



Comité de Finanzas

11 de mayo de 2023
Español
Original: inglés

28º período de sesiones

Kingston, 5 a 7 de julio de 2023*

Tema 10 del programa provisional

Elaboración de normas, reglamentos y procedimientos relativos a la distribución equitativa de los beneficios financieros y otros beneficios económicos derivados de las actividades en la Zona, con arreglo a lo dispuesto en la sección 9, párrafo 7 f), del anexo del Acuerdo de 1994

Informe del Secretario General

I. Introducción

1. En la reunión virtual y las reuniones presenciales oficiales que celebró respectivamente el 24 de mayo y del 13 al 15 de julio de 2022, el Comité de Finanzas de la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos siguió examinando la distribución equitativa de los beneficios financieros y otros beneficios económicos derivados de las actividades en la Zona. El Comité analizó el resumen del Secretario General sobre los resultados de los debates acerca del informe del Comité mantenidos en las reuniones anteriores del Consejo y la Asamblea ([ISBA/27/FC/2](#)).
2. Durante el 27º período de sesiones de la Autoridad, que tuvo lugar del 18 de julio al 5 de agosto de 2022, el Consejo y la Asamblea estudiaron el informe del Comité ([ISBA/27/A/8-ISBA/27/C/36](#)).
3. El Consejo y la Asamblea solicitaron al Comité que elaborara una propuesta detallada para la creación de un fondo de sostenibilidad de los fondos marinos como alternativa o complemento a la distribución directa de los beneficios pecuniarios derivados de las actividades en la Zona para que la Asamblea la examinara en su 28º período de sesiones. A ese respecto, el Comité decidió que la cuestión formara parte del programa de trabajo del Comité para el resto de 2022 y 2023 y solicitó a la secretaría que, para facilitar su labor, preparara proyectos de propuestas para la creación de un fondo de sostenibilidad de los fondos marinos, así como un estudio sobre las opciones de distribución de los fondos recibidos en virtud del artículo 82, párrafo 4, de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar¹.

* [ISBA/28/FC/L.1](#).

¹ En el documento [ISBA/28/FC/3](#) se puede consultar un informe sobre las opciones de distribución relativas al art. 82, párr. 4.



4. En cumplimiento de esa solicitud, el presente informe contiene un proyecto de propuesta para la creación de un fondo de sostenibilidad de los fondos marinos, así como preguntas orientativas clave para facilitar las deliberaciones del Comité en la reunión que celebrará durante el 28º período de sesiones de la Autoridad. Se basa en los resultados del estudio técnico núm. 31 de la Autoridad, publicado en mayo de 2022, sobre la distribución equitativa de los beneficios financieros y otros beneficios económicos derivados de la explotación minera de los fondos marinos, que se llevó a cabo bajo la supervisión del Comité, así como en los debates mantenidos hasta la fecha por el Comité, el Consejo y la Asamblea.

II. Proyecto de propuesta para la creación de un fondo de sostenibilidad de los fondos marinos

A. Fundamento

5. Los bienes comunes globales se definen como dominios de recursos internacionales, supranacionales y mundiales que contienen recursos de propiedad común. Los bienes comunes globales incluyen los recursos naturales compartidos de la Tierra, como la alta mar y la Zona, la atmósfera, el espacio ultraterrestre y la Antártida.

6. El mundo está entrando en la era de los océanos. Los océanos aportan 1,5 billones de dólares anuales de valor añadido a la economía global, cifra que podría alcanzar los 3 billones en 2030. La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura calcula que solo en la producción primaria de pescado trabajan unos 58,5 millones de personas en todo el mundo, de las cuales aproximadamente el 21 % son mujeres. En torno al 80 % de las mercancías mundiales se transportan por vía marítima. Los océanos desempeñarán un papel decisivo en las transiciones que se están produciendo en todo el mundo, como la necesidad de acelerar el cambio a las energías renovables para alcanzar los objetivos del Acuerdo de París. La conservación y el uso sostenible de los océanos y sus recursos vivos y no vivos es, posiblemente, aún más relevante hoy que cuando se aprobó la Convención.

7. El régimen jurídico establecido por la Convención debe aplicarse en su totalidad y articularse en conjunción con otras agendas internacionales. Debe sustentarse en recursos suficientes y ofrecer a todos los Estados partes oportunidades de participación y obtención de beneficios.

