



978-84-1397-526-9
9 788413 975269

+Lectura
GRATIS
en la nube

TEXTO CONTRAPORTADA



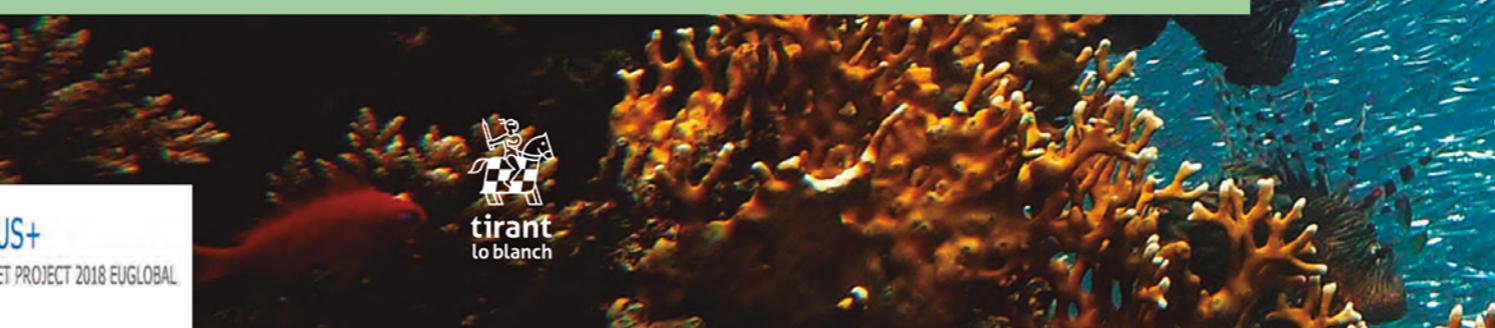
Derecho
ambiental

LA CONTRIBUCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA A LA PROTECCIÓN
DE LOS RECURSOS BIOLÓGICOS EN ESPACIOS MARINOS DE
INTERÉS INTERNACIONAL

Dirección:
RAFAEL CASADO RAIGÓN / ENRIQUE JESÚS MARTÍNEZ PÉREZ

LA CONTRIBUCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA A LA PROTECCIÓN DE LOS RECURSOS BIOLÓGICOS EN ESPACIOS MARINOS DE INTERÉS INTERNACIONAL

Dirección:
RAFAEL CASADO RAIGÓN
ENRIQUE JESÚS MARTÍNEZ PÉREZ
Coordinación:
EUARDO JIMÉNEZ PINEDA



Derecho ambiental

LA PROTECCIÓN DE LA BIODIVERSIDAD EN LA ZONA INTERNACIONAL DE LOS FONDOS MARINOS: LOS PLANES DE GESTIÓN AMBIENTAL REGIONALES

MARÍA ESTHER SALAMANCA AGUADO¹

SUMARIO: 1. El proceso *BBNJ* y su interacción con el régimen jurídico internacional de los fondos marinos más allá de la jurisdicción nacional. 2. La protección de la biodiversidad de la Zona internacional de los fondos marinos. 2.1. Marco jurídico general. 2.2. Normativa ambiental de la Autoridad internacional de los fondos marinos. 3. Los Planes de Gestión Ambiental Regionales. 3.1. La adopción de un enfoque normalizado. 3.2. Procedimiento de elaboración, aprobación y examen. 3.3. Contenido mínimo normalizado. 4. Apreciación final.

1. EL PROCESO *BBNJ* Y SU INTERACCIÓN CON EL RÉGIMEN JURÍDICO INTERNACIONAL DE LOS FONDOS MARINOS MÁS ALLÁ DE LA JURISDICCIÓN NACIONAL

1. La protección de la biodiversidad en espacios marinos situados fuera de la jurisdicción nacional (ABNJ²) ha recibido una creciente atención desde que la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptara la Resolución 72/249 de 24 de diciembre de 2017 convocando una conferencia intergubernamental a fin de elaborar un instrumento internacional jurídicamente vinculante en el marco de la

¹ Profesora Contratada Doctora de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Valladolid (mariaesther.salamanca@uva.es). Miembro de la delegación española ante la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos desde 2018. Las opiniones expresadas en este trabajo son exclusivamente de la autora, no pudiendo ser consideradas opiniones oficiales del Gobierno de España.

Todas las páginas web de referencia han sido consultadas por última vez el 15 de enero de 2021.

² Por “biodiversidad” o “diversidad biológica” se entiende la variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otras cosas, los ecosistemas terrestres y marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte; comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas, artículo 1 del Convenio sobre la Diversidad Biológica, de 5 de junio de 1992. Entrada en vigor: 29 de diciembre de 1992. BOE núm. 27, de 1 de febrero de 1994, pp. 3113 a 3125.

Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar³ (la Convención) relativo a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional (proceso BBNJ)⁴. En ella se dispone que las negociaciones se centrarán en los temas que componen el paquete acordado en 2011, es decir, los recursos genéticos marinos (MGRs), incluidas las cuestiones relativas a la distribución de los beneficios; las medidas como los mecanismos de gestión basados en zonas geográficas (ABMTs), incluidas las áreas marinas protegidas (MPAs), las evaluaciones del impacto ambiental (EIAs) y la creación de capacidad y la transferencia de tecnología marina (CB&TT)⁵.

2. Como quedó establecido desde el inicio del proceso de negociación, el ámbito geográfico de aplicación del futuro acuerdo de aplicación BBNJ serán “las zonas situadas fuera de los límites de la jurisdicción nacional”, es decir, la alta mar y la Zona internacional de los fondos marinos (la Zona)⁶, “respectando los derechos y la jurisdicción de los Estados ribereños sobre todas las zonas bajo su jurisdicción nacional, incluida la plataforma continental dentro de las 200 millas marinas

³ Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, de 10 diciembre de 1982. Entrada en vigor: 16 de noviembre de 1994. BOE núm. 39, de 14 de febrero de 1997, pp. 4966 a 5055.

