

LA GOBERNANZA DE LA BIODIVERSIDAD MARINA EN ZONAS FUERA DE LA JURISDICCIÓN NACIONAL: DESAFÍOS Y PERSPECTIVAS

GOVERNANCE OF MARINE BIODIVERSITY IN AREAS BEYOND NATIONAL JURISDICTION: CHALLENGES AND PERSPECTIVES

MOHAMED ARICHE*

Recibido: 19/04/2016

Aceptado: 21/04/2016

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. ESTADO ACTUAL DE LAS NEGOCIACIONES A NIVEL INTERNACIONAL. III. DESAFÍOS A LA GOBERNANZA DE LA BIODIVERSIDAD MARINA EN ZONAS FUERA DE LA JURISDICCIÓN NACIONAL. IV. EL CONTENIDO POSIBLE DE UN ACUERDO DE APLICACIÓN DE LA CNUDM QUE SUBSANE LAS LAGUNAS NORMATIVAS Y DE GOBERNANZA DE LA BIODIVERSIDAD EN ZFJN. V. CONCLUSIONES. VI. BIBLIOGRAFÍA.

Summary: I. INTRODUCTION. II. CURRENT STATE OF NEGOTIATIONS AT THE INTERNATIONAL LEVEL. III. CHALLENGES TO GOVERNANCE OF MARINE BIODIVERSITY IN AREAS BEYOND NATIONAL JURISDICTION. IV. POSSIBLE CONTENT OF AN IMPLEMENTING AGREEMENT TO UNCLOS WHICH ADDRESS THE REGULATORY AND GOVERNANCE GAPS IN ABNJ. V. CONCLUSIONS. VI. BIBLIOGRAPHY.

Resumen: La adopción de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (en adelante, CNUDM) en 1982 marcó un antes y un después en la historia de la gobernanza de los océanos. Sin embargo, más de 30 años después, es evidente que muchas de sus ambiciosos objetivos aún no se han podido cumplir, especialmente en lo que se refiere a la protección y preservación del medio marino y la conservación de la biodiversidad en zonas fuera de la jurisdicción nacional (en adelante, ZFJN). Por eso se inició un proceso desde 2006 en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas para adoptar un instrumento vinculante en virtud de la CNUDM – Acuerdo de aplicación – que subsana las lagunas a nivel de regulación y de gobernanza de la biodiversidad marina en ZFJN. En este artículo destacaremos dichas lagunas y propondremos una serie de medidas que el futuro Acuerdo de aplicación debería contener para poder subsanarlas.

Palabras claves: biodiversidad marina, zonas fuera de la jurisdicción nacional, acuerdo de aplicación, recursos genéticos marinos, áreas marinas protegidas.

Abstract: The adoption of the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) in

* Doctorando de Derecho Internacional Público de la Universidad de Jaén. E-mail: mohamed.arichev@gmail.com.

<https://doi.org/10.17561/rej.n16.a1>

1982 marked a turning point in ocean governance. However, more than 30 years later, it is clear that many of its ambitious goals have not yet been fulfilled, especially in regard to the protection and preservation of the marine environment and the conservation of biodiversity in areas beyond national jurisdiction (ABNJ). So a process was started in 2006 under the auspices of the General Assembly of the United Nations to adopt a new international agreement under UNCLOS – an Implementing Agreement – that addresses regulatory and governance gaps in the international regime for the conservation and sustainable use of marine biodiversity in ABNJ. This article will highlight these gaps and propose a series of measures that the future Implementing Agreement should contain in order to address them.

Keywords: marine biodiversity, areas beyond national jurisdiction, implementing agreement, marine genetic resources, marine protected areas.

I. INTRODUCCIÓN

La adopción en 1982 de la CNUDM constituye un hito en la historia de la gobernanza de los océanos. En virtud de esta Convención el espacio marino fue delimitado en diversas zonas específicas, dos de ellas se encuentran fuera de la jurisdicción nacional: la alta mar y la Zona (los fondos marinos situados fuera de la jurisdicción nacional). De acuerdo con la Convención, la alta mar es la columna de agua que se encuentra más allá de los límites de la jurisdicción nacional de los Estados y se le aplica un régimen tradicional de la libertad de los mares (CNUDM, parte VII, artículo 87). La Zona, que abarca los fondos marinos, el lecho marino y su subsuelo en ZFJN, y sus recursos minerales, son considerados por la Convención como patrimonio común de la humanidad (CNUDM, la Parte XI, artículo 136). Actividades relacionadas con la explotación minera de los fondos marinos están organizadas y controladas por la Autoridad Internacional de los Fondos (en adelante, AIFM) (CNUDM, la Parte XI, el artículo 153 §1). En conjunto, la alta mar y la Zona representan casi la mitad de la superficie del planeta y alberga una cantidad significativa de biodiversidad.

Como se indica en el preámbulo, los Estados aprobaron la CNUDM, con el deseo de establecer "por medio de esta Convención, con el debido respeto de la soberanía de todos los Estados, un orden jurídico para los mares y océanos que facilite la comunicación internacional y promueva los usos con fines pacíficos de los mares y océanos, la utilización equitativa y eficiente de sus recursos, el estudio, la protección y la preservación del medio marino y la conservación de sus recursos vivos". Sin embargo, más de 30 años después de la adopción de la CNUDM, a pesar de sus logros que han permitido transformar el derecho del mar y su gobernanza, es evidente que muchas de sus ambiciosos objetivos aún no se han podido cumplir, especialmente en lo que se refiere a la protección y preservación del medio marino y la conservación de la biodiversidad en ZFJN¹.

Durante las últimas décadas, las actividades humanas en ZFJN se han desarrollado de forma exponencial, lo que lleva también a un aumento de los impactos y amenazas a la diversidad biológica marina que se encuentra en dichas zonas. Por ejemplo, en la

¹ GJERDE, K.M., "Challenges to protecting the marine environment beyond national jurisdiction", *Int J Mar Coast Law* 2012; 27, pp. 839–847.

actualidad, alrededor del 90% del comercio mundial se realiza en la industria del transporte marítimo², con los riesgos asociados a esta como el del petróleo, la basura, el ruido, la contaminación, las colisiones con los grandes mamíferos marinos, y la introducción de especies exóticas a través de las aguas de lastre. Además, las actividades pesqueras se han extendido a la alta mar e incluso a sus profundidades, y con ello crecen también las preocupaciones por la sobreexplotación de las poblaciones de peces, la pesca ilegal no declarada y no reglamentada y los daños a los hábitats de los fondos marinos debido a las prácticas de pesca destructivas tales como la pesca de arrastre³ y no hay que olvidar que la exploración de los recursos minerales en la Zona está ya en marcha, con 19 contratos de exploración ya aprobados por la AIFM⁴.

Los impactos sobre la biodiversidad marina de cualquier explotación futura de estos recursos dependerá de la adopción de medidas eficaces, tales como planes de gestión ambiental, que pueden tener en cuenta no sólo los impactos directos, sino también los impactos acumulativos de otros usos humanos, así como el cambio climático y la acidificación de los océanos. También están surgiendo nuevos usos, tales como la bioprospección (investigación y desarrollo relacionados con los recursos genéticos), con un número creciente de patentes asociadas con genes de origen marino⁵ y las actividades de ingeniería climática, incluyendo la fertilización del océano⁶. Los impactos crecientes del cambio climático y la acidificación de los océanos ya son evidentes, y se supone que en el futuro el cambio climático será la amenaza antropogénica con el mayor impacto en las profundidades del océano⁷.

Esto ha planteado serias dudas en cuanto a si la estructura de gobernanza actual para la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad marina en ZFJN es lo suficientemente robusta como para responder a estas amenazas y si la maquinaria legal e institucional está en su lugar para asegurar la adopción de las políticas necesarias y adecuadas. Varias organizaciones internacionales y regionales tienen mandatos para la gestión de actividades en ZFJN, se especializan sobre todo en un sector determinado o una cuestión específica, y a veces también se limitan a una zona geográfica concreta. Sin embargo, existe un problema crucial que el profesor Tladi describe con las siguientes palabras: "the myriad of institutions described above bear no real relationship to one another and operate independent of each other without an overarching framework

² UNCTAD, *Revista Transporte Marítimo* 2014, publicaciones de Naciones Unidas, 2014.

³ GJERDE, K.M., *et al.*, "Oceans in peril: reforming the management of global ocean living resources in areas beyond national jurisdiction", *Mar Pollut Bull*, 2013, pp. 540–551.