8. En virtud de la Convención, la Autoridad está encargada de elaborar y aplicar un régimen jurídico mundial como administradora de un bien común global: la Zona y sus recursos. La Autoridad tiene el mandato singular de organizar y controlar las actividades en la Zona, en particular con miras a la administración de los recursos de la Zona en beneficio de toda la humanidad. Al hacerlo, la Autoridad tiene el deber de asegurar la protección del medio marino contra los efectos nocivos que puedan derivarse de las actividades en la Zona. Para ello, además de regular las actividades en la Zona aplicando el criterio de precaución en función de los mejores conocimientos científicos disponibles, la Autoridad debe promover e impulsar la realización de investigaciones científicas marinas en la Zona y facilitar la transferencia a los Estados en desarrollo de tecnología y conocimientos científicos relacionados con las actividades en la Zona con el fin de que todos los Estados partes se beneficien de ellas.

9. El marco mundial de políticas oceánicas se hace cada vez más complejo a medida que surgen nuevos instrumentos y agendas de desarrollo en distintos sectores. Por ejemplo, en 2022 la Organización Mundial del Comercio aprobó el Acuerdo sobre

Subvenciones a la Pesca, dirigido a prohibir las subvenciones a la pesca perjudiciales, y la Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente aprobó una resolución orientada a forjar un acuerdo internacional jurídicamente vinculante para hacer frente a la contaminación por plásticos. En 2023 se concluyó el texto de un instrumento internacional jurídicamente vinculante en el marco de la Convención relativo a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional. El nuevo acuerdo reconoce y complementa el mandato y la labor de la Autoridad, previstos en la Convención y el Acuerdo de 1994.

10. Los diversos acuerdos ambientales multilaterales sobre el cambio climático, la seguridad alimentaria (p. ej., en materia de pesca), la contaminación y la biodiversidad, entre otras esferas, solo pueden aplicarse con éxito mediante una gobernanza de los océanos eficaz. Por ejemplo, las partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático han reconocido la necesidad de comprender mejor los océanos para hacer frente al cambio climático, lo cual dio lugar a la creación del diálogo sobre los océanos y el cambio climático en 2022. El mismo año, la Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente reconoció el impacto específico de los plásticos marinos, así como la cooperación internacional, la coordinación y la complementariedad entre los instrumentos internacionales, incluida la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Esos nuevos elementos dan muestra del creciente interés que suscita un enfoque de gestión de los océanos multilateral y coherente, cada vez más demandado, y abren nuevas oportunidades de impulsar medidas mundiales dirigidas a lograr una gobernanza de los océanos eficaz.

11. Aunque se están llevando muchas iniciativas relacionadas con la gestión sostenible de los océanos con el apoyo de diversas organizaciones, a menudo se precisa más coherencia y coordinación institucionales para que la colaboración intersectorial sea eficaz y los recursos se utilicen con eficiencia.

12. Si las agendas oceánicas mundiales se hacen más coherentes y los mandatos pertinentes de las organizaciones internacionales competentes se coordinan mejor, se podrían generar más oportunidades de crear sinergias entre los mandatos y las medidas, incluidos los resultados de la investigación científica, lograr que los resultados cubran las carencias y necesidades definidas en los marcos y agendas internacionales y aprovechar las economías de escala. De ese modo se desarrollaría aún más la capacidad de los países para participar y contribuir en la consecución de diversos objetivos mundiales y todos podrían beneficiarse de la protección y el uso sostenible de los océanos y sus recursos.

13. La coordinación de esfuerzos, especialmente los financieros, sería más eficaz y costoeficiente si se sustentara en un marco institucional anclado en la Convención que brindara un marco jurídico y de gobernanza bien establecido y elaborado por diversas partes interesadas con un enfoque multilateral.

14. La Autoridad ha acumulado casi 30 años de experiencia en la elaboración de un marco multilateral para regular las actividades en las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional, en la promoción de la investigación científica y el desarrollo de la capacidad y en la formulación de normas y directrices para la gestión sostenible de la Zona con miras a distribuir de manera equitativa todos los beneficios financieros y otros beneficios económicos. Sus iniciativas, datos, herramientas y mejores prácticas son esenciales para asegurar la coherencia de la conservación y el uso sostenible de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional evitando al mismo tiempo la duplicación de esfuerzos.