⁴ Doc. A/RES/72/249, 19 de enero de 2018. En el marco de este proceso se han celebrado una reunión de organización, del 16 al 18 de abril de 218, y tres períodos de sesiones sustantivos del 4 al 17 de septiembre de 2018, del 25 de marzo al 5 de abril de 2019 y del 19 al 30 de agosto de 2019. El cuarto período de sesiones previsto del 23 de marzo al 3 de abril de 2020 ha sido aplazado debido a la Covid-19. Información disponible en: <https://www.un.org/bbnj/>. Véase ABEGÓN NOVELLA, M. “Hacia una regulación sobre la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional: el futuro acuerdo como un tratado de protección de intereses generales”, R.C.D.A., Vol. XI, Núm. 2 (2020) pp. 1-50; GJERDE, K. *et al.*, “Conservation and Sustainable Use of Marine Biodiversity in Areas Beyond National Jurisdiction: Options for Underpinning a Strong Global BBNJ Agreement through Regional and Sectoral Governance”, STRONG High Seas Project, 2018; SCOVAZZI, T., “The Conservation and Sustainable Use of Marine Biodiversity, including Genetic Resources, in Areas Beyond National Jurisdiction: A Legal Perspective”, disponible en https://www.un.org/Depts/los/consultative_process/ICP12_Presentations/Scovazzi_Presentation.pdf; VÁZQUEZ GÓMEZ, E. M., “La protección de la diversidad biológica marina más allá de la jurisdicción nacional. Hacia un nuevo acuerdo de aplicación de la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar”, R.E.E.I., núm. 37, 2019.

⁵ Doc. A/RES/72/249, párr. 7. El “paquete” fue incluido en las recomendaciones del Grupo de Trabajo especial oficioso de composición abierta establecido por la Asamblea General en la resolución 59/24 de 4 de febrero de 2005 tras la celebración de su cuarto período de sesiones, del 31 de mayo al 3 de junio de 2011.

⁶ La Zona comprende los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo fuera de los límites de la jurisdicción nacional (artículo 1, Convención). Nótese que la Zona está aún pendiente de delimitar en toda su amplitud hasta que concluya el examen y estudio de las solicitudes presentadas por los Estados para el reconocimiento de plataformas continentales extendidas más allá de las 200 millas de conformidad con el artículo 76.8 de la Convención y su Anexo II.

y más allá y la zona económica exclusiva”⁷. La gran complejidad de este proceso de negociación se encuentra, entre otros factores, en la necesidad de armonizar dos regímenes jurídicos que coexisten bajo el marco jurídico de la Convención, uno basado en el principio de libertad que rige la alta mar (parte VII)⁸, y otro basado en el principio de patrimonio común de la humanidad aplicable a la Zona (parte XI), que regulan, a su vez, diversos usos de los mares y océanos. Se trata de garantizar el carácter universal y unitario de la Convención como marco jurídico dentro del cual deben desarrollarse todas las actividades en los mares y océanos⁹.

3. Con este fin el párrafo 1 del artículo 4 del proyecto revisado del texto del futuro acuerdo de aplicación BBNJ incluye una cláusula de salvaguarda según la cual “se interpretará y aplicará en el marco de la Convención y de forma compatible con ella”¹⁰. Sin embargo, se echa en falta, dada su especial relevancia, una referencia expresa al Acuerdo de 1994¹¹, teniendo en cuenta que la Convención y el Acuerdo de 1994 regulan de forma conjunta como un sólo instrumento las actividades en la Zona y que en caso de discrepancias prevalecen las disposiciones del Acuerdo de 1994¹². No es suficiente, a nuestro juicio, entender que se encuentra incluido en el párrafo 3, en el que se indica que el futuro acuerdo se interpretará y aplicará de manera que no menoscabe “los instrumentos y marcos jurídicos pertinentes y órganos mundiales, regionales, subregionales y sectoriales competentes”¹³.

4. La Zona y sus recursos son patrimonio común de la humanidad (PcH), lo que significa que ningún Estado podrá reivindicar o ejercer soberanía o derechos

⁷ Informe del Comité Preparatorio establecido en virtud de la resolución 69/292/ de la Asamblea General, Parte III “Recomendaciones”, Sección A.II. 2.1, doc. A/AC.287/2017/PC.4/2, de 31 de julio de 2017, p. 9.

⁸ Según el artículo 86 aplicable a “todas las partes del mar no incluidas en la zona económica exclusiva, en el mar territorial o en las aguas interiores de un Estado, ni en las aguas archipiélagicas de un Estado archipiélgico”. La Parte VII se completa con Acuerdo sobre la aplicación de las disposiciones de la Convención relativas a la conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios, de 4 de agosto de 1995 (Acuerdo de 1995). Entrada en vigor: 11 de diciembre de 2001. BOE núm. 175, de 21 de julio de 2004, pp. 26601 - 26627.

⁹ Véanse las resoluciones anuales de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre los océanos y el derecho del mar.

¹⁰ Proyecto de texto revisado, doc. A/CONF.232/220/3, 18 de noviembre de 2019. Su redacción sigue el modelo del artículo 4 del Acuerdo de 1994.

¹¹ Acuerdo relativo a la aplicación de la parte XI de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982, de 28 de julio de 1994. Entrada en vigor: 16 de noviembre de 1994. BOE núm. 38, de 13 de febrero de 1997, pp. 4831 a 4840.

¹² Artículo 2, Acuerdo de 1994.

¹³ Véase el Informe del Comité Preparatorio, Sección A.II.2.4. En la misma línea argumental véase la Declaración escrita del Secretario General de la Autoridad durante el tercer período de sesiones, disponible en <https://www.ia.org.jm/index.php/es/node/18845>.

soberanos sobre ellos, que se utilizarán exclusivamente con fines pacíficos y que su explotación se realizará en beneficio de toda la humanidad, en cuyo nombre actúa la Autoridad internacional de los fondos marinos (Autoridad)¹⁴. En la práctica, el Pch opera como un principio rector de las políticas de la Autoridad, en el sentido de que inspira y orienta el desarrollo y la aplicación de las disposiciones de la parte XI, del Acuerdo de 1994 y de las normas, reglamentos y procedimientos de la Autoridad configurando un nuevo modelo de gestión de recursos naturales en beneficio de la humanidad¹⁵.

