



Consejo

Distr. general
27 de junio de 2019
Español
Original: inglés

25º período de sesiones

Período de sesiones del Consejo, segunda parte

Kingston, 15 a 19 de julio de 2019

Tema 11 del programa

Proyecto de reglamento sobre explotación de recursos minerales en la Zona

Observaciones sobre el proyecto de reglamento sobre explotación de recursos minerales en la Zona

Presentadas por la delegación de Alemania

I. Introducción

1. Alemania ha tomado nota del tercer borrador del proyecto de reglamento sobre explotación de recursos minerales en la Zona ([ISBA/25/C/WP.1](#)) y reconoce los importantes avances logrados por la secretaría de la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos y la Comisión Jurídica y Técnica en la elaboración del proyecto de reglamento.

2. Sin embargo, hay una serie de cuestiones sustanciales que aún deben aclararse y que convendría seguir debatiendo, ya que, en nuestra opinión, son esenciales para que la regulación sea equilibrada.

II. Principales cuestiones

3. Hemos acotado cinco grandes esferas que consideramos cruciales para seguir avanzando.

A. Normas y directrices

4. La presente sección se refiere principalmente a los proyectos de artículo 11, 45, 94 y 95, así como a los anexos IV, VII y VIII.

Naturaleza jurídica de las normas y directrices

5. Alemania está firmemente convencida de que las normas deben ser jurídicamente vinculantes, mientras que las directrices pueden tener el carácter de recomendaciones. Somos partidarios de una interpretación jurídica que permita a la



Autoridad emplear directrices como instrumento para incitar al cumplimiento, de modo que, en los casos en que un contratista demuestre que ha cumplido tales directrices, pueda presumirse que el resultado es jurídicamente correcto.

Prohibición de la explotación antes de haber adoptado normas pertinentes

6. Alemania considera de vital importancia que la Autoridad no permita ninguna actividad de explotación a menos que se hayan adoptado normas pertinentes, ya sean ambientales o de otro tipo. La aprobación de solicitudes de explotación antes de haber ultimado las normas pertinentes entrañaría el riesgo de incumplir el artículo 145 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, impondría un riesgo jurídico injusto al solicitante o contratista y podría sembrar dudas sobre la legitimidad general de la licencia.

Necesidad de una hoja de ruta estructurada, transparente, inclusiva e integral para la elaboración de normas concretas por orden de prioridad

7. En el momento de redactar las presentes observaciones, el taller sobre la elaboración de normas y directrices para el código de minería, celebrado en Pretoria del 13 al 15 de mayo de 2019, había dado como resultado una lista de 14 normas que se sugería elaborar antes de que se aprobara el proyecto de reglamento. Habida cuenta de la hoja de ruta de la secretaría para la aprobación del reglamento, así como de la capacidad, los recursos y los plazos normalmente necesarios para que las instituciones internacionales competentes elaboren normas, es necesario un esfuerzo conjunto en este ámbito. La elaboración de normas por orden de prioridad también debe llevarse a cabo de manera estructurada, ya que puede haber interferencias entre algunas de ellas. Por otro lado, el orden en que se examinen las normas también puede crear sinergias. Es importante que haya coordinación entre las diversas instancias, dado que distintos órganos pueden ser responsables de la elaboración de diferentes normas o diferentes grupos de normas. Por último, a fin de garantizar la legitimidad y calidad científica de las normas, el proceso de elaboración de las normas y directrices debería ser en general transparente y estar abierto a todas las partes interesadas, incluidos los representantes de la industria y las organizaciones no gubernamentales de protección del medio ambiente.

Ausencia de normas ambientales específicas en el actual proyecto de reglamento sobre la evaluación del impacto ambiental, el plan de gestión y vigilancia ambiental y el plan de cierre

8. En la actualidad, los requisitos para la evaluación del impacto ambiental deben ser abordados de manera descriptiva por el contratista y no existen criterios de evaluación específicos con umbrales ambientales cuantitativos (por ejemplo para los efectos nocivos) o, en su defecto, metodologías para elaborar tales umbrales. En el examen periódico realizado de conformidad con el artículo 154 de la Convención y en los informes conexos se recomienda que se establezcan requisitos claros y mensurables, entre otras cosas porque contar con umbrales convenidos garantiza la igualdad de condiciones para los contratistas. Se necesitan umbrales, por ejemplo, para los hábitats de los fondos marinos que se han visto afectados y para los penachos de sedimentos, ya sean los penachos operacionales en el fondo marino o los penachos de descarga a media o gran profundidad.