⁴ AUTORIDAD INTERNACIONAL DE LOS FONDOS, ISBA/19/C/8, *Estado de los contratos para la exploración*, 29 de abril de 2013.

⁵ ARNAUD HAOND, S., *et al.*, "Marine biodiversity and gene patents", *Science* 2011; 331(6024), pp. 1521–1522.

⁶ RAYFUSE, R., *et al.*, "Ocean fertilisation and climate change: the need to regulate emerging High Seas uses", *Int J Mar Coast Law* 23, 2008, pp. 297–326.

⁷ Census of marine life. Scientific results to support the sustainable use and conservation of marine life – a summary of the census of marine life for decisions makers, 2011; Ramirez-Llodra E, *et al.* "Man and the last great wilderness: human impact on the deep-sea", *PLoS ONE* 2011; 6 (8): e 22588, <http://dx.doi.org/10.1371/journal.pone.0022588>.

to ensure structure, consistency and coherence"⁸. Además, el sistema actual sufre una serie de lagunas normativas y de gobernanza, por lo que es aún más difícil garantizar la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad marina en ZFJN.

Por todas estas razones, la Asamblea General de las Naciones Unidas (en adelante, Asamblea General), estableció un proceso informal para estudiar las cuestiones relativas a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina en ZFJN. Este proceso, conocido como el "Grupo de Trabajo"⁹, empezó a tener sus reuniones de forma regular desde 2006 para identificar los desafíos a los que se enfrenta las ZFJN y para indicar opciones para promover la cooperación internacional para su protección. En enero del 2015, y poniendo fin al dicho proceso, los estados dieron un paso histórico acordando la apertura de las negociaciones sobre un instrumento internacional vinculante en virtud de la CNUDM (un Acuerdo de aplicación de la CNUDM) para conservar y utilizar de forma sostenible la biodiversidad marina en ZFJN.

Por lo tanto en este estudio, hablaremos primero del estado actual de las negociaciones a nivel internacional (1), luego enumeraremos las lagunas jurídicas de gobernanza de la biodiversidad marina en ZFJN (2) y, finalmente, los elementos necesarios que un futuro Acuerdo de aplicación de la CNUDM debería contener para subsanar esas lagunas (3).

II. ESTADO ACTUAL DE LAS NEGOCIACIONES A NIVEL INTERNACIONAL

El Grupo de Trabajo se reunió, en 2006, 2008, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015¹⁰. Desde el principio, los debates se centraron sobre si existían o no deficiencias de reglamentación y gobernanza en el marco internacional actual y si estas lagunas justificaban la adopción de un instrumento sobre la conservación y uso sostenible de la biodiversidad marina en ZFJN. Apareció una línea de fractura clara entre un gran número de Estados que reconocían la necesidad de adoptar este nuevo acuerdo y un pequeño número de Estados, según el cual una mejor aplicación de los instrumentos existentes era suficiente para conservar y utilizar sosteniblemente la biodiversidad marina en ZFJN¹¹.

Los Estados se habían comprometido en 2012 en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible ("Río + 20"), a abordar con carácter urgente la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad marina en ZFJN y accedieron a tomar la decisión de poner en marcha o no las negociaciones para la conclusión de un

⁸ TLADI, D. "Ocean governance – a fragmented regulatory framework", In: JACQUET P, PACHAURI R, TUBIANA L, editors. *Oceans: the new frontier – a planet for life*, Delhi: Teri Press; 2011. pp. 99–111.

⁹ Grupo de Trabajo especial oficioso de composición abierta encargado de estudiar las cuestiones relativas a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina fuera de las zonas de jurisdicción nacional

¹⁰ Véase la página web oficial del Grupo de Trabajo especial oficioso de composición : <http://www.un.org/Depts/los/biodiversityworkinggroup/biodiversityworkinggroup.htm>

¹¹ La International Institute for Sustainable Development (IISD) ha hecho una gran labor de resumen y análisis de todas las reuniones, una a una, desde 2006 hasta 2015. Para acceder a los informes véase la página web : <http://www.iisd.ca/oceans/marinebiodiv9/> (página consultada el 12/02/2016).

nuevo instrumento internacional al final de la 69ª sesión de la Asamblea General (en Septiembre de 2015). Este proceso de toma de decisiones se extendió durante tres reuniones del Grupo de Trabajo, convocadas específicamente para discutir "el alcance, los parámetros y la viabilidad de un instrumento internacional en virtud de la CNUDM". En la tercera reunión, celebrada el 20-23 de enero de 2015, los Estados dieron el paso histórico de acordar la apertura de negociaciones para un nuevo instrumento internacional jurídicamente vinculante en el marco de la CNUDM¹².

El proceso tomará un enfoque de dos pasos: (1) un Comité Preparatorio hará recomendaciones a la Asamblea General sobre los elementos de un proyecto de texto antes de finales de 2017¹³; (2) la Asamblea General decidirá entonces sobre la convocatoria y la fecha de una conferencia intergubernamental al final de su 72ª reunión (es decir, en septiembre de 2018).

El carácter histórico de la decisión adoptada por los Estados, y el entusiasmo demostrado por muchas delegaciones y observadores, no significa que el próximo proceso de negociación será fácil. El camino que tienen por delante está lleno de decisiones difíciles y complejos desafíos. En las negociaciones serían abordados los cuatro temas identificados en el llamado "paquete de compromiso"¹⁴ de 2011¹⁵, a saber "los recursos genéticos marinos, incluidas las cuestiones relativas a la participación en los beneficios, las medidas como los mecanismos de ordenación basados en zonas geográficas, incluidas las zonas marinas protegidas y las evaluaciones del impacto ambiental, la creación de capacidad y la transferencia de tecnología marina"¹⁶. Una cuestión importante fue el hecho de que el tema de la pesca no quedó excluido explícitamente. Varios Estados pesqueros habían argumentado previamente que no hay

¹² ROCHETTE, J. *et al.*, *A new chapter for the high seas? Historic decision to negotiate an international legally binding instrument on the conservation and sustainable use of marine biodiversity in areas beyond national jurisdiction*, IDDRI, issue brief nº 02/15, 2015.

¹³ La primera sesión del Comité Preparatorio se llevará a cabo en Nueva York, del 28 de marzo al 8 de abril de 2016; Véase la página web de la ONU : <http://www.un.org/depts/los/biodiversity/prepcom.htm> (página consultada el 12/02/2016).

¹⁴ En general, la solución del paquete de compromiso (package deal), implica que un Estado acepte una disposición a condición de obtener satisfacción en otra. También implica que, en principio, todos los compromisos alcanzados durante esta fase de negociaciones se consideren acuerdos preliminares que dependen de la apreciación global de las negociaciones en su conjunto " - una idea que a menudo se resume con esta frase: "no hay acuerdo sobre nada mientras no haya acuerdo sobre todo", es decir, todas las cuestiones examinadas durante una negociación determinada están vinculadas, y habría que llegar a un compromiso o un resultado para todas ellas. Este enfoque se deriva de las negociaciones originales de la CNUDM. Véase, DANILENKO, G.M., *Law-making in the international community*, Martinus Nijhoff Publishers, Leyde, 1993.

¹⁵ Documento A/66/119, carta de 30 de junio de 2011 de los Copresidentes del Grupo de Trabajo especial oficioso de composición abierta dirigida al Presidente de la Asamblea General, y a la Asamblea General de la Nación Unidas, la Resolución 66/231, los océanos y el derecho del mar, 5 de abril de 2012.

¹⁶ Documento final del Grupo de Trabajo Especial Oficioso de Composición Abierta encargado de estudiar las cuestiones relativas a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina fuera de las zonas de jurisdicción nacional y resumen de los debates preparado por los Copresidentes; Anexo en la Carta de fecha 13 de febrero de 2015 dirigida al Presidente de la Asamblea General por los Copresidentes del Grupo de Trabajo Especial Oficioso de Composición Abierta; § (f).

lugar para la pesca en un nuevo instrumento, puesto que este tema ya está regulado por un Acuerdo de aplicación de la CNUDM ya existente¹⁷. Otros, incluidos los EE.UU., señalaron que como la pesca es la principal actividad que afecta significativamente la biodiversidad en ZFJN, el instrumento que se va adoptar debería tomar en cuenta las actividades pesqueras y asegurar una coordinación con las OROP ya existentes si se pretende que sea un instrumento efectivo.