5. La parte XI de la Convención y el Acuerdo de 1994 regulan exclusivamente las actividades de exploración y explotación de los recursos minerales sólidos, líquidos o gaseosos *in situ*, situados en los fondos marinos o en su subsuelo, incluidos los nódulos polimetálicos¹⁶. Los recursos vivos de la Zona (diversidad biológica incluidos los MGRs) están excluidos del régimen de explotación pero están protegidos por la normativa ambiental desarrollada por la Autoridad en aplicación del artículo 145¹⁷. En ese ámbito es en el que la interacción entre el proceso BBNJ y la normativa ambiental de la Autoridad adquiere una enorme importancia para garantizar una efectiva protección y conservación de la diversidad biológica en las ABNJ. Principalmente, si tenemos en cuenta que en paralelo al proceso BBNJ se están llevando a cabo las negociaciones en el Consejo de la Autoridad para la aprobación del Reglamento que regulará las actividades de

¹⁴ Artículo 136 y artículos 137, 140 y 141, Convención.

¹⁵ Así se desprende del Plan estratégico de la Autoridad para el período 2019 - 2023 (Doc. ISBA/24/A/10, 27 de julio de 2018) y su Plan de Acción de Alto Nivel (doc. ISBA/25/A/15, 24 de julio de 2019). Sobre cómo hacer operativo en la práctica el Pch véase CHRISTIANSEN, S. *et al.*, “The International Seabed-the Common Heritage of Mankind Recommendations for future governance by the International Seabed Authority”, *IASS Policy Brief*, 2/2018, Institute for Advanced Sustainability Studies (IASS), Potsdam, July 2018.

¹⁶ Artículo 1.1 (3), Convención. Además de éstos, los recursos minerales que tienen importancia económica son los sulfuros polimetálicos y las costras de ferromanganeseo con alto contenido de cobalto. También se han identificado depósitos de hidratos de metano aunque aún no se ha descubierto un método económico e inocuo de recuperación comercial del gas de los hidratos, teniendo en cuenta que se trata de un gas de efecto invernadero, por lo que su exploración no ha sido aún regulada.

¹⁷ Las normas ambientales están contenidas en los reglamentos que regulan las actividades de exploración: Reglamento sobre Prospección y Exploración de Nódulos Polimetálicos en la Zona (RNP), aprobado el 13 de julio de 2000, enmendado el 25 de julio de 2013 (ISBA/19/C/17, anexo); el Reglamento sobre Prospección y Exploración de Sulfuros Polimetálicos en la Zona (RSP), aprobado el 7 de mayo de 2010 (ISBA/16/A/12/Rev.1, anexo); el Reglamento sobre Prospección y Exploración de Costras de Ferromanganeseo con Alto Contenido de Cobalto (RCF) aprobado el 27 de julio de 2012 (ISBA/18/A/11, anexo).

explotación de los recursos minerales de la Zona¹⁸ y los Estándares y Directrices ambientales que los acompañan¹⁹.

6. La adopción de un marco jurídico y regulatorio para la gestión del medio ambiente de la Zona que asegure la protección eficaz del medio marino, según el mandato previsto en el artículo 145, en circunstancias de gran incertidumbre científica, técnica y comercial, supone un gran reto para la Autoridad²⁰. Así se recoge en su Plan estratégico para el período 2019-2023, indicando que dicho marco “debe satisfacer los numerosos requisitos que establece la Convención en materia de protección del medio ambiente marino, además de tomar en cuenta los aspectos pertinentes de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y otras metas ambientales, como las Metas de Aichi para la Diversidad Biológica”²¹.

2. LA PROTECCIÓN DE LA BIODIVERSIDAD DE LA ZONA INTERNACIONAL DE LOS FONDOS MARINOS

2.1. Marco jurídico general

8. Si bien la Convención no se refiere expresamente a la protección de la diversidad biológica marina ésta se encuentra incluida en la obligación general de proteger y preservar el medio marino enunciada en el artículo 192. De forma más precisa, la parte XII incluye entre las medidas que deben adoptarse “las necesarias para proteger y preservar los ecosistemas raros o vulnerables, así como el hábi-

¹⁸ Proyecto de reglamento sobre explotación de recursos minerales en la Zona, doc. ISBA/25/C/WP.1, 22 de marzo de 2019. La Parte IV (artículos 44 al 61) dedicada a la protección y preservación del medio marino junto con los Anexo IV “Declaración de impacto ambiental” y VIII “Plan de gestión y vigilancia ambiental” y los Estándares y Directrices ambientales, constituyen el “paquete de negociación ambiental” objeto de uno de los grupos de trabajo oficioso de composición abierta establecidos por el Consejo. Decisión relativa a los métodos de trabajo para promover el examen del proyecto de reglamento sobre explotación de recursos minerales en la Zona, doc. ISBA/26/C/11, 21 de febrero de 2020.

¹⁹ Se pueden consultar en <https://www.isa.org.jm/stakeholder-consultations-draft-standards-and-guidelines-support-implementation-draft-regulations>.

²⁰ Entre las funciones iniciales de la Autoridad se encuentra “el seguimiento y examen de las tendencias y los acontecimientos relativos a las actividades de explotación minera de los fondos marinos, incluido el análisis periódico de las condiciones del mercado mundial de metales y precios, tendencias y perspectivas de los metales”, Sección 1. 5 (d), Anexo, Acuerdo de 1994. Sobre aspectos financieros y comerciales véanse los informes del MIT presentados en el marco del Grupo de trabajo oficioso de composición abierta del Consejo que se ocupa del diseño de las disposiciones financieras de los futuros contratos de explotación. Véase la Parte VII del Proyecto de reglamento.