Necesidad de distinguir claramente los tipos y categorías de normas

9. Alemania apoya la distinción entre normas de proceso y normas de desempeño propuesta por el Consejo en la primera parte de su período de sesiones, en febrero/marzo de 2019. Sin embargo, ambos términos son inadecuados para describir los criterios y umbrales de calidad ambiental, que constituyen una tercera categoría

de normas. Como ejemplos de tales criterios cabe citar las tasas de bioturbación de los sedimentos superficiales, el índice de biodiversidad de la meiofauna bentónica y las concentraciones de oxígeno a determinadas profundidades de sedimentos.

Interacción entre normas, directrices y tecnologías ambientales

10. Alemania considera que las normas y directrices ambientales deberían incluir requisitos y referencias sobre la tecnología que debería utilizarse. Además, esos requisitos deberían aplicarse de manera flexible cuando los contratistas puedan demostrar a satisfacción de la Autoridad que otros tipos de tecnología son igualmente idóneos para garantizar el mismo resultado.

B. Planes regionales de gestión ambiental

11. La presente sección se refiere principalmente a los proyectos de artículo 2, 15, 20, 31, 38, 47, 48, 49, 52, 58, 60 y 76, así como a los anexos IV, VII y VIII.

Naturaleza jurídica de los planes regionales de gestión ambiental

12. Alemania considera que las disposiciones de los planes regionales de gestión ambiental deberían ser vinculantes y deberían aplicarse tanto mediante decisiones explícitas del Consejo en el momento de la adopción del plan como mediante la inclusión en el reglamento sobre explotación de la obligación de que la declaración de impacto ambiental, el plan de gestión y vigilancia ambiental y el plan de cierre se ajusten al plan regional de gestión ambiental.

Prohibición de la explotación sin planes regionales de gestión ambiental

13. Alemania cree que es necesario establecer planes regionales de gestión ambiental para proteger eficazmente el medio marino de los efectos nocivos que puedan resultar de las actividades en la Zona. Por consiguiente, Alemania sugiere que la concesión de licencias de explotación se supedita a la existencia de planes regionales de gestión ambiental convenidos y plenamente desarrollados. Sin embargo, también se debería garantizar que la concesión de licencias de explotación no pudiera paralizarse bloqueando simplemente la elaboración y aprobación de los planes correspondientes.

Consecuencias de los planes

14. En opinión de Alemania, debería aclararse que los planes regionales de gestión ambiental impondrán requisitos obligatorios para la aprobación de los planes de trabajo. Por ejemplo, es necesario identificar y proteger los ecosistemas vulnerables de las regiones en cuestión en el marco de esos planes antes de que se otorguen los contratos para la extracción, e idealmente antes de que se designen zonas específicas para la exploración.

Planes regionales de gestión ambiental y criterio de precaución

15. Alemania considera que debe velarse por que la elaboración de planes regionales de gestión ambiental y la designación de zonas de especial interés ambiental se basen en consideraciones científicas. Habida cuenta de los limitados conocimientos científicos que existen sobre la mayoría de los hábitats de aguas profundas, el criterio de precaución debe ser el punto de partida y el principio básico para la elaboración de tales planes.

Elaboración y aprobación de los planes regionales de gestión ambiental

16. Alemania considera que la Autoridad carece actualmente de una estrategia general para la elaboración y aprobación de planes regionales de gestión ambiental. Antes de seguir analizando las necesidades específicas por recursos y regiones a efectos de la planificación ambiental, es necesario acordar los requisitos y procedimientos básicos de los planes, lo que implica, entre otras cosas, definir la naturaleza jurídica de los planes y sus disposiciones, el papel de las organizaciones regionales pertinentes y otros organismos internacionales competentes, los requisitos y criterios para establecer redes de zonas protegidas y la regionalización de las normas y umbrales ambientales. Como se anunció al Consejo durante la primera parte de su período de sesiones, Alemania tiene previsto organizar en Hamburgo (Alemania), del 11 al 13 de noviembre de 2019, un taller internacional sobre la elaboración de un enfoque normalizado para esos planes.

C. Gestión adaptable

17. La presente sección se refiere principalmente al proyecto de artículo 48 y al anexo VII.

Concepto de gestión adaptable

18. Alemania considera que es urgente examinar en profundidad el concepto de “gestión adaptable”. Los contratistas tienen intereses particulares en virtud de su contrato con la Autoridad. Podrían presentarse recursos judiciales si los contratos se modifican a raíz de recomendaciones, decisiones o directrices de la Autoridad y se introducen obligaciones adicionales para los contratistas. En principio, los contratos de explotación solo deberían modificarse por acuerdo y consenso de las partes contratantes. En los casos en que sean necesarias modificaciones unilaterales, estas deberían ser vinculantes, pero deben realizarse de forma equilibrada. Se debería elaborar y aplicar un concepto eficaz de gestión adaptable para equilibrar los diversos intereses. En el proyecto de reglamento se deberían definir con precisión los criterios y procedimientos de gestión adaptable para poder modificar planes de trabajo ya aprobados en función de los nuevos conocimientos científicos y la nueva tecnología. Sin embargo, en la actualidad la gestión adaptable solo está contemplada en términos muy generales en las disposiciones relativas al plan de gestión y vigilancia ambiental (véase el anexo VII del reglamento), y únicamente como una obligación para el contratista. Alemania tiene una visión mucho más amplia del concepto de gestión adaptable y, en concreto, desearía que se examinara la posibilidad de otorgar un papel regulador activo a la Autoridad y procedimientos específicos para aplicar el criterio de precaución a este respecto.