En última instancia el consenso alcanzado fue que cualquier nuevo instrumento no "socavaría" ningún instrumento jurídico pertinente ni los organismos internacionales, regionales y sectoriales existentes.

III. DESAFÍOS A LA GOBERNANZA DE LA BIODIVERSIDAD MARINA EN ZONAS FUERA DE LA JURISDICCIÓN NACIONAL

1. La ausencia de un conjunto amplio de principios generales de gobernanza

Si existen principios de buena gobernanza aplicables a la biodiversidad marina en ZFJN, aún no se han recopilado en un instrumento amplio y dedicado tal como lo hace el artículo 5 del Acuerdo de Nueva York, que enumera los principios generales para la conservación y la gestión de poblaciones de peces transzonales o poblaciones de peces altamente migratorios. Para los expertos, varias razones justifican la adopción de este conjunto amplio y completo de principios generales. En este sentido Oude Elferink señala que un conjunto amplio de principios sirven como una base sólida para el desarrollo de un régimen de gobernanza coherente en las ZFJN¹⁸. Además, como afirma la doctrina, fortalecer la implementación de los principios en los procesos internacionales de toma de decisión de los órganos creados en virtud de los tratados es indispensable para ponderar las diferentes prioridades de conservación y de explotación en base a un marco ético global así como para resolver los conflictos, especialmente entre los diversos tratados¹⁹.

2. La difícil cooperación entre las autoridades competentes

Con sus innumerables organizaciones mundiales y regionales cuyos mandatos abarcan determinadas regiones o actividades en las ZFJN, el marco de la gobernanza de los

¹⁷ El Acuerdo de las Naciones Unidas de 1995 sobre las poblaciones de peces transzonales y altamente migratorias. Para más información sobre estas discusiones, véase WRIGHT, G. *et al.*, *Advancing marine biodiversity protection through regional fisheries management: a review of high seas bottom fisheries closures*, IDDRI, Working Paper N°14/2014, p.28.

¹⁸ OUDE ELFERINK, A. G., "Governance principles for areas beyond national jurisdiction", *Report for the symposium 'Biological Diversity and Governance of Areas beyond National Jurisdiction'*, organized by the Netherlands Institute for the Law of the Sea of Utrecht University and the Netherlands ministry of Economic Affairs, Agriculture and Innovation" Netherlands Institute for the Law of the Sea Utrecht University. 2011, p. 1.

¹⁹ ARDRON, J., E., *et al.*, "Advancing governance of the high seas", *Policy Brief N°06/13*, Iddri-IASS, Paris, 2013, pp.6-7.

océanos ha sido a menudo descrito como un marco "fragmentado"²⁰. En este sentido, se puede describir como un marco deficiente porque no están reguladas todas las actividades humanas en las ZFJN adecuadamente a través de una organización o de una convención internacional y no están cubiertas todas las regiones por un instrumento específico (un convenio de mar regional, por ejemplo) dedicado a la protección del medio ambiente o a la conservación de la biodiversidad marina. Además, algunas organizaciones siguen gestionando las actividades que entran en el ámbito de su mandato sin integrar en su modo de operación los principios modernos de gobernanza: el enfoque ecosistémico, el principio de precaución o la obligación de respetar procesos de toma de decisiones transparentes y abiertos²¹. Por lo tanto, hay que resolver los problemas relacionados con la aplicación de medidas integrales o multisectoriales en el ámbito de la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad marina en las ZFJN. La creación de las áreas marinas protegidas multisectoriales en las ZFJN ilustra esta dificultad.

La fragmentación del marco institucional también complica potencialmente la coordinación y la cooperación entre varias organizaciones competentes. En algunas regiones, los marcos de cooperación son bastante laxos, ya que toman la forma de memorandos de entendimiento y otros instrumentos que no son jurídicamente vinculantes. Este es el caso, por ejemplo, en el Atlántico nordeste, con el intento de establecer un marco para la gestión de las zonas marinas protegidas de la Convención para la Protección del Medio Ambiente Marino del Atlántico del Nordeste (en adelante, Convenio OSPAR) en las ZFJN y también, a un nivel más formal en el Océano Austral, con la Convención para la Conservación de los Recursos Marinos Antárticos y el sistema del Tratado Antártico²². Pero en la gran mayoría de las regiones oceánicas, la coordinación y la cooperación entre las organizaciones competentes en las ZFJN sobre temas de biodiversidad marina son prácticamente inexistentes.

3. Lagunas y falta de claridad jurídica que rodea a la situación de los recursos genéticos marinos en ZFJN

Esta incertidumbre se debe principalmente a una división ideológica entre los Estados involucrados en los debates internacionales bajo los auspicios de la Asamblea General. Los recursos genéticos marinos (en adelante, RGM) y la regulación de la bioprospección no se abordaron en la CNUDM, ya que se refieren a conceptos relativamente recientes asociados con las actividades que empezaron a surgir apenas en el momento de las negociaciones para la adopción de la presente Convención. Esto

²⁰ Véase, TLADI, D., "Gouvernance des océans : un cadre de réglementation fragmenté?", in JACQUET, P., et al., (dir. pub.), *Océans – La nouvelle frontière*, Armand Colin, Paris, 2011.

²¹ Para un interesante estudio de la aplicación del enfoque ecosistémico en las políticas de pesca en la Unión Europea *vid.* GUTIÉRREZ CASTILLO, V.L. "La ordenación del espacio marítimo y la gobernanza sostenible en la Unión Europea", *Revista General de Derecho Europeo*, nº 35 , 2015, pp. 1-18.

²² DRUEL, E., et. al., "Governance of marine biodiversity in areas beyond national jurisdiction at the regional level: filling the gaps and strengthening the framework for action – Case studies from the North-East Atlantic, Southern Ocean, Western Indian Ocean, South West Pacific and the Sargasso Sea", *Study* N°04/12, IDDRI and AAMP, París, Francia, 2012, 102p.

proporciona a los Estados Parte una cierta flexibilidad a la hora de interpretar sus disposiciones.

Los países en desarrollo que se expresan a través del Grupo de los 77 y China (G-77/China) son favorables a la aplicación del principio de patrimonio común de la humanidad a los RGM de la Zona, y estableciendo un paralelo con los recursos minerales de los fondos marinos, piden la ampliación del papel de la AIFM, para que gestione estos recursos, y solicitan el establecimiento de un mecanismo para compartir los beneficios parecido a aquel previsto en la CNUDM en materia de la explotación de la plataforma continental más allá de 200 millas marinas²³. Frente a ellos, los EE.UU y otros países desarrollados consideran que el principio de la libertad de la alta mar, consagrado en la Parte VII de la CNUDM, se aplica a los RGM en las ZFJN. Por lo tanto, el acceso a estos recursos debe ser libre y, como el principio de patrimonio común de la humanidad no se puede aplicar, no debe haber una obligación de compartir los beneficios derivados de su utilización. Por su parte, la Unión Europea (en adelante, UE) ocupa una posición intermedia en este debate:

Aunque no reconoce el principio de patrimonio común de la humanidad a los RGM de la Zona, ha declarado en repetidas ocasiones que el principio del "orden de llegada" (primer llegado, primer servido) no es una solución aceptable y se declara abierta a un enfoque basado en el principio de equidad²⁴.

En 2010, los Estados parte en el Convenio sobre la Diversidad Biológica (en adelante, CDB) adoptaron el Protocolo de Nagoya sobre el acceso a los recursos genéticos y la participación justa y equitativa en los beneficios derivados de su utilización relativo al CDB. Mediante este instrumento, los Estados parte procuran crear normas internacionales sobre una "participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos, incluso por medio del acceso apropiado a los recursos genéticos y por medio de la transferencia apropiada de tecnologías pertinentes, teniendo en cuenta todos los derechos sobre dichos recursos y tecnologías y por medio de la financiación apropiada..."²⁵. Sin embargo, el punto de partida de un mecanismo de acceso y participación en los beneficios (en adelante, APB) en las ZFJN no entra en el ámbito de aplicación del Protocolo de Nagoya²⁶. Durante las negociaciones, se inició un debate sobre el alcance del artículo 10 del Protocolo de Nagoya sobre un mecanismo APB multilateral, para saber si podría cubrir los RGM de las ZFJN. El artículo 10 de hecho, abre la posibilidad para los Estados Partes de establecer un mecanismo multilateral de este tipo para los RGM que se encuentran en situaciones transfronterizas "o en las que no es posible otorgar y obtener consentimiento

²³ El artículo 82 (especialmente el párrafo 4) "Los pagos o contribuciones se efectuarán por conducto de la Autoridad, la cual los distribuirá entre los Estados Partes en esta Convención sobre la base de criterios de distribución equitativa, teniendo en cuenta los intereses y necesidades de los Estados en desarrollo, entre ellos especialmente los menos adelantados y los que no tienen litoral."

