



Consejo

Distr. general
16 de enero de 2018
Español
Original: inglés

24º período de sesiones

Período de sesiones del Consejo, primera parte

Kingston, 5 a 9 de marzo de 2018

Tema 10 del programa provisional*

Informe del Secretario General sobre la aplicación de la decisión del Consejo de 2017 relativa al informe resumido de la Presidencia de la Comisión Jurídica y Técnica

Información relativa al cumplimiento por los contratistas de los planes de trabajo para realizar actividades de exploración

Informe del Secretario General

I. Introducción

1. En el párrafo 12 de su decisión [ISBA/23/C/18](#), de 15 de agosto de 2017, el Consejo solicitó que la secretaría o la Comisión Jurídica y Técnica facilitasen más detalles sobre los casos de incumplimiento en circunstancias en que el contratista de que se tratase no hubiera cumplido una solicitud específica que figurara en una carta enviada por el Secretario General, con inclusión de detalles respecto del contratista de que se tratase, detalles en relación con casos repetidos de incumplimiento y recomendaciones para asegurar el cumplimiento en el futuro, a fin de que el Consejo pudiera desempeñar las funciones que le incumben en virtud del artículo 162, párrafo 2, de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

2. Esa decisión se adoptó en respuesta al informe de la Presidencia de la Comisión Jurídica y Técnica sobre la labor de la Comisión en 2017, en el que se señalaba que se habían dado casos de incumplimiento de los requisitos de presentación de informes ([ISBA/23/C/13](#), sección D, párrafo 15, apartados c) a h)).

3. El presente informe tiene por objeto proporcionar al Consejo información de antecedentes que le permita tratar la cuestión de la vigilancia del cumplimiento de los planes de trabajo para realizar actividades de exploración, en particular un repaso de las normas, los reglamentos y los procedimientos pertinentes de la Autoridad y las responsabilidades conexas del Consejo, la Comisión Jurídica y Técnica y la secretaría. Se formulan recomendaciones con miras a mejorar la capacidad del Consejo para desempeñar las funciones que le incumben en virtud del artículo 162, párrafo 2, de la Convención.

* [ISBA/24/C.L.1](#).



II. Vigilancia del cumplimiento

4. El artículo 162, párrafo 2 l), de la Convención, dispone que el Consejo ejercerá control sobre las actividades en la Zona, de conformidad con el párrafo 4 del artículo 153 de la Convención y las normas, reglamentos y procedimientos de la Autoridad. En virtud del artículo 153, párrafo 4, la Autoridad tiene el deber de ejercer sobre las actividades en la Zona el control que sea necesario para lograr que se cumplan las disposiciones pertinentes de la Parte XI de la Convención y de los correspondientes anexos, las normas, reglamentos y procedimientos de la Autoridad y los planes de trabajo aprobados.

5. La vigilancia del cumplimiento de los planes de trabajo para la exploración aprobados en forma de contratos es también una de las funciones de la Autoridad, conforme al artículo 1, párrafo 5 c), del anexo del Acuerdo 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 (Acuerdo de 1994). En la actualidad, los principales mecanismos de vigilancia de que dispone la Autoridad son los informes anuales de los contratistas y los exámenes periódicos de los planes de trabajo para la exploración, efectuados con arreglo a las cláusulas uniformes 10 y 4.4, respectivamente, de los contratos de exploración. El Consejo deberá establecer, en su debido momento, un mecanismo apropiado de inspección, conforme a lo dispuesto en el artículo 162, párrafo 2 z), de la Convención. Aunque en la actualidad no hay ningún mecanismo de inspección de ese tipo, se prevé tratar su establecimiento en el marco de los reglamentos de explotación.