D. Pruebas de extracción

19. La presente sección se refiere, entre otros, a los proyectos de artículo 7 y 92. Alemania propone que se establezca un nuevo conjunto de artículos.

Prohibición de la explotación antes de haber realizado con éxito pruebas de extracción

20. Alemania reitera que la realización con éxito de pruebas de extracción autorizadas debería ser un requisito jurídico previo para cualquier solicitud de explotación en la zona geográfica en cuestión, así como un requisito obligatorio para la aprobación de un plan de trabajo. En el proyecto de reglamento deberían incluirse disposiciones explícitas en ese sentido. Las condiciones, los requisitos y los

procedimientos con arreglo a los cuales habrían de llevarse a cabo las pruebas de extracción, tales como el requisito de evaluación del impacto ambiental, los requisitos de vigilancia, la divulgación de los resultados científicos y la certificación del equipo, deberían regularse en un conjunto separado de artículos, por ejemplo en una parte específica del reglamento sobre explotación.

E. Vigilancia

21. La presente sección se refiere principalmente a los proyectos de disposición de las secciones 2 y 4 de la parte IV, así como a los anexos IV, VII y VIII.

Vigilancia durante la fase inicial de explotación

22. Alemania considera que el proyecto de reglamento debería incluir una disposición que prevea una vigilancia independiente durante un período de tiempo determinado, por ejemplo los siete primeros años de operaciones.

Vigilancia y disposiciones para las evaluaciones del impacto ambiental

23. Los proyectos de disposición relativos a las evaluaciones del impacto ambiental no establecen requisitos específicos y mensurables que deba cumplir el contratista. Alemania recomienda que se elabore un manual específico para las actividades de vigilancia y evaluación antes, durante y después de la fase de explotación, que podría incluir metodologías detalladas para establecer parámetros de referencia ambientales. Solo sobre la base de una recopilación normalizada de datos se podrán detectar adecuadamente posibles cambios, incluida la pérdida de biodiversidad, y se podrán aplicar medidas de mitigación razonables.

Vigilancia de las pruebas de extracción

24. Alemania recomienda que se establezca una estrategia de vigilancia científica independiente y jurídicamente vinculante para validar el impacto ambiental de las pruebas de extracción, con una vigilancia realizada total o parcialmente por terceros.

III. Cuestiones específicas

25. Además de las cuestiones principales mencionadas, deseamos plantear las siguientes cuestiones en relación con artículos concretos. La mayoría de ellas ya figuran en nuestra comunicación de 4 de octubre de 2018¹ sobre el documento [ISBA/24/LTC/WP.1/Rev.1](#):

a) Los Objetivos de Desarrollo Sostenible adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible deberían mencionarse como principio rector de las operaciones de extracción en la Zona (véase el proyecto de artículo 2);

b) De conformidad con el proyecto de artículo 11, en el sitio web de la Autoridad solo deberían incluirse los planes ambientales. No obstante, debe asegurarse que la información general sobre los proyectos, en particular en lo que se refiere a las técnicas de explotación, sea accesible para que el público pueda formular observaciones sobre los planes ambientales. A este respecto, es importante que los requisitos para las declaraciones de impacto ambiental relativos al suministro de información sobre aspectos como la viabilidad del proyecto, el recurso mineral y la

¹ Se puede consultar en www.isa.org.jm/files/documents/EN/Regs/2018/Comments/Germany.pdf.