²⁴ Véase la declaración de la Presidencia de la UE ante el Grupo de Trabajo sobre Biodiversidad Marina (tema 4 del orden del día) 1 junio, 2011.

²⁵ Protocolo de Nagoya, artículo 1.

²⁶ GREIBER, T., S. *et al*, *An explanatory Guide to the Nagoya Protocol on Access and Benefit-Sharing*, UICN, Gland, 2012.

fundamentado previo”²⁷. Los Estados que participan en los debates en el seno de la CDB y de la Asamblea General consideraron, en general, que la cuestión del APB para los RGM en las ZFJN debe resolverse bajo los auspicios de la CNUDM. Sin embargo, "el artículo 10 del Protocolo [de Nagoya] allana el camino para futuras negociaciones en torno a un mecanismo multilateral de acceso y participación en los beneficios que podría, si los Estados lo decidan, servir como base para un futuro acuerdo de participación de los recursos genéticos marinos en zonas fuera de la jurisdicción nacional”²⁸.

La adopción del Protocolo de Nagoya en 2010 pone de relieve la falta de definición o, para usar el argumento de algunos Estados, la falta de normas específicas aplicables a los mecanismos APB para los RGM en las ZFJN. Después de la entrada en vigor del protocolo en 2014, la situación se complica aún más, y es que una empresa que deseara eludir sus obligaciones relativas a la explotación de los RGM dentro de una jurisdicción nacional podría declarar que los recursos en cuestión provienen de las ZFJN.

La naturaleza exacta de la bioprospección y el hecho de que esté o no dentro del ámbito de aplicación del actual régimen de la CNUDM para la investigación científica marina²⁹ han sido también temas de debate en la Asamblea General, así como la trazabilidad de los RGM y otros temas relacionados con los derechos de propiedad intelectual³⁰.

4. El déficit de normas internacionales para las evaluaciones de impacto ambiental³¹ y las evaluaciones ambientales estratégicas³² en las ZFJN

La CNUDM contiene una obligación general de realizar una Evaluación de Impacto ambiental (en adelante EIA) "cuando los Estados tengan motivos razonables para creer que las actividades proyectadas bajo su jurisdicción o control pueden causar una contaminación considerable o cambios importantes y perjudiciales en el medio marino"³³. Pero esta exigencia pocas veces se respeta y se aplica de manera errónea, por lo que sigue habiendo deficiencias importantes. Probablemente sea por culpa de la falta de detalles en la CNUDM en relación con los estándares mínimos que la EIA debe

²⁷ Protocolo de Nagoya, artículo 10.

²⁸ Véase, VIERROS, M., *et al.*, "Emerging and Unresolved Issues: The Example of Seabed and Open Ocean Genetic Resources in ABNJ", *Sustainable Oceans in the Twenty-first Century*, UNU Press. 2013.

²⁹ Véase la CNUDM, Parte XIII, además de los artículos 87 y 143 de la citada Convención.

³⁰ Para una visión amplia de estos temas, ver GREIBER y al., *IUCN Information papers for the intersessional workshop on marine genetic resources*, UICN, Gland, 2013, 62p.

³¹ Las EIA son definidos por la CDB como un: "process of evaluating the likely environmental impacts of a proposed project or development, taking into account inter-related socio-economic, cultural and human-health impacts, both beneficial and adverse" (directrices voluntarias sobre la biodiversidad en los estudios de impacto sobre el medio ambiente, § 5, anexo de la Decisión VIII/28 [COP VIII de la CDB]).

³² "Por "evaluación estratégica medioambiental" se entenderá la evaluación de los efectos probables sobre el medio ambiente, incluida la salud, que comprenda la delimitación del ámbito de un informe medioambiental y su elaboración, la puesta en marcha de un proceso de participación y consulta del público y la toma en consideración, en un plan o un programa, del informe medioambiental y de los resultados de ese proceso." [artículo 2 (6) del Protocolo sobre Evaluación Estratégica del Medio Ambiente de la Convención sobre la Evaluación del Impacto Ambiental en un Contexto Transfronterizo (o Protocolo de Kiev)].

³³ CNUDM Artículo 206.

cumplir para que se considere adecuada y también por la falta de mecanismos de control, a pesar de las obligaciones de publicación o información para las organizaciones internacionales competentes, previstas en este texto³⁴.

Sólo unas pocas organizaciones intergubernamentales sectoriales han adoptado normas detalladas que exigen una EIA para las actividades humanas en las ZFJN: es el caso de varias OROP con respecto a la pesca de fondo en alta mar; de la AIFM en relación con la exploración de minerales en las profundidades de la Zona y de las Partes contratantes del Convenio de Londres y su Protocolo para las actividades de eliminación de residuos y fertilización de los océanos³⁵. A nivel regional, esta exigencia fue también desarrollada bajo el sistema del Tratado Antártico en el Océano Austral para todas las actividades que puedan tener como mínimo un impacto menor o temporal y, en mucha menor medida, por la Comisión OSPAR. Por tanto, no existe ninguna obligación de realizar una EIA previa para una amplia gama de actividades, como actividades que afectan a los fondos marinos a parte de la minería (tendido de cables y tuberías submarinos, instalaciones situadas en el lecho marino, la investigación científica marina, la bioprospección, el turismo marino, etc.) las actividades en alta mar que no sean la eliminación de residuos y determinadas formas de pesca (navegación, investigación científica marina, instalaciones flotantes [olas, plantas nucleares, mezcladores para CO₂]); los impactos de la pesca en alta mar en la plataforma continental exterior de las naciones costeras (impactos sobre las especies y los recursos sedentarios, ecosistemas bentónicos vulnerables, etc.); impactos de las actividades en la plataforma continental exterior en alta mar (la medida de los ecos de las ondas sísmicas, por ejemplo); actividades militares; así como los usos nuevos y emergentes de los mares³⁶.

Por otra parte, no existe en la actualidad (1) la obligación general de evaluar los impactos acumulativos de las actividades humanas en las ZFJN o mecanismo para iniciar o apoyar dicha evaluación; (2) la obligación internacional de realizar una Evaluación Ambiental Estratégica (en adelante, EAE); (3) Una autoridad internacional competente para supervisar como cumplen los Estados y las organizaciones internacionales sus obligaciones de realizar una EIA en las ZFJN o (4) mecanismos de consulta y participación pública en las EIA y EAE.

5. La ausencia de un marco internacional para el establecimiento de áreas marinas protegidas en ZFJN

De acuerdo con la CDB, una zona protegida abarca "un área definida geográficamente que haya sido designada o regulada y administrada para alcanzar objetivos específicos de conservación"³⁷. Las áreas marinas protegidas (en adelante, AMP) pueden ser

³⁴ CNUDM Artículo 205.

³⁵ Convenio de Londres sobre la prevención de la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias (1972) y sus protocolos de 1996 y 2007.

³⁶ GJERDE, K.-M, *et al.*, "Regulatory and governance gaps in the international regime for the conservation and sustainable use of marine biodiversity in areas beyond national jurisdiction", *Marine series no. 1*, UICN, Gland, 2008. p.8.

³⁷ CDB, artículo 2.

consideradas como un valioso instrumento para la conservación de la biodiversidad marina en las ZFJN, ya que ofrecen un mayor nivel de protección para ciertas características o hábitats específicos en estas zonas. Regulando la actividad humana en las zonas protegidas y reduciendo con ello el impacto de múltiples factores de estrés, las AMP también contribuyen a la adaptación de los ecosistemas y especies para el creciente impacto del cambio climático y la acidificación de los océanos.

En 2010, las AMP cubrían a nivel global (incluyendo las ZFJN y las zonas bajo jurisdicción nacional) el 1,17% de los océanos y sólo unos pocos estaban dentro de las ZFJN³⁸. El objetivo fijado por el CDB en 2010 es conservar al menos el 10% de las áreas marinas y costeras "a través de las redes ecológicas representativas y bien conectadas a las áreas protegidas gestionadas eficazmente y equitativamente, y otras medidas de conservación efectivas por zona"³⁹ pero lamentablemente este objetivo sigue estando muy lejos de ser una realidad y no lo será hasta que se designen nuevas AMP en las ZFJN.