²¹ Plan estratégico, párr. 14. Véase el estudio de JAECKEL, A., “Strategic environmental planning for deep seabed mining in the area”, *Marine Policy*, 114 (2020).

tat de las especies y otras formas de vida marina diezmadas, amenazadas o en peligro”²². Se indica además que de conformidad con la parte XI se establecerán normas, reglamentos y procedimientos internacionales para prevenir, reducir y controlar la contaminación del medio marino resultante de las actividades en la Zona²³. El artículo 145 completa lo dispuesto en la parte XII al disponer que se adoptarán “las medidas necesarias para asegurar la eficaz protección del medio marino contra los efectos nocivos que puedan resultar de las actividades en la Zona”. Esta disposición atribuye a la Autoridad una competencia muy amplia en materia de medio ambiente que comprende el mandato de establecer normas, reglamentos y procedimientos apropiados para prevenir, reducir y controlar la contaminación del medio marino, así como, proteger y conservar los recursos naturales de la Zona y prevenir daños a la flora y fauna marinos²⁴.

9. El Acuerdo de 1994 reafirmó la importancia de la Convención para la protección y preservación del medio marino ante la creciente preocupación por el medio ambiente mundial y señaló que en la etapa inicial la Autoridad daría prioridad a la adopción de normas, reglamentos y procedimientos que incorporasen estándares aplicables sobre la protección y preservación del medio marino²⁵. Al cumplir con este mandato, la Autoridad ha ido incorporando los principios del derecho internacional del medio ambiente en su normativa ambiental (desarrollo sostenible, principio de prevención, principio de precaución, mejores prácticas ambientales, principio de cooperación, principio de reparación del daño ambiental y principio de transparencia)²⁶ y adoptando nuevas medidas de gestión ambiental como el establecimiento de zonas de referencia para los efectos y las zonas de referencia para la preservación en las áreas de exploración y, más recientemente, los planes de gestión ambiental regionales.

2.2. Normativa ambiental de la Autoridad

10. Los contratistas tienen el deber de adoptar las medidas necesarias para prevenir, reducir y controlar la contaminación del medio marino y otros riesgos para éste derivados de sus actividades de exploración, en la medida que sea razonablemente posible, aplicando a esos efectos el criterio de precaución y las

²² Artículo 194.5, Convención.

²³ Artículo 209, Convención.

²⁴ Artículo 17.1 (b) (xii), Anexo III, Convención.

²⁵ Preámbulo; Secc. 1.5 (g), Anexo, Acuerdo de 1994.

²⁶ Véase SALAMANCA AGUADO, M. E. “La política ambiental de la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos: el equilibrio entre la explotación y la conservación del patrimonio común de la humanidad”, R.C.D.A., Vol. X, Núm. 2 (2019), 1-43.

mejores prácticas ambientales²⁷. La EIA de los posibles efectos ambientales de las actividades de exploración se realiza en dos momentos diferentes, en el momento de presentar el plan de trabajo para su aprobación en forma de contrato y una vez firmado éste antes de iniciar las actividades de exploración²⁸. Los contratos exigen a los contratistas que recopilen datos oceanográficos y ambientales de referencia y establezcan líneas de bases ambientales para evaluar los efectos probables en el medio marino de su programa de actividades de conformidad con el plan de trabajo para la exploración y un programa de vigilancia e información respecto de esos efectos. Además tienen el deber de informar por escrito anualmente al Secretario General de la aplicación y los resultados de sus programas de vigilancia ambiental, quién transmitirá esos informes a la Comisión para que los examine de conformidad con el artículo 165 de la Convención²⁹.

11. **Un aspecto a destacar en el desarrollo de la normativa ambiental de la Autoridad es la necesidad de adoptar un enfoque global y/o regional** en el sentido de que existen medidas ambientales que no serán eficaces si sólo son adoptadas por los contratistas en sus áreas de exploración y que exigen una actuación a nivel de la Autoridad, por ejemplo, en la protección de ecosistemas vulnerables (*ecosystem-based management approach*). A este fin, cuando así lo disponga el Consejo, los programas para la vigilancia y evaluación de los efectos ambientales deberán proponer zonas que se utilicen exclusivamente como zonas de referencia para los efectos (IRZs) y zonas de referencia para la preservación (PRZs)³⁰. Otro aspecto relevante es el enfoque evolutivo y flexible (*adaptive management approach*) que conlleva la revisión y adaptación de sus reglamentos y directrices a los nuevos

²⁷ Artículo 31.5, RNP; artículos 33.5, RSP y RCF. Además deben tomar las medidas necesarias para garantizar que sus actividades se realizan de tal forma que no causen daños graves al medio marino bajo la jurisdicción o soberanía de otros Estados ribereños, contaminación entre otros, y que los daños graves o la contaminación causados por incidentes o actividades en su zona de exploración no se extiendan más allá de dicha zona (artículo 34.4, RNP; artículos 36.4 RSP y RCF).

²⁸ Artículo 18 (b) (c) (d), RNP; artículos 20.1 (b) (c) (d), RSP y RCF. La obligación de los contratistas de realizar una EIA de las actividades en la Zona no está prevista en la parte XI de la Convención, fue introducida por el Acuerdo de 1994 estableciendo que “toda solicitud de un plan de trabajo irá acompañada de una evaluación de los posibles efectos sobre el medio ambiente de las actividades propuestas y de una descripción de un programa de estudios oceanográficos y estudios de referencia sobre el medio ambiente de conformidad con las normas, reglamentos y procedimientos aprobados por la Autoridad”, Sección 1.7, Anexo, Acuerdo de 1994.

²⁹ Artículo 31.4 y 5, RNP; artículos 34.1 y 2, RSP y RCF.