tecnología de extracción sean suficientemente claros (véase el anexo IV, párrs. 1 y 3, del reglamento);

c) Debería aclararse, en la disposición pertinente, que el derecho a realizar investigaciones científicas marinas no se ve limitado por los derechos de exclusividad con arreglo al contrato de explotación (véase el proyecto de artículo 18);

d) Antes del inicio de la producción comercial, debería exigirse a los contratistas que revisen, en particular, los planes ambientales. A continuación, solo las partes revisadas deberían ser examinadas por la Comisión y aprobadas definitivamente por el Consejo. En caso de cambios sustanciales, el público debe participar en este procedimiento de aprobación (véase el proyecto de artículo 25, párr. 1);

e) En cuanto a la modificación del plan de trabajo, consideramos que la Comisión y el Consejo deben participar en la decisión para determinar si existe un “cambio sustancial” (véanse los proyectos de artículo 25, párr. 1, y 57, párr. 2);

f) Los incentivos para los contratistas (véase el proyecto de artículo 63) solo deberían ofrecerse si se ajustan plenamente a los principios enunciados en el proyecto de artículo 2;

g) En cuanto a la confidencialidad de la información, consideramos necesario definir sin ambigüedad la información que debería considerarse confidencial o pública. Debe garantizarse la máxima transparencia en los procedimientos de designación propuestos. Debería ser posible localizar una entidad que posea información designada como confidencial a fin de poder acceder a esa información en caso de que la autorización se conceda en una fecha posterior (véase el proyecto de artículo 89);

h) Sigue pendiente la cuestión de determinar si la distinción entre las obligaciones de la Autoridad y las obligaciones complementarias o residuales de las autoridades nacionales es clara y coherente en los proyectos de artículo 32, 37 y 53, entre otros. También hay cuestiones pendientes sobre los recursos, el personal y las finanzas de la Autoridad a este respecto;

i) Alemania recomienda encarecidamente que al menos el Consejo tenga la opción de incitar a la elaboración o publicación de documentos de orientación e influir en su alcance (véase el proyecto de artículo 95);

j) Como ya sugerimos en nuestra comunicación de 2018, el plan de financiación debería incluir un análisis de la relación costo-beneficio que demuestre que el plan de trabajo permitirá obtener un beneficio neto, y debería tener en cuenta los costos de mitigar posibles impactos en el medio marino (véase el anexo III del reglamento). Alemania propone que el Comité de Finanzas lleve a cabo un examen inicial de las posibles maneras de abordar esta cuestión;

k) El Instituto Federal de Geociencias y Recursos Naturales de Alemania, contratista alemán, se basó, para su evaluación del impacto ambiental de la prueba del vehículo recolector en la zona alemana sujeta a licencia, en la estructura de la plantilla de declaración de impacto ambiental que figura en el anexo IV. Consideramos que la subdivisión de la metodología en secciones, a saber, el marco geológico, el marco oceanográfico físico y el marco oceanográfico químico, es adecuada para describir el entorno existente en las secciones 4 y 5, pero poco práctica para describir los impactos potenciales en las diferentes partes de la columna de agua y en el fondo marino. Por ejemplo, la propagación y el impacto de un penacho de descarga operacional y su posterior deposición tienen componentes sedimentológicos, químicos y oceanográficos que producen un efecto combinado en el entorno. En nuestra opinión, sería preferible trabajar con categorías de impactos potenciales, que incluirían los penachos de sedimentos operacionales mencionadas en el párrafo 8, a

fin de proporcionar descripciones detalladas de la escala de los impactos y las medidas de mitigación necesarias para reducirlos al mínimo (véase el anexo IV del reglamento);

l) También es necesario definir claramente algunos términos, como las “mejores prácticas ambientales”, los “mejores conocimientos científicos disponibles” y las “mejores técnicas disponibles”. En relación con este último término, recomendamos que se sustituya la definición actual (véase la adenda del reglamento) por la definición establecida en la Directiva de la Unión Europea sobre las emisiones industriales²;

m) En general, cuestionamos el uso de la expresión “hacer todo lo posible” en varias secciones del proyecto de reglamento, ya que no nos parece que corresponda al grado de diligencia más claro y factible en la práctica.

² Véase la Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación), artículo 3, apartado 10, según el cual se entenderá por:

“‘mejores técnicas disponibles’: la fase más eficaz y avanzada de desarrollo de las actividades y de sus modalidades de explotación, que demuestren la capacidad práctica de determinadas técnicas para constituir la base de los valores límite de emisión y otras condiciones del permiso destinadas a evitar o, cuando ello no sea practicable, reducir las emisiones y el impacto en el conjunto del medio ambiente. [...] [S]e entenderá por:

a) ‘técnicas’: la tecnología utilizada junto con la forma en que la instalación esté diseñada, construida, mantenida, explotada y paralizada;

b) ‘técnicas disponibles’: las técnicas desarrolladas a una escala que permita su aplicación en el contexto del sector industrial correspondiente, en condiciones económica y técnicamente viables, tomando en consideración los costes y los beneficios, tanto si las técnicas se utilizan o producen en el Estado miembro correspondiente como si no, siempre que el titular pueda tener acceso a ellas en condiciones razonables;

c) ‘mejores’: las técnicas más eficaces para alcanzar un alto nivel general de protección del medio ambiente en su conjunto”.