Varias razones pueden explicar los obstáculos y dificultades en el establecimiento y gestión de AMP en las ZFJN. La mayoría de los Estados partes y los interesados consideran la opción de establecer AMP multisectoriales, es decir, áreas protegidas que regulan una amplia gama de actividades humanas con el fin último de conservar la biodiversidad marina. Pero no existe en la actualidad un mecanismo integral para implementar este tipo de AMP. De hecho, el enfoque predominante es el sectorial. La AIFM ha designado nueve "zonas de referencia para la preservación del medio ambiente" en el Clarion-Clipperton en el Pacífico Central⁴⁰. Las Organizaciones Regionales de Pesca (en adelante, OROP) pueden designar algunas zonas de veda para proteger o restablecer las poblaciones que están bajo su administración o proteger los ecosistemas marinos vulnerables (en adelante, EMV) en el lecho marino. En virtud de su mandato de reglamentación de la navegación, la Organización Marítima Internacional (en adelante, OMI) puede adoptar, a través de sus Estados Partes, medidas al respecto en algunas áreas. La primera dificultad reside en la coordinación de los esfuerzos de estas diversas organizaciones internacionales sectoriales para establecer AMP e introducir medidas de gestión apropiadas.

Esta labor de coordinación podría ser confiada al Programa de Mares Regionales del PNUMA, pero sólo algunos de los convenios de este programa se aplican a las ZFJN. Además, las iniciativas regionales más recientes se enfrentan a serias limitaciones, como por ejemplo en el caso del Atlántico Noreste. En esta región, la primera red de AMP en las ZFJN fue creada por la Comisión OSPAR en 2010. Pero la organización sólo tiene un mandato que se limita a regular las actividades humanas en las ZFJN, por

³⁸ "Desde un punto de vista político, casi todas las AMP se encuentran dentro de las zonas bajo jurisdicción nacional. Si excluimos la alta mar, la cobertura de las AMP alcanzan aproximadamente un 2,88% " TOROPOVA , C., *et al.*, "Global ocean protection: present status and future opportunities", AAMP, Brest ; UICN WCPA, Gland, Washington, DC et New York, NY ; UNEP-WCMC, Cambridge, UK ; TNC, Arlington, VA ; UNU, Tokyo ; WCS, New York, NY, 2010, p. 34.

³⁹ COP 10, Decisión X/2 : Plan estratégico 2011-2020, objetivo 11.

⁴⁰ Véase el Documento ISBA/18/C/22 de 26 de julio del 2012, la decisión del Consejo de la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos sobre el plan de gestión ambiental para la zona Clarion-Clipperton.

tanto, debe buscar la cooperación de otras organizaciones internacionales, como la OMI, la AIFM o la Comisión de Pesquerías del Atlántico Nordeste - para diseñar un plan de gestión adecuado para sus AMP. Esta cooperación es difícil de obtener: solo se puede emplear instrumentos jurídicamente no vinculantes y todas estas organizaciones tienen diferentes prioridades y Estados miembros. El mismo problema afecta a las AMP que la Convención para la Conservación de los Recursos Marinos Antárticos tiene previsto crear en el Océano Austral, con la diferencia de que el mandato de dicha Convención es el de regular la pesca⁴¹.

Además, las medidas adoptadas por las organizaciones regionales o sectoriales solo son vinculantes para sus partes contratantes. Los Estados no miembros aún pueden iniciar acciones que puedan comprometer las medidas de conservación adoptadas por estas organizaciones.

6. Las dificultades relativas al desarrollo de las capacidades de transferencia de tecnología marina

La investigación científica marina, incluyendo la que se realiza sobre los RGM y la bioprospección, es una de las áreas en las que el fomento de las capacidades y la transferencia de tecnología marina podrían beneficiar a los países en desarrollo. De hecho, la brecha entre los países desarrollados y los países en desarrollo es particularmente fuerte en lo que respecta a la investigación sobre RGM. Según un estudio realizado en 2011, diez países representan el 90% de las patentes asociadas a un gen marino (provenientes de una zona bajo jurisdicción nacional o fuera de ella) - y son todos países desarrollados⁴². Hay muchos factores que pueden justificar razonablemente esta situación, como el difícil acceso a tecnologías de costo elevado, la falta de formación adecuada o la falta de acceso a la información y los datos pertinentes. Sólo unos pocos países tienen buques de más de 60 metros de largo, esenciales para las expediciones científicas en ZFJN⁴³.

Esto explica por qué muchos países en desarrollo consideran que el fomento de capacidades y la transferencia de tecnología marina son indispensables para cerrar esta brecha. La CNUDM dedica un capítulo entero (Parte XIV) al desarrollo y la transferencia de tecnología marina.

De hecho, en virtud de su artículo 268, los Estados Parte promoverán: “a) La adquisición, evaluación y difusión de conocimientos de tecnología marina y facilitarán el acceso a esos datos e informaciones; b) El desarrollo de tecnología marina

⁴¹ Véase, AGARDY, T., *et al.*, “Mind the gap: Addressing the shortcomings of marine protected areas through large scale marine spatial planning”, *Marine Policy*, 2011, 35(2), pp. 226–232.

⁴² Son los Estados Unidos, Alemania, Japón, Francia, Reino Unido, Dinamarca, Bélgica, Países Bajos, Suiza y Noruega; Véase, ARNAUD-HAOND, S., *et al.*, “Marine biodiversity and gene patents”, *Science*, Volume 331, n.º. 6024, 2011.

⁴³ JUNIPER, K. “Technological, Environmental, Social and Economic Aspects”. *IUCN Information Papers for the Intersessional Workshop on Marine Genetic Resources 2-3 May 2013*. Bonn, Alemania, 2013, pp.15-21.

apropiada; c) El desarrollo de la infraestructura tecnológica necesaria para facilitar la transmisión de tecnología marina; d) El desarrollo de los recursos humanos mediante la capacitación y la enseñanza de nacionales de los Estados y países en desarrollo y especialmente de los menos adelantados entre ellos; e) La cooperación internacional en todos los planos, especialmente en los planos regional, subregional y bilateral.”

Esta sección también contiene disposiciones detalladas sobre la forma de lograr estos objetivos, principalmente a través de la cooperación internacional⁴⁴ y la creación de centros nacionales y regionales de investigación científica y tecnológica marina. Estas disposiciones se complementaron en 2003 con la adopción de criterios y directrices de Comisión Oceanográfica Intergubernamental (COI) en materia de transferencia de tecnología marina. Por lo tanto, los Estados y las organizaciones internacionales que desean participar en estas actividades de desarrollo de capacidades y transferencia de tecnología marina, tienen a su disposición un conjunto de instrumentos - pero los progresos son lentos. En 2010, la 11^a reunión del Proceso consultativo oficioso de Naciones Unidas sobre los océanos y el derecho del mar (PCO) se dedicó al "Fortalecimiento de Capacidades en el ámbito de los asuntos oceánicos y el derecho del mar, incluidas las ciencias marinas". Varias delegaciones señalaron que "la transferencia de tecnología marina juega un papel muy importante con respecto a la creación de capacidades, particularmente en el campo de las ciencias marinas. También señalaron que la Parte XIV de la Convención es la que conoce mayor retraso en términos de implementación"⁴⁵.

7. Los obstáculos a los que se enfrenta la gestión sostenible de la pesca en alta mar

En general, la situación global de las pesquerías es fuente de gran preocupación para la comunidad internacional. Según la FAO, casi el 30% de las poblaciones de peces que han sido evaluadas en 2012 están sobreexplotadas, frente al 57% que ya están totalmente explotadas y el 13% que no se ha explotado plenamente⁴⁶. La organización señaló, el mismo año que "la situación parece aún más crítica para determinadas poblaciones de peces altamente migratorios, las poblaciones de peces transzonales y otros recursos pesqueros explotados únicamente o parcialmente en alta mar"⁴⁷. Dos cuestiones diferentes se deben tener en cuenta cuando se habla de la alta mar:

- La especificidad de la pesca en aguas profundas en alta mar. Esta actividad representa sólo una fracción del total de capturas en alta mar, pero esta explotación de carácter comercial suscita un intenso debate, impulsado por los temores acerca de la destrucción de los EMV y la sostenibilidad de esta pesquería. Las especies afectadas son esencialmente longevas con bajas tasas de reproducción, y su explotación conlleva también una cantidad considerable de captura incidental. Algunos científicos ya han descubierto que "la pesca en aguas profundas acentúa una característica específica a la

⁴⁴ En este sentido la CNUDM también menciona el papel específico de la AIFM (artículos 273 y 274).