15. Para fijar los incentivos y prioridades de la investigación científica y el desarrollo de la capacidad es importante disponer de recursos financieros estables y previsibles y de una agenda financiera clara. Hoy por hoy, la financiación destinada a la conservación y el uso sostenible de los océanos, en particular en las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional, es insuficiente y fragmentaria.

16. El fondo de sostenibilidad de los fondos marinos podría contribuir a afrontar las dificultades y favorecer las oportunidades mencionadas y aportaría financiación cuantiosa y de calidad para la conservación y el uso sostenible de los océanos. Puesto que buscaría el equilibrio entre la protección del medio ambiente y el desarrollo de los bienes públicos globales, el fondo se ajustaría más al criterio de precaución que la simple distribución financiera de los beneficios financieros netos derivados de las actividades en la Zona.

B. Objetivos

17. El fondo de sostenibilidad de los fondos marinos se dedicaría a la conservación y el uso sostenible de los océanos, en particular las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional, en beneficio de la humanidad. Se constituiría con los pagos efectuados respecto de las actividades realizadas en la Zona. Podría considerarse una alternativa o complemento a la distribución directa de los beneficios pecuniarios derivados de las actividades en la Zona. Su principal objetivo sería proporcionar recursos financieros a los Estados miembros en desarrollo de la Autoridad para que pudieran participar y contribuir en la elaboración y aplicación de los instrumentos pertinentes con arreglo a la Convención. Más concretamente, como ya propuso el Comité, el fondo podría apoyar también el establecimiento y la consolidación de centros regionales y subregionales de investigación científica y tecnológica marina, con arreglo a lo dispuesto en los artículos 276 y 277 de la Convención.

18. Las iniciativas respaldadas por el fondo de sostenibilidad de los fondos marinos tendrían que ajustarse al plan estratégico y a otros documentos programáticos aprobados por los miembros de la Autoridad. Las iniciativas aprovecharían las alianzas, el trabajo técnico, los programas y los datos de la Autoridad. La Autoridad podría utilizar los resultados que se obtengan en esferas transversales, como el desarrollo de la capacidad y la generación e intercambio de conocimientos, para seguir aumentando la cuantía y la sostenibilidad de los beneficios que se deriven de las iniciativas respaldadas.

19. El plan de acción de la Autoridad en apoyo del Decenio de las Naciones Unidas de las Ciencias Oceánicas para el Desarrollo Sostenible (ISBA/26/A/4) y su estrategia de desarrollo de la capacidad (ISBA/27/A/5) aportan marcos coherentes e integrados no solo para los miembros y las partes interesadas de la Autoridad, sino también para otras partes interesadas de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional, a fin de contribuir a ampliar la base científica y la capacidad de los Estados en desarrollo de ejercer una gobernanza de los océanos sostenible. Estos marcos han propiciado numerosas iniciativas, como la Iniciativa para el Conocimiento Sostenible de los Fondos Marinos, que han dado lugar a nuevas herramientas de evaluación de la biodiversidad, a la capacitación de expertos de los Estados en desarrollo y a la puesta en común de los datos ambientales recopilados de los fondos marinos, a los que suele ser difícil acceder debido a limitaciones científicas y económicas. Esas iniciativas también han contribuido a la implantación de medidas clave de la Autoridad, como la elaboración de planes de gestión ambiental regionales.

20. Como respuesta a la creciente demanda mundial y a las solicitudes del Consejo de que se incrementen la capacidad y los conocimientos científicos relativos a los fondos marinos, el fondo puede ser un mecanismo eficaz de canalización de recursos

con los que aumentar las actividades dirigidas a obtener mayores beneficios en diferentes sectores en zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional que contribuyan a la aplicación efectiva de la Convención.