6. El plan de trabajo para la exploración es el documento fundamental mediante el cual el contratista establece los objetivos del programa de exploración propuesto. De conformidad con los reglamentos sobre prospección y exploración, en los planes de trabajo para la exploración se adjuntan la descripción general del programa de exploración propuesto y el período dentro del cual se propone terminarla, con inclusión de los detalles del programa de actividades para el período inmediato de cinco años, así como la descripción de un programa de estudios oceanográficos y ambientales de referencia que tenga en cuenta las recomendaciones que hubiere formulado la Comisión, una evaluación preliminar del impacto ambiental de las actividades de exploración propuestas y el cronograma de los gastos anuales previstos en relación con el programa de actividades. Una vez que el Consejo aprueba el plan de trabajo, el programa de actividades para el período inmediato de cinco años se convierte en el anexo 2 del contrato de exploración. El contratista tiene la obligación contractual de presentar al Secretario General, en los 90 días siguientes a la finalización de cada año civil, un informe anual sobre su programa de actividades en la zona de exploración (cláusula uniforme 10.1), que se presentará siguiendo las recomendaciones de formato que formula cada cierto tiempo la Comisión.

7. De acuerdo con las cláusulas uniformes 4.1 y 4.2, el contratista tiene la obligación de respetar el cronograma estipulado en su programa de actividades y realizar, cada año de vigencia del contrato, gastos de un monto no inferior al indicado en el programa. El contratista puede modificar el programa de actividades, incluidos los gastos, previo consentimiento de la Autoridad, siempre que sean cambios necesarios y prudentes con arreglo a las buenas prácticas de la industria minera y teniendo en cuenta las condiciones de mercado de los metales en cuestión y las demás condiciones de la economía mundial que sean pertinentes.

8. Conforme a la cláusula uniforme 4.4, el contratista y el Secretario General procederán a examinar conjuntamente los resultados del plan de trabajo para la exploración. El Secretario General podrá pedir al contratista que le presente los datos y la información adicionales que fueren necesarios para los fines del examen. Tras el examen, el contratista introducirá los ajustes necesarios en su plan de trabajo y presentará el programa de actividades para el quinquenio siguiente, con un cronograma revisado de los gastos anuales previstos. El anexo 2 del contrato se ajustará después en consecuencia.

9. Al ejecutar el programa de actividades, el contratista debe poner en práctica, en la medida en que sea posible y razonable, las recomendaciones que cada cierto tiempo pueda formular la Comisión. No obstante, la capacidad de poner en práctica esas recomendaciones dependerá principalmente del programa concreto de actividades que el contratista se haya comprometido a cumplir en el anexo 2 del contrato. Por ejemplo, se tomarán datos ambientales de referencia a medida que avancen y se desarrollen las actividades de exploración (cláusula uniforme 5.2).

III. Funciones de los órganos de la Autoridad

10. Los diversos órganos de la Autoridad tienen funciones y responsabilidades concretas y claramente definidas respecto de la vigilancia del cumplimiento de los planes de trabajo para la exploración, que dimanen de la Convención, el Acuerdo de 1994, los reglamentos y las cláusulas uniformes de los contratos de exploración.

11. El Secretario General tiene las siguientes responsabilidades:

a) Examinar los informes anuales de los contratistas y pedir que presenten los datos y la información adicionales necesarios (cláusula uniforme 10);

b) Someter los datos y la información de los programas de vigilancia ambiental al examen de la Comisión, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 165, párrafo 2 d), de la Convención;

c) Aprobar los ajustes que se introduzcan en el programa de actividades del anexo 2 del contrato (cláusula uniforme 4.3);

d) Proceder al examen periódico conjunto (cinco años) de la ejecución del plan de trabajo para la exploración y aprobar toda revisión del anexo 2 (cláusula uniforme 4.4);

e) Inspeccionar los buques y las instalaciones (cláusula uniforme 14.2) y poner la información pertinente de los informes de los inspectores a disposición del contratista y del Estado o los Estados que lo patrocina(n) (cláusula uniforme 14.7);

f) Notificar cualquier incidente que justifique la expedición de órdenes de emergencia y adoptar de inmediato medidas temporales (artículo 33 del Reglamento¹);

g) Notificar a los Estados miembros la terminación o modificación del patrocinio (artículo 29 del Reglamento).

12. Las funciones de la Comisión Jurídica y Técnica se establecen en el artículo 165, párrafo 2, de la Convención y están estrechamente relacionadas con las del Consejo, definidas en el artículo 162. El sistema se concibió para garantizar que el

¹ A los efectos del presente informe, se hace referencia al Reglamento sobre Prospección y Exploración de Nódulos Polimetálicos en la Zona (ISBA/19/C/17, anexo).