⁴⁵ Véase el Documento A/65/164, Informe sobre la labor del Proceso Consultivo oficioso sobre los océanos y el derecho del mar en su undécima reunión, § 28.

⁴⁶ Véase el informe bianual de la FAO sobre el estado mundial de la pesca y la acuicultura de 2012.

⁴⁷ *Ibid.*

pesca, a saber, la dicotomía perniciosa entre los patrones espacio-temporales naturales de la productividad de las poblaciones y la necesidad percibida de alcanzar constantemente altas capturas, que ha alimentado el crecimiento de la industria pesquera mundial agotando sucesivamente las poblaciones de peces. Los colapsos regulares que tardaban 50 años en manifestarse en la pesca costera toman de 5 a 10 años en la pesca de altura. En esta industria a menudo se utiliza en gran parte la pesca de arrastre por lo que es difícil, si no imposible, lograr un equilibrio sostenible con un pequeño volumen de capturas y un impacto reducido sobre el ecosistema"⁴⁸;

- Los problemas de gobernanza actuales. En las ZFJN, la gestión de la pesca entra principalmente en el ámbito de competencias de dos tipos de entidades: el Estado del pabellón bajo el cual se autorizan los buques a pescar en alta mar; y las OROP, que adoptan medidas de conservación y gestión. En lo que respecta al Estado del pabellón, la falta de una definición clara de "la Relación Auténtica" (véase siguiente sección) ha favorecido la aparición de los llamados "pabellones de conveniencia" y, en última instancia, la generalización de la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada ⁴⁹.

Por su parte, las OROP que se supone que proporcionan a los Estados un espacio de concertación para gestionar los recursos pesqueros, también se enfrentan a muchos problemas de gobernanza. Un estudio realizado en 2010 pone de manifiesto deficiencias en el ámbito de conservación y es que, como sostienen los expertos las OROP han fracasado. Se deduce claramente de los resultados que la prioridad de la OROP - o al menos la de sus Estados miembros - es sobre todo orientar la explotación de los recursos pesqueros. Mientras que la conservación está incluida prácticamente en la totalidad de sus mandatos, estas organizaciones aún no han demostrado un claro compromiso en el terreno"⁵⁰. Además, varios espacios marítimos aún no están cubiertos por las OROP (el Ártico, el Atlántico, el Pacífico y el Océano Índico) y tampoco todas las especies están gestionadas a través de estas organizaciones.

8. La cuestión de la relación auténtica entre el Estado y el buque

La cuestión de la relación auténtica está relacionada con la libertad de navegación, la cual forma parte, según la CNUDM, de las libertades de la alta mar⁵¹: "Todos los Estados, sean ribereños o sin litoral, tienen el derecho de que los buques que enarbolan su pabellón naveguen en la alta mar."⁵², a condición de que haya "una relación auténtica entre el Estado y el buque"⁵³. Pero La CNUDM no define qué se entiende por "relación auténtica". La falta de normas precisas en cuanto a la concesión de la nacionalidad (un

⁴⁸ NORSE, E.-A., et al., "Sustainability of deep-sea fisheries", *Marine Policy* 36, 2012, p. 317.

⁴⁹ "Hay un vínculo claro y convincente entre la pesca no declarada y no reglamentada en alta mar y los barcos que enarbolan pabellones comúnmente calificados como registros abiertos" OECD, *High Seas Task Force, Closing the net: stopping illegal fishing on the high seas*, Governments of Australia, Canada, Chile, Namibia, New Zealand, and the United Kingdom, WWF, UICN and Earth Institute at Columbia University. 2006, p. 1.

⁵⁰ CULLIS-SUZUKI, S. et al., "Failing the high seas: a global evaluation of regional fisheries management organisations", *Marine Policy*, Vol. 34, issue 4, 2010, p. 1042.

⁵¹ CNUDM, artículo 87.

⁵² CNUDM, artículo 90.

⁵³ CNUDM, artículo 91 (1).

pabellón) a un buque, ha hecho que la vieja práctica de los “registros abiertos” o “pabellones de conveniencia” siga prosperando después de la adopción de la CNUDM.

Este problema tiene consecuencias directas sobre la biodiversidad marina en las ZFJN. A través del sistema de pabellones de conveniencia, es muy fácil registrar un buque que enarbole su pabellón y que no cumpla con los criterios medioambientales y de seguridad establecidos por la Organización Marítima internacional. Estos buques son por lo tanto más propensos a causar incidentes de contaminación en alta mar, librándose de los controles impuestos por los Estados de pabellón responsables, pueden dedicarse a actividades tales como la fertilización de los océanos. Además, el mismo sistema de pabellones de conveniencia contribuye en gran medida a la pesca no declarada y no reglamentada, ya que rara vez existe un seguimiento, un control y una vigilancia efectiva de estos buques.

Conscientes del problema, los Estados han adoptado en 1986 la Convención de Naciones Unidas sobre las Condiciones de Inscripción de los Buques, que introdujo requisitos más estrictos para la inscripción de los buques bajo un pabellón particular. Pero el presente Convenio no ha entrado en vigor⁵⁴. Más allá de la cuestión de la relación auténtica, la cuestión del control estatal efectivo sobre las actividades de sus nacionales (empresas, individuos, buques) en las ZFJN adquiere una importancia cada vez mayor, como lo demuestran los siguientes hechos:

- la creación de un Subcomité de la OMI sobre la aplicación de instrumentos por el Estado del pabellón y un sistema de verificación voluntario de los Estados miembros de la OMI allanando el camino para un sistema de auditoría obligatorio;

- los trabajos en curso dentro de la FAO para crear un registro mundial de buques pesqueros⁵⁵;

- la opinión consultiva emitida en 2011 por el Tribunal Internacional del Derecho del Mar (TIDM) sobre las responsabilidades y obligaciones de los Estados que patrocinan las personas y las entidades en relación con actividades en la Zona⁵⁶.

IV. EL CONTENIDO POSIBLE DE UN ACUERDO DE APLICACIÓN DE LA CNUDM QUE SUBSANE LAS LAGUNAS NORMATIVAS Y DE GOBERNANZA DE LA BIODIVERSIDAD EN ZFJN

⁵⁴ La Convención sólo cuenta con 15 Estados firmantes y ninguno forma parte de las grandes potencias marítimas.

⁵⁵ España se ha comprometido a contribuir con 250.000 euros a la creación del Registro Mundial de Buques Pesqueros promovido por la FAO. El presupuesto anual que dicha organización ha calculado para este proyecto ronda los 500.000 dólares, por lo que España va a contribuir, durante el primer año, con la mitad de dicho presupuesto. Anuncio del secretario general de Pesca en la reunión de la FAO en Roma, 12 /06/ 2014, Pagina web del ministerio de Agricultura Alimentación y medioambiente : <http://www.magrama.gob.es/es/prensa/noticias/espa%C3%B1a-a-aportar%C3%A1-250.000-euros-a-la-creaci%C3%B3n-de-un-registro-global-de-buques-pesqueros/tcm7-332421-16> (página web consultada el 13/01/2015)

⁵⁶ "Responsabilidades y obligaciones de los Estados que patrocinan a personas y entidades en relación con las actividades en la Zona ", *Opinión Consultiva*, Caso No. 17, 1 de febrero de 2011.

1. Los principios generales que habría que adoptar

Un Acuerdo de aplicación de la CNUDM podría contener una serie de principios generales, como los que son enumerados en el acuerdo de Nueva York⁵⁷. Podemos incluir en dicha lista, y a modo puramente indicativo, los siguientes principios:

- protección y preservación del medio marino;
- cooperación internacional;
- enfoque científico de la gestión;
- enfoque de precaución;
- enfoque por ecosistemas;
- el uso sostenible y equitativo;
- divulgación de la información;
- procesos abiertos y transparentes de toma de decisiones; responsabilidad de los Estados, guardianes del medio marino en todo el planeta⁵⁸.

En el caso de los EIA en ZFJN, una solución podría integrarse en el nuevo instrumento, y es la del principio de "ninguna pérdida neta de biodiversidad" y considerar la evaluación de los resultados de la EIA a la luz de este principio⁵⁹. Un amplio estudio sobre EIA sugiere que "las EIA serían más eficaces si tuvieran el objetivo específico de llegar a la constatación de una "Degradación Neta Cero del Medioambiente" y si esto no fuera posible de probar, se exigiría la aplicación del principio de precaución en la toma de decisiones"⁶⁰.