³⁰ Artículo 31.6, RNP; artículos 33.6, RSP y RCF. Las IRZs son las zonas que se utilizan para evaluar los efectos en el medio marino de las actividades de exploración y que sean representativas de las características ambientales de la Zona. Por el contrario, las PRZs son aquellas en que no se efectuarán extracciones a fin de que la biota del fondo marino se mantenga representativa y estable y permita evaluar los cambios que tengan lugar en la biodiversidad del medio marino.

conocimientos científicos y a las nuevas tecnologías que buscan minimizar el impacto ambiental³¹.

3. LOS PLANES DE GESTIÓN AMBIENTAL REGIONALES

3.1. *La adopción de un enfoque normalizado*

12. Los planes de gestión ambiental regionales (REMPs) son herramientas esenciales para asegurar la protección eficaz del medio marino principalmente para la conservación de la biodiversidad de la Zona³². Los científicos aseguran que la minería oceánica causará irremediablemente una pérdida de biodiversidad en las zonas de extracción de las áreas de explotación y que se desconoce su significado para los ecosistemas marinos. La desafío es determinar qué medidas de gestión ambiental debe adoptar la Autoridad para evitar, minimizar y remediar el impacto ambiental sobre las regiones circundantes³³. Durante las negociaciones del proyecto de reglamento de explotación la mayoría de Estados miembros del Consejo, entre ellos España, han expresado su opinión de que no deberán aprobarse planes de trabajo para la explotación a menos que exista un plan de gestión ambiental regional en la zona en la que se encuentre el área de explotación solicitada³⁴. El proyecto de reglamento sobre explotación de recursos minerales en la Zona, en su última versión, exige que la declaración de impacto ambiental, el plan de gestión y vigilancia ambientales y el plan de cierre del contratista estén en consonancia con el REMP pertinente³⁵.

³¹ Artículo 31.1 y 2, RNP; artículos 33.1 y 2, RSP y RCF. Proyecto de artículo 45, doc. ISBA/25/C/WP.1. La Comisión “teniendo en cuenta las opiniones de expertos reconocidos, a los interesados pertinentes y las correspondientes normas vigentes aceptadas internacionalmente”, formulará recomendaciones al Consejo sobre la aprobación y revisión de las normas ambientales, que serán obligatorias para los contratistas y que deberán revisarse, al menos, cada cinco años y “a la luz del avance de los conocimientos o la tecnología”, Proyecto de artículo 94.

³² Plan estratégico, párr. 14. Tal y como se indica en la orientación estratégica 3 “se deben elaborar, aplicar y someter a examen planes de gestión ambiental regionales”. Véase PEW, “Regional Environmental Management Plans are key to Deep-Sea Conservation”, *Fact Sheet*, July 26, 2019.

³³ LEVIN, L.A. *et al.*, “Defining ‘Serious Harm’ to the Marine Environment in the Context of Deep-Seabed Mining,” *Marine Policy* 74 (2016), pp. 245 - 259; NINER, H. J. *et al.*, “Deep-Sea Mining With No Net Loss of Biodiversity—An Impossible Aim,” *Frontiers in Marine Science* 5, no. 53 (2018); KUNG, A. *et al.*, “Governing deep sea mining in the face of uncertainty”, *Journal of Environmental Management*, 2021 Feb 1, pp. 279 y ss.

³⁴ Véase la Declaración de España durante el 25 período de sesiones, disponible en <https://isa.org.jm/node/18802/session/statements#block-media-2>.

³⁵ Proyectos de artículos 47, 48 y Anexo III, doc. ISBA/25/C/WP.1. El Consejo aprobó en 2012 el REMP para la región de la zona de fractura de Clarion-Clipperton, doc. ISBA/18/C/22, 26 de

13. Desde un punto de vista técnico-jurídico, las cuestiones que se han planteado en el establecimiento de los REMPs, en tanto que no están previstos originariamente en la Convención ni en el Acuerdo de 1994, son las relativas a su naturaleza (si serán instrumentos de política ambiental o jurídicamente vinculantes), su procedimiento de elaboración, sus requisitos y contenidos mínimos, y su relación con otros instrumentos jurídicos (normas, reglamentos y procedimientos, estándares y directrices). En 2020 el Consejo reconoció la necesidad de seguir un enfoque normalizado para la elaboración, aprobación y examen de los REMPs y solicitó a la Comisión que siga elaborando las orientaciones para facilitar su desarrollo³⁶ teniendo en cuenta dos propuestas presentadas sobre un “procedimiento de elaboración, aprobación y examen de los planes de gestión ambientales regionales” y una “propuesta relativa a un modelo estandarizado de plan de gestión ambiental regional”³⁷. Un enfoque normalizado facilita la identificación y el establecimiento de las medidas de gestión necesarias sobre la base de un sistema de evaluación adecuado, de modo que puede garantizar que los planes sean lo más eficaces posible a los efectos de proteger el medio marino³⁸

julio de 2012 y doc. ISBA/17/LTC/7, 13 de julio de 2011. en respuesta a la Resolución 63/11 de 12 de febrero de 2009 de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre los océanos y el derecho del mar en la que se exhortaba a la adopción de medidas para proteger la biodiversidad más allá de la jurisdicción nacional. Actualmente se están elaborando REMPs en relación con los sulfuros polimetálicos a lo largo de la Dorsal mesoatlántica septentrional y con las costras de ferromanganeseo con alto contenido de cobalto del Pacífico noroccidental. Además, la Autoridad ha identificado varias regiones específicas como zonas prioritarias para la elaboración de planes de gestión ambiental regionales, Véase la Estrategia preliminar para la elaboración de planes regionales de gestión ambiental para la Zona, doc. ISBA/24/C/3, de 16 de enero de 208 y el Informe del Secretario General sobre la aplicación de la estrategia de la Autoridad para la elaboración de planes regionales de gestión ambiental para la Zona, doc. ISBA/25/C/13.