Consejo fundase sus decisiones sobre cuestiones importantes en la mejor información científica y jurídica disponible. Las funciones encomendadas a la Comisión son principalmente de carácter consultivo o de recomendación y se articulan en torno a los cuatro grandes ejes siguientes:

- a) Examinar los planes de trabajo para la exploración y formular recomendaciones al respecto (art. 165, párrafo 2 b));
- b) Supervisar las actividades en la Zona (art. 165, párrafo 2 a), c), i), j), k) y m));
- c) Formular y revisar las normas, los reglamentos y los procedimientos (art. 165, párrafo 2 f) y g));
- d) Evaluar las consecuencias ecológicas de las actividades en la Zona (art. 165, párrafo 2 d), e), h) y l)).

13. En virtud del artículo 165, la Comisión tiene dos funciones generales directamente relacionadas con la ejecución de los planes de trabajo para la exploración, a saber: supervisar, a solicitud del Consejo, las actividades en la Zona (art. 165, párrafo 2 c)) y realizar evaluaciones de las consecuencias ecológicas de las actividades en la Zona (art. 165, párrafo 2 d)).

14. De conformidad con el artículo 165, párrafo 2, los reglamentos permiten a la Comisión formular recomendaciones de índole técnica o administrativa para que sirvan como directrices a los contratistas a fin de ayudarles en la aplicación de las normas, reglamentos y procedimientos de la Autoridad. De acuerdo con las cláusulas uniformes, el contratista está obligado a cumplir esas recomendaciones, en la medida en que sea razonablemente posible, al ejecutar sus programas de actividades.

15. Para que la Comisión pueda cumplir su obligación de realizar evaluaciones de las consecuencias ecológicas de las actividades en la Zona, de conformidad con el artículo 165, párrafo 2 d), y presentar al Consejo las recomendaciones pertinentes sobre la protección del medio marino, el Secretario General debe transmitir a la Comisión datos e información de los programas de vigilancia ambiental presentados por los contratistas (art. 32, párrafo 2).

16. La Comisión también debe examinar los informes del Secretario General sobre los exámenes periódicos de la ejecución de los planes de trabajo para la exploración (art. 28, párrafo 3).

17. El Consejo tiene las siguientes funciones:

- a) Aprobar los planes de trabajo con arreglo a lo dispuesto en el párrafo 11 a) de la sección 3 del anexo del Acuerdo de 1994;
- b) Examinar los informes del Secretario General sobre los exámenes periódicos de la ejecución de los planes de trabajo para la exploración (art. 28, párrafo 3).
- c) Señalar a la atención de la Asamblea de la Autoridad los casos de incumplimiento (art. 162, párrafo 2 a));
- d) Ejercer control sobre las actividades en la Zona, de conformidad con el párrafo 4 del artículo 153 y las normas, reglamentos y procedimientos de la Autoridad (art. 162, párrafo 2 l));

e) Incoar, en nombre de la Autoridad, procedimientos ante la Sala de Controversias de los Fondos Marinos en casos de incumplimiento (art. 162, párrafo 2 u));

f) Establecer mecanismos apropiados para dirigir y supervisar un grupo de inspectores que examinen las actividades que se realicen en la Zona para determinar si se cumplen las disposiciones de la Parte XI de la Convención, las normas, reglamentos y procedimientos de la Autoridad y las modalidades y condiciones de cualquier contrato celebrado con ella (artículo 162, párrafo 2 z));

g) Suspender o rescindir los contratos si, a pesar de las advertencias por escrito de la Autoridad, la forma en que el contratista ha realizado sus actividades constituye un incumplimiento grave, persistente y doloso de las disposiciones fundamentales del contrato, la Parte XI de la Convención, el Acuerdo de 1994 y las normas, reglamentos y procedimientos de la Autoridad;

h) Subsidiariamente, o en caso de infracciones menos importantes, imponer al contratista sanciones pecuniarias proporcionales a la gravedad de los hechos.

