 32 y cláusula 16 del anexo IV).

c) Responsabilidad de la Autoridad

De conformidad con el artículo 22 del anexo III de la Convención, la Autoridad responderá de los daños causados por los actos ilícitos cometidos en el ejercicio de sus facultades y funciones. Esta disposición se reafirma en los reglamentos sobre nódulos (artículo 30 y cláusula 16 del anexo IV), sulfuros (artículo 32 y cláusula 16 del anexo 4) y costras (artículo 32 y cláusula 16 del anexo IV).

#### **IV. Análisis de las insuficiencias**

13. En su opinión consultiva de febrero de 2011, el Tribunal observó que podía surgir un vacío de responsabilidad si, a pesar de que el Estado patrocinador hubiera adoptado todas las medidas necesarias y apropiadas, el contratista patrocinado causaba daños y era incapaz de asumir plenamente su responsabilidad (párr. 203). También señaló que podía surgir un vacío de responsabilidad si el Estado patrocinador incumplía sus obligaciones, pero dicho incumplimiento no guardaba relación causal con los daños (párr. 203). El Tribunal sugirió a la Autoridad que considerara el establecimiento de un fondo fiduciario para sufragar los daños no previstos (párr. 205).

14. Por lo tanto, se debería estudiar si los daños en esas situaciones deberían repararse, en particular en caso de pérdidas ambientales, así como la manera de hacerlo. En lo relativo a los daños tradicionales (lesiones corporales, daños materiales o pérdidas económicas), el marco jurídico actual puede considerarse satisfactorio. Si se considera que las actividades realizadas en la Zona entrañan un riesgo de causar daños graves al medio marino, debería estudiarse la posibilidad de establecer normas especiales de responsabilidad civil (véase el párr. 5). En cuanto a las pérdidas ambientales, el marco jurídico actual puede no ser satisfactorio. En particular, puede que los daños graves al medio marino no reciban atención si el contratista no es responsable o no puede asumir plenamente su responsabilidad. En consecuencia, sería conveniente abordar esta cuestión en el reglamento sobre explotación.

#### **V. Opciones para el tratamiento de los daños graves o la amenaza de daños graves al medio marino**

15. Para hacer frente a la amenaza de que se produzcan daños graves al medio marino como consecuencia de incidentes derivados de las actividades de un contratista en la Zona o provocados por ellas, se recomienda que el reglamento sobre explotación se base en las disposiciones sobre las órdenes de emergencia que figuran en los reglamentos sobre exploración (véase el párr. 8).

16. Para hacer frente a los daños graves al medio marino, se recomienda estudiar el establecimiento de una obligación en el reglamento sobre explotación por la que los contratistas deban:



a) Evaluar la viabilidad técnica y económica de aplicar medidas de rehabilitación;

b) Adoptar medidas de restauración por equivalencia o compensatorias o pagar una indemnización económica si no se han aplicado o no pueden aplicarse medidas de restauración adecuadas (véase el párr. 10).

17. También se recomienda apoyar y alentar las iniciativas del sector privado destinadas a abordar los daños al medio marino (véase el párr. 11).

---