³⁶ *Guidance to facilitate the development of Regional Environmental Management Plans (REMPs), Updated as of November 2019*, disponible en https://www.iaa.org.jm/files/files/documents/remp_guidance_.pdf.

³⁷ Doc. ISBA/26/C/10, 21 de febrero de 2020. Véanse los doc. ISBA/26/C/6 e ISBA/26/C/7, de 6 de enero 2020, presentados por las delegaciones de Alemania y los Países Bajos con el patrocinio de Costa Rica. Ambos documentos recogen los resultados del taller internacional sobre el tema “Hacia un enfoque estandarizado de los planes de gestión ambiental regionales en la Zona”, que fue organizado por Alemania, los Países Bajos y Pew Charitable Trusts y se celebró en Hamburgo (Alemania) del 11 al 13 de noviembre de 2019. La autora participó en calidad de experta y coordinó uno de los grupos de trabajo relativo a las cuestiones jurídicas.

³⁸ Doc. ISBA/26/C/7, párr.15.

3.2. Procedimiento de elaboración, aprobación y examen

14. El procedimiento propuesto prevé que la Autoridad elabore un REMP para cada zona regional que se esté estudiando con miras a realizar actividades de explotación. Todas las fases del procedimiento se basan en los principios de rendición de cuentas y transparencia cumpliendo con los estándares de la buena gobernanza de los océanos³⁹ así como con el principio de igualdad de condiciones de los contratistas⁴⁰.

3.2.1. Elaboración del primer proyecto de plan para cada región específica

15. La iniciativa de poner en marcha la elaboración de un REMP corresponde al Consejo. La novedad que introduce es que el Consejo establecerá, por recomendación de la Comisión, un comité de expertos para elaborar un primer proyecto del plan para cada región específica⁴¹. Este comité de expertos deberá establecerse como órgano técnico de la Comisión y se encargará de preparar un proyecto del plan de gestión ambiental regional, a partir de todos los datos disponibles⁴² y de la información procedente de los talleres y consultas públicas organizados a tal fin⁴³. Cuando se detecten carencias de datos, el REMP deberá elaborarse sobre la base de parámetros indirectos, aplicando el criterio de precaución.

³⁹ Véase el Objetivo de Desarrollo Sostenible 16: Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas. Meta 16.6 Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rinden cuentas. Meta 16.7 Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades. Meta 16.8 Ampliar y fortalecer la participación de los países en desarrollo en las instituciones de gobernanza mundial. Meta 16.10 Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales.

⁴⁰ Doc. ISBA/26/C/6, párr. 19.

⁴¹ De conformidad con el artículo 162, párrafo 2 d) de la Convención, el Consejo está facultado para establecer los órganos subsidiarios que estime necesarios para el desempeño de sus funciones.

⁴² Entre ellos: a) Los datos de los contratistas presentados a la Autoridad que atañan a la región y que no se consideren confidenciales según las normas, reglamentos y procedimientos de la Autoridad; b) Información científica, en particular la procedente de artículos examinados por homólogos y bases de datos de acceso público; c) Cualquier otra información que el comité pueda recoger y reunir y que sea necesaria para completar las secciones del modelo de plan de gestión ambiental regional y sus requisitos mínimos.

⁴³ El comité de expertos deberá organizar, con el apoyo de la secretaría de la Autoridad, uno o más talleres internacionales de expertos a fin de elaborar el primer proyecto del plan de gestión ambiental regional. El comité de expertos, con la ayuda de la secretaría, recopilará todos los datos disponibles en una base de datos específica (por ejemplo, mediante la plataforma DeepData <https://data.isa.org.jm/isa/map/>). Las bases de datos específicas de la región deberán mantenerse actualizadas mientras se elabore y aplique el plan de gestión ambiental regional.

3.2.2. Examen del proyecto de plan por la Comisión y consulta pública

16. El comité de expertos someterá al examen de la Comisión su proyecto del plan, acompañado de una declaración en la que se describa el proceso llevado a cabo y las partes interesadas que hayan participado en su elaboración. La Comisión publicará en el sitio web de la Autoridad durante al menos 90 días el proyecto de plan y un resumen de la información y recabará observaciones de las partes interesadas dentro de ese plazo. Finalizado el período de consulta, la Comisión examinará el proyecto de plan, teniendo en cuenta las observaciones presentadas durante la consulta oficial con las partes interesadas y cualquier información adicional facilitada por la Comisión. Asimismo, la Comisión deberá cerciorarse de que se haya cumplido con el debido procedimiento en la elaboración del plan, con arreglo a las directrices pertinentes. En este momento caben dos posibilidades, la Comisión puede recomendar al Consejo que se apruebe el proyecto de plan o pedir al comité de expertos que lo revise o que emprenda nuevos procesos para desarrollar o verificar sus contenidos.

3.2.3. Aprobación del plan de gestión ambiental regional

17. Basándose en una recomendación de la Comisión, el Consejo decidirá sobre la aprobación del REMP. En caso de que el Consejo no apruebe el plan, podrá pedir a la Comisión que encargue al comité de expertos la revisión de aspectos concretos del plan o el inicio de nuevos procesos para desarrollar o verificar sus contenidos. Toda la documentación relativa al proceso de elaboración deberá publicarse en el sitio web de la Autoridad al menos tres meses antes de la reunión del Consejo en la que se vaya a presentar el plan para su aprobación.

3.2.4. Revisión periódica del plan de gestión ambiental regional

18. Cada año, el comité de expertos presentará al Consejo un informe en el que se resuman los nuevos datos ambientales procedentes de todos los contratistas, así como los nuevos datos aparecidos en la literatura científica que resulten de interés para el REMP y los datos e información relativos al seguimiento. Además, el comité formulará recomendaciones en cuanto a las repercusiones (si las hubiera) que los nuevos conocimientos y hallazgos puedan tener en el plan. La secretaría de la Autoridad deberá hacer público el informe anual. Además, cada plan será examinado por el comité de expertos cada cinco años o antes si así lo solicita el Consejo. La Comisión estudiará el informe de examen y recomendará al Consejo las modificaciones que se propongan en relación con el plan y sus contenidos, objetivos y medidas. Al presentar esas recomendaciones al Consejo, la Comisión deberá incluir las razones que las justifiquen y una descripción del proceso que

se haya seguido para llevar a cabo el examen del plan. El Consejo examinará las modificaciones recomendadas por la Comisión y bien aprobará el plan revisado o bien devolverá las recomendaciones a la Comisión para que siga trabajando en ellas.