A través del Acuerdo de aplicación de la CNUDM, estos principios generales podrían convertirse en principios operativos clave para todos los Estados Partes y las organizaciones intergubernamentales, lo que llevaría, en caso necesario, a la reforma de las instituciones existentes⁶¹.

2. Medidas para la mejora del marco institucional

Los Estados se solían reunir durante una semana en las reuniones del Grupo de Trabajo sobre el Biodiversidad marina en ZFJN en mayo o agosto, y también durante varias semanas en septiembre y noviembre en sesiones a puerta cerrada, para negociar

⁵⁷ El artículo 5 del Acuerdo de Nueva York enumera una serie de principios generales para la conservación y gestión de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorias. Entre ellos, el enfoque por ecosistemas y el de precaución y protección de la biodiversidad en el medio marino.

⁵⁸ Véase, FREESTONE, D. "Problems of high seas governance", *University of New South Wales, Faculty of Law Research Series*, Paper 43, 2009, 31p.

⁵⁹ Véase, DRUEL, E., "Environmental impact assessments in areas beyond national jurisdiction", *Study N°01/13, IDDRI, Paris*, 2013, 42 p.

⁶⁰ "The effectiveness of EIA would be bolstered if a specific aim was to deliver 'no net environmental deterioration' and, if this could not be demonstrated, to require the application of the precautionary principle in decision making", véase JAY S., *et al.*, "Environmental impact assessment: Retrospect and prospect", *Environmental Impact Assessment Review* 27, 2007, p.298.

⁶¹ Véase, HOUGHTON, K., "Identifying new pathways for ocean governance: The role of legal principles in areas beyond national jurisdiction", *Marine Policy*, 49, 2014, pp.118–126.

resoluciones sobre la pesca sostenible y también sobre los océanos y el Derecho del mar. No sería demasiado exigir a los Estados que se reuniesen durante una semana con ocasión de la conferencia de las partes para ejercer sus funciones de supervisión de la conservación de la biodiversidad marina. Una parte de la doctrina ha criticado que el convenio de Nueva York no prevea un mecanismo global de supervisión que no sea una conferencia de seguimiento⁶², así que en este futuro acuerdo habría que solucionar esta cuestión⁶³.

Tal mecanismo (o Conferencia) podría supervisar, revisar y coordinar las actividades en las ZAJN y podría, por ejemplo, examinar las propuestas de AMP o EIA, así como considerar diferentes medidas y recomendaciones para las organizaciones regionales. Si estuviera dotado de una competencia en materia de OROP, podría realizar funciones similares a la conferencia de las partes en virtud del Protocolo de Nagoya, y muchas de las funciones específicas probablemente serían confiadas a organizaciones regionales o sectoriales.

Por otra parte, con un Acuerdo de aplicación de la CNUDM, se podrían introducir mejoras en el sistema actual, sobre todo mediante:

- la concesión de un mandato claro para la cooperación y la coordinación con las autoridades internacionales competentes;
- la adopción de requisitos explícitos para la reforma de las instituciones existente para garantizar la coherencia con los principios y objetivos del Acuerdo de aplicación;
- el fortalecimiento de las capacidades regionales de protección, conservación y uso sostenible de la biodiversidad marina en ZFJN, lo que garantizaría la coherencia entre las diferentes zonas de los océanos⁶⁴.

3. Medidas necesarias para superar el desafío de los RGM

Un Acuerdo de aplicación de la CNUDM podría aportar claridad y seguridad jurídica en relación con el régimen de los RGM en ZFJN en:

- establecer un principio de APB justo y equitativo para los RGM en ZFJN. Esto introduciría un marco jurídico claro, sin entrar en las discusiones aparentemente insolubles en torno al principio de patrimonio común de la humanidad;
- introducir normas de acceso a los RGM en ZAJN (que podrían involucrar a los Estados del pabellón o los Estados de nacionalidad, la AIFM o un nuevo mecanismo o autoridad)⁶⁵;

⁶² Se organizó una conferencia de seguimiento del acuerdo de Nueva York en 2006 y en 2010.

⁶³ Véase, TLADI, D. “Ocean governance: A fragmented regulatory framework”, *op., cit.*

⁶⁴ DRUEL, E, GJERDE, KM. “Sustaining marine life beyond boundaries: options for an implementing agreement for marine biodiversity beyond national jurisdiction under the United Nations Convention on the Law of the Sea”, *Marine Policy* 49, 2014, p. 91.

⁶⁵ Véase, BROGGIATO, A., “Fair and equitable sharing of benefits from the utilization of marine genetic resources in areas beyond national jurisdiction: Bridging the gaps between science and policy”, *Marine Policy*, 49, 2014. pp. 176–185.

- crear un centro de intercambio de información que podría tener una variedad de funciones que van desde la tecnología al fomento de capacidades. Podría ayudar a coordinar la investigación, proporcionando un mecanismo para garantizar la trazabilidad y el acceso a la información, hasta podría conservar el material genético marino, emitir los acuerdos de licencia y distribuir los beneficios financieros obtenidos⁶⁶;

-introducir mecanismos de distribución de los beneficios monetarios y no monetarios⁶⁷;

-prever un vinculación entre la participación en los beneficios y la conservación de la biodiversidad marina en ZFJN⁶⁸;

-adoptar un mecanismo para garantizar la trazabilidad y el acceso a la información⁶⁹.

4. Medidas para las Evaluaciones de Impacto Ambiental⁷⁰

Basándose en el artículo 206 de la CNUDM, un Acuerdo de aplicación podría:

-reafirmar la obligación de evaluación previa de todas las actividades que puedan tener un impacto en ZFJN y prever una obligación de que haya una evaluación previa de los planes, políticas y programas nacionales y regionales relacionados con la organización de dichas actividades, y también de la evaluación del impacto acumulativo;

-definir los principios y objetivos generales que deben tenerse en cuenta a la hora de realizar EIA y a la hora de tomar la decisión final de ejecutar o no la actividad propuesta;

-establecer normas mínimas durante una EIA (dejando que las organizaciones existentes decidan sobre la ejecución, y otros detalles específicos). Estas normas mínimas crearían un mecanismo por defecto obligatorio para las actividades que actualmente no están sujetas a la obligación de una EIA previa. Éstas incluirían disposiciones sobre realizar consultas a los Estados que puedan resultar afectados, la transparencia y la participación de los interesados⁷¹;

- definir un mecanismo mundial para publicar informes y exámenes;

-discutir las medidas a adoptar para hacer frente a los impactos negativos identificados.

⁶⁶ Véase, BROGGIATO, A. "Global and Regional Regimes on Genetic Resources, Experiences and Best Practices", *IUCN Information Papers for the Intersessional Workshop on Marine Genetic Resources 2-3 May 2013*, IUCN Environmental Law Centre, Alemania, 2013, pp.46-54.

⁶⁷ Véase, GREIBER, T., "Types of benefits and benefit-sharing", in: *IUCN Information Papers, Ibid*, pp. 29-38.

⁶⁸ Véase, por ejemplo, el artículo 9 del Protocolo de Nagoya: "Las Partes alentarán a los usuarios y proveedores a canalizar los beneficios que se deriven de la utilización de recursos genéticos hacia la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de sus componentes".

⁶⁹ DRUEL, E, GJERDE, KM., *op.cit.*, p.93.

⁷⁰ Véase, DRUEL, E., "Environmental impact assessments in areas beyond national jurisdiction", *op.cit.*

⁷¹ DRUEL, E., GJERDE, KM., *op. cit.*, p.93.

5. Medidas necesarias para mejorar la eficacia de las AMP

Un Acuerdo de aplicación de la CNUDM podría garantizar la coherencia en el establecimiento y gestión de áreas marinas protegidas en ZAJN en todo el mundo⁷². Esto podría incluir:

- otorgar un mandato explícito a los Estados y a las organizaciones internacionales para cooperar y trabajar juntos para establecer y gestionar redes de AMP ecológicamente representativas y bien conectadas;

- conceder un mandato explícito a los Estados, a las organizaciones regionales y a otros actores institucionales para someter propuestas de AMP a una aprobación internacional otorgada, por ejemplo, por el órgano rector del Acuerdo de aplicación;

-prever un mecanismo internacional por defecto que concibe propuestas de AMP para las regiones cuyo marco institucional regional es débil o inexistente⁷³;

-obligar a los Estados partes en el acuerdo de respetar las medidas acordadas de gestión del AMP y de no autorizar ni realizar actividades que puedan ser contrarias a los objetivos que rigen el establecimiento de un AMP;

-establecer un mecanismo global para la publicación de informes y para el seguimiento.