21. En una primera etapa, el fondo se centraría en la investigación científica y el desarrollo de la capacidad. En cuanto a la investigación científica, podría apoyar medidas mundiales de gestión sostenible de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional, como ampliar la red y la capacidad en materia de datos y ciencias oceánicas, implantar mecanismos de gestión por áreas y respaldar las inversiones nacionales y regionales destinadas a fomentar la investigación científica y los datos marinos por medios como establecer centros en diferentes regiones. El fondo también propiciaría el desarrollo y el fortalecimiento de la capacidad institucional de los países en desarrollo asistiéndolos en aspectos como la formulación de leyes nacionales, la cultura oceánica, los centros tecnológicos, la generación y utilización de información y datos científicos y la reasignación de capital en forma de subvenciones, tecnología, infraestructuras y conocimientos especializados, entre otras cosas. Todas las propuestas se revisarían teniendo en cuenta las políticas y criterios que rigen la determinación de los gastos adicionales establecidos por el fondo.

22. La definición del fondo se orientaría a una función complementaria, y no sustitutiva, de otros fondos existentes. No obstante, el fondo se distinguiría de otras fuentes de financiación porque: a) se anclaría en el sistema multilateral de gobernanza de los océanos; b) sería independiente de las políticas y prioridades concretas de los donantes; c) se dedicaría a la gestión sostenible de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional; d) proporcionaría un nivel de financiación más previsible, que no se basaría en promesas de contribución; y e) emplearía una combinación diferente de instrumentos financieros, como subvenciones y garantías, para apoyar las medidas.

C. Gestión financiera

23. La Convención (parte XI, arts. 171 a 173) y el Reglamento Financiero de la Autoridad ya prevén la gestión de los pagos derivados de las actividades en la Zona (que en el art. 171 se describen como “[l]os ingresos que perciba la Autoridad, de conformidad con el artículo 13 del anexo III, como resultado de las actividades en la Zona”). Dichos pagos forman parte de los recursos financieros de la Autoridad, junto con las cuotas de los miembros y las demás fuentes de ingresos que se enumeran en el artículo 171. Todos los recursos financieros de la Autoridad se gestionan y administran de conformidad con el Reglamento Financiero, y no sería necesario ningún reglamento adicional para asignar parte de esos recursos al fondo.

24. Los recursos financieros de la Autoridad deben asignarse en estricto cumplimiento del artículo 173 y el Reglamento Financiero. Los recursos de la Autoridad se destinarán en primer lugar a sufragar sus gastos administrativos. Los recursos remanentes se destinarán a la distribución equitativa prevista en el artículo 140 (es decir, se distribuirán o se asignarán al fondo de sostenibilidad de los fondos marinos) y al fondo de compensación que se establecerá con arreglo a lo dispuesto en el artículo 151, párrafo 10, de la Convención².

25. En consecuencia, en la fase inicial de las actividades de explotación, cuando es probable que los ingresos de la Autoridad sean relativamente bajos y procedan de un pequeño número de contratistas, los ingresos se utilizarán para reemplazar gradualmente las cuotas de los miembros como fuente de financiación del presupuesto administrativo de la Autoridad. No es posible asignar recursos de la Autoridad al fondo de sostenibilidad de los fondos marinos ni al fondo de asistencia económica

² Véase el art. 173, párr. 2, en conjunción con el Acuerdo de 1994, anexo, secc. 7, párr. 2.

hasta que los ingresos derivados de las actividades en la Zona superen el presupuesto administrativo. A tenor de otro informe preparado para el Comité (ISBA/28/FC/2), se prevé que el presupuesto administrativo alcanzará los 35 millones de dólares en 2030.

26. La Autoridad no deberá determinar qué parte del superávit de los ingresos necesarios para apoyar el presupuesto administrativo debería destinarse a la distribución o al fondo de sostenibilidad de los fondos marinos y al fondo de compensación que se establecerá con arreglo a lo dispuesto en el artículo 151, párrafo 10, hasta que los ingresos derivados de las actividades en la Zona superen el monto necesario para sufragar el presupuesto administrativo. Por lo tanto, aunque la explotación comercial comenzara en 2025, la Autoridad dispondría de varios años para estudiar la asignación de los ingresos.

27. Cabe señalar además que en esas decisiones intervendrían diferentes órganos de la Autoridad, como ya dispone la Convención. La decisión sobre el monto de los ingresos disponibles que se asignarán al fondo de asistencia económica corresponde al Consejo, previa recomendación del Comité. Las decisiones sobre la estructura y el uso del fondo de asistencia económica son facultad de la Asamblea, por recomendación del Consejo fundamentada en el asesoramiento de la Comisión de Planificación Económica. Las decisiones sobre la distribución equitativa, incluida la decisión sobre el monto de los ingresos disponibles que se destinará a la distribución o al fondo de sostenibilidad de los fondos marinos, son competencia de la Asamblea, por recomendación del Consejo, teniendo en cuenta en ambos casos la recomendación del Comité.