IV. Consecuencias de los incumplimientos

18. Debe distinguirse el incumplimiento, que supone no cumplir o negarse a cumplir una obligación reglamentaria, de la ejecución deficiente o incompleta de un plan de trabajo aprobado. No todos los casos de ejecución deficiente o incompleta de un plan de trabajo constituyen incumplimientos.

19. En función de su gravedad, el incumplimiento puede tener consecuencias importantes para los contratistas. Por ejemplo, en virtud de la cláusula uniforme 21, el Consejo puede suspender o rescindir un contrato, o imponer sanciones monetarias, como se indica en el párrafo 17, apartados g) y h). En determinadas circunstancias, señaladas en el artículo 24 del Reglamento sobre Prospección y Exploración de Nódulos Polimetálicos en la Zona, el incumplimiento puede dar lugar a la retirada de la preferencia y prioridad otorgada a los contratistas para la exploración sobre los demás solicitantes que hayan presentado un plan de trabajo para la explotación de la misma área y los mismos recursos. Hasta la fecha, el Consejo no ha adoptado ninguna acción coercitiva respecto de ningún contratista. Tampoco se han emitido advertencias por escrito ni se han impuesto sanciones monetarias.

V. Casos de incumplimiento observados por la Comisión Jurídica y Técnica en 2017

20. Basándose en los informes anuales examinados por la Comisión, los casos de incumplimiento a los que se hace referencia en el informe de la Presidencia de la Comisión pueden clasificarse en las siguientes categorías:

a) Casos de informes anuales no presentados a tiempo;

b) Casos en los que no se siguieron los formatos o las metodologías recomendados de presentación de informes, comprendidos aquellos en los que no se utilizaron las plantillas para la presentación de datos recomendadas por la Comisión;

c) Casos señalados de retrasos en el desarrollo de actividades previstas en el plan de trabajo.

21. Además, preocupa en general que, en muchos casos, el gasto efectivo de los contratistas sea inferior al previsto².

VI. Deliberaciones

22. Un examen preliminar de las cuestiones a las que se hace referencia en los párrafos 20 y 21 puso de manifiesto que no está muy clara la distinción entre vigilar el cumplimiento de un plan de trabajo para detectar casos en los que el contratista no haya cumplido o se haya negado a cumplir una obligación reglamentaria, y supervisar la ejecución de un programa de actividades. Habida cuenta de las posibles consecuencias del incumplimiento (señaladas en la sección IV), es importante que la diferencia entre esas actividades esté bien articulada y que se entienda claramente el proceso de vigilancia del cumplimiento y las responsabilidades correspondientes de los diversos órganos de la Autoridad.

23. El proceso de presentación de informes anuales y el examen periódico quinquenal del Secretario General son importantes instrumentos de vigilancia. Facilitan la medición del progreso de las actividades de exploración realizadas en un año respecto del plan de trabajo aprobado de un contratista, incluido su programa de actividades, y permiten hacer propuestas de ajustes para el programa en cuestión. El proceso de presentación de informes anuales también proporciona a la Autoridad información y datos sumamente necesarios para, por ejemplo, examinar, analizar y evaluar los efectos ambientales de las actividades de exploración, y ayudarla a formular normas, reglamentos y procedimientos de seguridad y protección del medio marino. Esto es particularmente importante en relación con los datos y la información que se comunican a la Comisión para que pueda cumplir su obligación de proporcionar orientación y recomendaciones al Consejo, establecida en el artículo 165, párrafo 2, de la Convención.

24. En el informe final sobre el examen periódico de la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos con arreglo al artículo 154 de la Convención y los comentarios del Secretario General al respecto se señalaron algunas deficiencias en el proceso actual de presentación de informes. Entre las medidas adoptadas hasta la fecha para aumentar la eficiencia están el establecimiento de una dependencia específicamente dedicada a la gestión de los contratos para racionalizar los procesos internos y mejorar la comunicación entre los contratistas y la Autoridad, y la celebración de reuniones ordinarias anuales de contratistas en las que estos pueden tratar cuestiones de interés común. Se prevé que la puesta en marcha de la nueva base de datos de la Autoridad, prevista para 2018, mejore sustancialmente la comunicación de datos e información entre los contratistas, el Secretario General y la Comisión. La nueva base de datos también redundará en un aumento de la transparencia, pues los usuarios autorizados dispondrán de un acceso seguro a los datos confidenciales y habrá un sitio web informativo y de manejo intuitivo, con un sistema de información geográfica, que dará acceso público a los datos y la información no confidenciales. Además, el conocimiento público de los distintos programas de