19. Las consultas públicas son muy relevantes en esta fase de revisión del plan. Se invitará a otros expertos y partes interesadas (incluidos los órganos internacionales pertinentes) a que hagan sus aportaciones al comité de expertos como parte del proceso de examen. Una vez que reciba propuesta de revisión del plan y una copia del informe del comité de expertos, la Comisión deberá publicar estos documentos en el sitio web de la Autoridad durante al menos 90 días y recabar observaciones de las partes interesadas dentro de ese plazo. Tras el período de consultas públicas, las recomendaciones de la Comisión y la versión revisada del plan de gestión ambiental regional que se proponga para ser aprobada por el Consejo deberán publicarse en el sitio web de la Autoridad al menos tres meses antes de la reunión del Consejo en la que se vaya a presentar el plan revisado para su aprobación.

3.3. Contenido mínimo normalizado

20. El modelo aprobado por el Consejo consiste en una plantilla normalizada que se utilizará para elaborar los futuros planes⁴⁴. Su objetivo es facilitar información, medidas y procedimientos específicos para una región a fin de asegurar una protección eficaz del medio marino (sección 1). Para ello establece cinco metas generales (MG): (i) Proteger y preservar el medio marino (conservar la biodiversidad, preservar los ecosistemas marinos únicos, prevenir efectos sobre ecosistemas bentónicos y pelágicos y evitar el empeoramiento de ecosistemas vulnerables); (ii) Actuar con precaución al adoptar decisiones de gestión en función del nivel de riesgo y la falta de conocimientos; (iii) Identificar y mitigar los conflictos entre los diferentes usos al evitar la superposición entre las zonas de los contratos⁴⁵, áreas

⁴⁴ Las tres primeras secciones del modelo serán reproducidas literalmente mientras que las cinco últimas contienen requisitos específicos para cada región. Las últimas secciones se ocupan de la información técnica y científica como mapas geográficos, datos ambientales de referencia, información sobre las actividades humanas y las limitaciones de la región (sección 4), mecanismos de gestión basados en zonas geográficas establecidos (sección 5), perspectivas para las actividades de extracción y previsión de posibles efectos a nivel regional (sección 6), objetivos, metas e indicadores específicos para la región (sección 7); medidas de gestión (sección 8).

⁴⁵ Se entiende la parte o partes de la Zona asignadas a un contratista en virtud de un contrato de explotación. Adenda, Proyecto de explotación.

reservadas⁴⁶, zonas de especial interés ambiental⁴⁷, áreas marinas protegidas⁴⁸ y áreas designadas para otros usos legítimos (como la pesca o el tendido de cables submarinos); (iv) Promover la investigación científica marina y la creación de capacidad en la Zona; (v) Promover la cooperación entre Estados, contratistas y otros interesados de la Autoridad, en particular por lo que respecta a los intereses y las necesidades de los Estados en desarrollo (sección 2).

21. Los REMPs se rigen por un catálogo de principios que incluyen el Pch, el criterio de precaución, un marco integrado de gestión basada en los ecosistemas para toda la región, la rendición de cuentas a través de un proceso transparente de adopción de decisiones y de la participación pública, el uso de las mejores técnicas científicas disponibles, la utilización de los conocimientos tradicionales en la materia de los pueblos indígenas y las comunidades locales, la utilización de las mejores prácticas y tecnologías ambientales y la cooperación internacional (sección 3).

22. De las últimas secciones del modelo destacamos la sección 5 destinada a proporcionar información sobre todos los ABMTs existentes en la región para evitar superposiciones (MGiii). Así mismo, dentro de las medidas de gestión ambiental contenidas en la sección 8 destacan el establecimiento de nuevas ABMTs con plena consideración de los efectos acumulativos y sinérgicos y la gestión de posibles conflictos entre las distintas actividades humanas que tienen lugar en la misma región. En este sentido en la sección 8.5 deberán abordarse las medidas existentes para evitar posibles conflictos con otros usos legítimos, de conformidad con el artículo 147 de la Convención. Finalmente, los planes de gestión deberán contener un plan de seguimiento regional, teniendo en cuenta las metas generales y los objetivos regionales del plan, en particular con respecto a la eficacia de las medidas de gestión (punto 8.7).

⁴⁶ Se entiende cualquier parte de la Zona que haya sido designada como área reservada por la Autoridad de conformidad con el artículo 8 del anexo III de la Convención. Adenda, Proyecto de explotación.

⁴⁷ El Plan de ordenación ambiental para la zona Clarion-Clipperton prevé la designación de una red de zonas de especial interés ambiental (APEIs) excluidas de las actividades de exploración. Se trata de nueve zonas concebidas para mantener poblaciones sostenibles y albergar toda la diversidad de hábitats y comunidades, pues son suficientemente grandes como para mantener poblaciones mínimas viables de especies que podrían estar restringidas a una subregión de la Zona Clarion-Clipperton, sin verse afectadas por los penachos producidos por las actividades mineras adyacentes a una zona, doc. ISBA/17/LTC/12, párr. 10. La Comisión ha considerado que al incorporar el REMP los criterios del CBD y la FAO, cuando se haya obtenido información suficiente sobre las APEIs, se podrá promover su conversión en MPAs, doc. ISBA/22/LTC/12, párr. 11.

⁴⁸ Principalmente bajo el Convenio para la protección del medio ambiente marino del Atlántico del Nordeste (Convenio OSPAR), adoptado en París el 22 de septiembre de 1992. BOE, núm. 150, de 24 de junio de 1998.