D. Gobernanza

28. Se sugiere que, al menos en su etapa de funcionamiento inicial, el fondo de sostenibilidad de los fondos marinos se establezca como mecanismo dentro de la estructura de gobernanza de la Autoridad en vigor, en lugar de como nueva entidad. No obstante, la Autoridad tendría que ampliar y desarrollar un conjunto de normas de funcionamiento por dos motivos. En primer lugar, ese planteamiento se basa en el criterio evolutivo del establecimiento y funcionamiento de los órganos y órganos subsidiarios de la Autoridad, previsto en el Acuerdo de 1994. En segundo lugar, teniendo en cuenta que es poco probable que el fondo entre en funcionamiento antes de 2030 y que su cuantía sigue siendo incierta, ese planteamiento ofrece la mejor relación costo-eficacia para su desarrollo.

29. Partiendo de las estructuras y procedimientos existentes, en la gobernanza del fondo de sostenibilidad de los fondos marinos durante su etapa de funcionamiento inicial intervendrían cuatro órganos funcionales. El Comité actuaría como junta directiva y se encargaría de supervisar las políticas generales, refrendar las decisiones importantes y arbitrar en caso de conflicto; el Comité informaría anualmente de los progresos al Consejo y a la Asamblea. La Comisión Jurídica y Técnica actuaría como junta consultiva científica de la junta directiva y se encargaría de determinar las cuestiones científicas y suministrar información especializada para la ejecución, el seguimiento y la evaluación del fondo. Se crearía una junta de auditoría de la ejecución que contrataría a expertos externos según las necesidades para examinar la ejecución e informar directamente a la Asamblea. La secretaría actuaría como oficina ejecutiva y se encargaría de la administración práctica del fondo, de apoyar la labor de la junta directiva y la junta consultiva científica y de facilitar el funcionamiento cotidiano del fondo en consonancia con los objetivos programáticos definidos en los marcos estratégicos pertinentes.

30. Cabe esperar que, a su debido tiempo, el fondo evolucione en cuanto a su configuración institucional y los tipos de productos financieros que ofrezca, modifique el nivel de participación en su estructura de gobernanza y adopte nuevos enfoques basados en la ejecución para adaptarse a la mayor disponibilidad de recursos o cambiar el tipo de iniciativas que apoya una vez que se consolide la capacidad adicional de los países en desarrollo en relación con las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional. El ritmo de evolución dependería del ritmo de las actividades realizadas en la Zona, de las previsiones sobre el volumen de ingresos del fondo y de la consiguiente complejidad de su administración.

III. Preguntas orientativas

31. Para facilitar los debates, se invita al Comité a tener en cuenta la siguiente lista no exhaustiva de preguntas orientativas:

a) ¿Debería el fondo de sostenibilidad de los fondos marinos centrarse en los océanos o contribuir también a afrontar las dificultades de otros bienes comunes globales?

b) ¿Deberían los objetivos del fondo de sostenibilidad de los fondos marinos limitarse a la conservación y el uso sostenible de la Zona o abarcar también la alta mar y, a petición de los Estados partes, zonas sujetas a la jurisdicción nacional?

c) ¿Debería el fondo de sostenibilidad de los fondos marinos tener en cuenta las propuestas presentadas por terceros, además de las de los miembros de la Autoridad?

d) ¿Debería el fondo de sostenibilidad de los fondos marinos tomar como prioridad inicial la creación de capacidad nacional de los miembros de la Autoridad en cuestiones oceánicas?

e) ¿Qué elementos clave debería incluir una definición adecuada de los gastos adicionales del fondo de sostenibilidad de los fondos marinos de manera que sus inversiones tengan carácter complementario y se evite desplazar las inversiones públicas?

f) ¿Está de acuerdo el Comité de Finanzas con un criterio evolutivo del funcionamiento del fondo de sostenibilidad de los fondos marinos que saque el mayor partido de los órganos y órganos subsidiarios existentes, como el Comité y la Comisión Jurídica y Técnica?

g) ¿Desea el Comité solicitar a la secretaría que profundice en algún ámbito concreto?