² En 2016, los gastos declarados fueron inferiores a los previstos en 12 casos, con unos porcentajes que oscilaron entre el 3% y el 99%. En cuatro casos, los gastos no se comunicaron en el formato exigido por la Comisión.

actividades de los contratistas también debería contribuir a aumentar la transparencia y facilitar una mayor colaboración y cooperación entre ellos.

25. Un examen detenido de las disposiciones pertinentes de la Convención y los reglamentos puso de manifiesto una separación clara de las funciones de los órganos de la Autoridad entre la concesión de licencias (la aprobación de planes de trabajo en forma de contratos) y la supervisión ulterior del cumplimiento y la ejecución de esos contratos. Por ejemplo, la función de dirigir y supervisar un cuerpo de inspectores y la aplicación de medidas coercitivas recaen exclusivamente en el Consejo. El control cotidiano de la ejecución de los planes de trabajo para la exploración y la notificación de los casos de incumplimiento es responsabilidad del Secretario General, que ejerce las facultades y las funciones asignadas al cargo con arreglo a la Convención y los reglamentos. Se da un conflicto de intereses característico cuando el mismo órgano que aprueba los contratos para la exploración y las disposiciones financieras correspondientes también se encarga de controlar su cumplimiento.

26. Por lo que respecta a la distinción entre el incumplimiento y la ejecución deficiente o incompleta de un plan de trabajo aprobado, hace falta un proceso de validación más eficaz para que, cuando se señalen posibles casos de incumplimiento, pueda determinarse si, de hecho, se trata de un incumplimiento de los reglamentos. Se están mejorando los procesos vigentes, pero entender más claramente por qué algunos requisitos de presentación de información recomendados por la Comisión no se han atendido o cumplido permitiría a la Autoridad comprender mejor los programas y los plazos de los contratistas.

27. La Autoridad se encuentra en una fase de transición: de gestionar y administrar contratos para actividades de exploración y la recopilación de datos geológicos y ambientales, pasará a ejercer de reguladora de las actividades mineras en la Zona. Uno de los principios esenciales de la buena gobernanza internacional es la transparencia. En ese sentido, en el actual proyecto de trabajo sobre el reglamento de explotación se considera que un contrato de explotación, y el plan de actividades anexo, es un documento público, a excepción de la información confidencial.

VII. Recomendaciones

28. Se invita al Consejo a que:

a) Tome nota de las cuestiones señaladas en el presente informe y considere la posibilidad de pedir a los contratistas más información sobre los motivos de los retrasos en la ejecución de los planes de trabajo y las razones de que sus gastos sean inferiores a los previstos;

b) Tome nota de las responsabilidades respectivas del Secretario General, la Comisión Jurídica y Técnica y el Consejo en relación con la presentación de informes sobre las actividades realizadas en el marco de los planes de trabajo para la exploración;

c) Pida al Secretario General que le presente un informe anual en el que se señalen presuntos casos de incumplimiento y las medidas reglamentarias que se recomienden o deban adoptarse, incluidas las sanciones monetarias que el Consejo deba imponer;

d) Pida al Secretario General que incluya en sus informes sobre la situación de todos los contratos mayores detalles sobre el examen periódico de la ejecución de

los planes de trabajo para la exploración realizado de conformidad con el artículo 28 del Reglamento;

e) Pida a los Estados patrocinadores que faciliten información detallada sobre las medidas que hubieren adoptado para garantizar que en los contratos de exploración se cumplan las disposiciones pertinentes, de conformidad con el artículo 139 de la Convención;

f) Pida al Secretario General que estudie con los contratistas la posibilidad de hacer públicos los contratos de exploración y los programas de actividades conexos, sin perjuicio de las obligaciones de confidencialidad estipuladas en ellos.