4. APRECIACIÓN FINAL

23. Uno de los desafíos que tiene ante sí la Autoridad en contribuir a la realización del Objetivo 14 “Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible”, mediante la ejecución de los mandatos económicos, ambientales y sociales que se le han encomendado en virtud de la Convención y el Acuerdo de 1994⁴⁹. Es lo que algunos han denominado “un enigma de sostenibilidad”⁵⁰. Entre el sector industrial que ve en la minería de fondos marinos una alternativa a la minería terrestre, necesaria para la transición energética⁵¹, y los grupos ecologistas que consideran que es la mayor amenaza de la historia para los mares y océanos y se muestran escépticos sobre la capacidad de la Autoridad para cumplir con su mandato ambiental⁵², pensamos que puede existir una posición intermedia: continuar con las actividades de exploración para tener un mayor conocimiento científico sobre la biodiversidad de la Zona y el posible impacto ambiental de las actividades de explotación; dotar a la Autoridad de los medios humanos y materiales para avanzar en la consecución de sus objetivos estratégicos; y exigir a la Autoridad mayor transparencia y eficiencia en el cumplimiento de sus funciones.

⁴⁹ Doc. ISBA/25/A/15, párr. 1.

⁵⁰ LEVIN, L. A. *et al*, “Challenge to the Sustainability of Deep-seabed mining”, *Nature Sustainability* 3, pp. 784-794 (2020).

⁵¹ Véase el estudio publicado por Deep Green, PAULIKAS, D. *et al*, *Where should metals for the green transmission come from? Comparing Environmental, Social and Economic Impacts of Supplying Base Metals from Land Ores and Seafloor Polymetallic Nodules*, December 2019, disponible en https://deep.green/wp-content/uploads/2020/04/LCA-White-Paper_Where-Should-Metals-for-the-Green-Transition-Come-From_FINAL_low-res.pdf.

⁵² Greenpeace, *In Deep Water. The emerging threat of deepsea mining*, 3 de Julio de 2019, disponible en <https://www.greenpeace.org/international/publication/22578/deep-sea-mining-in-deep-water/>. Véase también la Moción 069 de IUCN “*La protección de los ecosistemas y la biodiversidad de aguas profundas mediante una moratoria sobre la explotación minera de los fondos marinos*”, disponible en <https://iucncongress2020.org/es/motion/069>. Ambos han solicitado una moratoria internacional. Por su parte, la Comisión Europea, en respuesta a una petición del Parlamento Europeo, ha indicado que “la UE debe abogar por que no puedan explotarse minerales en los fondos marinos internacionales antes de que se hayan investigado suficientemente los efectos de las actividades mineras en el fondo marino, en el mar, la biodiversidad y las actividades humanas, se conozcan los riesgos, y pueda demostrarse que las tecnologías y las prácticas operativas no van a producir daños graves para el medio ambiente, en consonancia con el principio de precaución”. *Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030. Reintegrar la naturaleza en nuestras vidas*, p. 25 (COM/2020/380 final, 25.05.2020). También indica que “la UE seguirá financiando la investigación sobre el impacto de las actividades mineras en fondo marino y sobre tecnologías respetuosas con el medio ambiente”. Véanse los proyectos *Blue Mining* (<https://bluemining.eu/project/>), *Blue Nodules* (<https://blue-nodules.eu>) y *MIDAS* (<https://www.eu-midas.net>).

RESUMEN: La complejidad de la negociación de un futuro acuerdo relativo a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional (proceso BBNJ) se encuentra, entre otros factores, en la necesidad de armonizar dos regímenes jurídicos que coexisten bajo el marco jurídico de la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982: uno basado en el principio de libertad que rige la alta mar (parte VII) y otro basado en el principio de patrimonio común de la humanidad aplicable a la Zona (parte XI), que regulan, a su vez, diversos usos de los mares y océanos. Aunque los vivos de la Zona (diversidad biológica) están excluidos del régimen de explotación están protegidos por la normativa ambiental desarrollada por la Autoridad en aplicación del artículo 145 de la Convención. En esta contribución exponemos los principales enfoques seguidos por la Autoridad para cumplir con su mandato de adoptar las medidas necesarias para asegurar la eficaz protección del medio marino en aplicación, entre otros, del criterio de precaución. En particular, a través de instrumentos de política ambiental como los Planes de Gestión Ambiental Regionales (REMPs) con la intención de que no se aprueben contratos de explotación a menos que exista un REMP en la zona en la que se encuentre el área de explotación solicitada.

ABSTRACT: The complexity of negotiating a future agreement on the conservation and sustainable use of marine biological diversity in areas beyond national jurisdiction (BBNJ process) is found, among other factors, in the need to harmonize two legal regimes that coexist under the legal framework of the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea: one based on the principle of freedom of the high seas (part VII) and another based on the principle of common heritage of humanity of the Area (part XI), which regulate, in turn, various uses of the seas and oceans. Although the non-living resources of the Area (biological diversity) are excluded from the exploitation regime, they are protected by the environmental regulations developed by the Authority in application of Article 145 of the Convention. In this paper we present the main approaches followed by the Authority to fulfil its mandate to adopt the necessary measures to ensure the effective protection of the marine environment in application, among others, of the precautionary approach. In particular, through environmental policy instruments such as Regional Environmental Management Plans (REMPs) with the intention that exploitation contracts are not approved unless there is a REMP in the area in which the requested exploitation area is located.

PALABRAS CLAVE: Patrimonio Común de la Humanidad - Zona Internacional de Fondos Marinos - Autoridad Internacional de Fondos Marinos - Minería de Fondos Marinos - Biodiversidad - Criterio de precaución - Planes de gestión ambiental regionales

KEYWORDS: Common Heritage of Mankind - International Seabed Area - International Seabed Authority - Deep-Seabed Mining - Biodiversity - Precautionary Approach - Regional Environmental Management Plans