6. Medidas necesarias para el fomento de las capacidades y la transferencia de tecnología marina⁷⁴

Las disposiciones de la CNUDM sobre la creación de capacidades y transferencia de tecnología marina⁷⁵ mejorarían mucho si se beneficiasen de un nuevo examen de la normativa de aplicación, especialmente a la luz de las nuevas formas de explotación y las nuevas restricciones a las que los océanos son sometidos. En un Acuerdo de aplicación de la CNUDM, los vínculos entre estos dos aspectos y unas medidas directas de conservación podrían reforzarse.

Con un Acuerdo de aplicación de la CNUDM se podría:

⁷² Véase, DRUEL, E., *et al.*, "A legal scenario analysis for marine protected areas in areas beyond national jurisdiction. Report from the Boulogne-sur-Mer seminar, 19-21 September 2011", *Studies* N° 06/11, IDDRI-IUCN-Agence des Aires Marines Protégées, París, Francia, 2011, 28p.

⁷³ DRUEL, E., *et al.*, "Governance of marine biodiversity in areas beyond national jurisdiction at the regional level: filling the gaps and strengthening the framework for action – Case studies from the North-East Atlantic, Southern Ocean, Western Indian Ocean, South West Pacific and the Sargasso Sea", *Study* N°04/12, IDDRI and AAMP, París, Francia, 2012, 102 p.

⁷⁴ Véase, DURUSSEL, C., *et al.*, *An International Instrument on Conservation and Sustainable Use of Biodiversity in Marine Areas beyond National Jurisdiction: Exploring Different Elements to Consider. Paper IX: Technology Transfer and Capacity Building*, German Federal Agency for Nature Conservation, 2014.

⁷⁵ El artículo 144 de la CNUDM.

- reiterar la necesidad de fomentar capacidades y la transferencia de tecnología marina;
- diseñar disposiciones específicas dando o facilitando el acceso a las tecnologías relacionadas con la conservación de la biodiversidad y de los RGM;
- remediar las limitaciones que sufre la capacidad de los países en desarrollo para que puedan aprovechar los beneficios de la conservación y el uso sostenible de los océanos, incluyendo la creación de un fondo especial de asistencia para ellos, o incluso el establecimiento de un fondo mundial para proyectos de fomento de capacidad⁷⁶;
- establecer un mecanismo de intercambio de información para la creación de capacidades y la transferencia de tecnología marina, para ayudar a los Estados a adquirir técnicas y establecer puntos de contacto regionales.

7. Mejorar la gestión de la pesca en ZFJN

El tema de la pesca y los temas relativos a la protección de la biodiversidad marina se discuten por separado en los organismos internacionales. Como sector, las pesquerías se gestionan a nivel internacional por dos tipos organizaciones: la FAO y las OROP. Además, cada año la Asamblea General aprueba una resolución dedicada a la sostenibilidad de las pesquerías⁷⁷, mientras que todos los demás aspectos se abordan en el contexto de una resolución general sobre los Océanos y el Derecho del mar. La legitimidad de esta distinción institucional ha sido discutida durante mucho tiempo: durante los últimos años, las OROP han demostrado que han sido muy lentas para incorporar los principios modernos de gestión (como el enfoque por ecosistemas y de precaución). Todavía hay mucho que hacer en esta área⁷⁸.

En este contexto, los resultados del censo de la vida marina, según el cual "hoy en día, el impacto de la pesca en aguas profundas y extracción de hidrocarburos y minerales es más importante" en alta mar⁷⁹ y hace hincapié en la necesidad de volver a unir, a nivel político, los problemas de la pesca con los de la conservación de la biodiversidad marina en ZAJN. Las primeras discusiones organizadas en el marco del Grupo de

⁷⁶ DRUEL, E, GJERDE, KM., *op.cit.*, p.93.

⁷⁷ El título completo de esta resolución es: "La pesca sostenible, incluso mediante el Acuerdo de 1995 sobre la Aplicación de las Disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 10 de diciembre de 1982 Relativas a la Conservación y Ordenación de las Poblaciones de Peces Transzonales y las Poblaciones de Peces Altamente Migratorios, e instrumentos conexos".

⁷⁸ LODGE, M., *et al.*, *Recommended best practices for Regional Fisheries Management Organisations – Report of an independent panel to develop a model for improved governance by Regional Fisheries Management Organisations*, The Royal Institute of International Affairs, Chatham House, Londres, 2007, 141 p.

⁷⁹ *Census of Marine Life, Resultados científicos para respaldar el uso sostenible y la conservación de la vida marina un: resumen del censo de vida marina para gerentes ambientales*, Census of Marine Life International Secretariat, Washington, DC, 2011, 16p; o Véase : http://www.coml.org/comlfiles/policy/SPANISH_Policy_Report_reduced.pdf (pagina consultada el 11/02/2016).

Trabajo sobre la Biodiversidad Marina en ZFJN en 2006 trataron temas tales como la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada y las prácticas pesqueras destructivas, incluida la pesca de arrastre. Muchas delegaciones han citado estos dos elementos "como las dos principales amenazas a la biodiversidad marina en áreas fuera de la jurisdicción nacional"⁸⁰. En 2008, Greenpeace preparó un proyecto de "un Acuerdo de aplicación en alta mar para la conservación y gestión del medio marino en áreas fuera de la jurisdicción nacional"⁸¹, en el que la organización hizo varias propuestas de medidas que tienen un vínculo directo con la pesca⁸². El mismo año, la UICN destacó en un estudio que "la posibilidad de un acuerdo para cubrir las actividades de pesca suscita controversia. (...) Sin embargo, un Acuerdo de aplicación podría dar lugar a una serie de beneficios adicionales, entre los que se encuentra : (1) proporcionar un régimen de regulación por defecto para las zonas no cubiertas por OROP (funcionales) o cuando no se preocupan por la biodiversidad; (2) otorgar unos mandatos armonizados y normas rigurosas a nivel de rendimiento en todos los sectores y todas las regiones; y (3) ofrecer la posibilidad de realizar exámenes externos por la comunidad internacional que representa un amplia variedad de intereses"⁸³.

La pesca ha desaparecido gradualmente de los debates mantenidos en el Grupo de Trabajo, especialmente debido a que varios Estados⁸⁴ han considerado que el asunto ya

⁸⁰ Documento A/61/65, Informe del Grupo de Trabajo especial de composición abierta para estudiar las cuestiones relativas a la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica marina en áreas fuera de la jurisdicción nacional 9 de marzo de 2006 §33.

⁸¹ Véase, Greenpeace, Suggested draft high seas implementing agreement for the conservation and management of the marine environment in areas beyond national jurisdiction, 2008: <http://www.greenpeace.org/international/Global/international/publications/oceans/2011/Greenpeace%20draft%20Implementing%20Agreement%2013Feb2008.pdf> (pagina consultada el 11/02/2016).

⁸² Véase el artículo 11: " 1. States Parties, when fishing in areas beyond national jurisdiction, shall: a. assess the impacts of human activities and environmental factors on the marine environment, including on target stocks and species belonging to the same ecosystem or associated with or dependent upon the target stocks and the marine environment; {ref. FSA Art 5(d)} b. adopt, where necessary, conservation and management measures for species belonging to the same ecosystem or associated with or dependent upon the target stocks, with a view to maintaining or restoring populations of such species above levels at which their sustainability may become threatened; {ref. FSA Art 5(e)} c. minimize pollution, waste, discards, catch by lost or abandoned gear, catch of non-target species, both fish and non-fish species, (hereinafter referred to as non-target species) and impacts on associated or dependent species, in particular endangered species, through measures including, to the extent practicable, the development and use of selective and environmentally safe fishing gear and techniques; {ref. FSA Art 5(f)} d. take measures to prevent or eliminate overfishing and excess fishing capacity and to ensure that levels of fishing effort do not exceed those commensurate with the sustainable use of biological diversity; {ref. FSA Art 5(h)} e. take into account the interests of artisanal and subsistence fishers; {ref. FSA Art 5(i)} f. collect and share, in a timely manner, complete and accurate data concerning fishing activities on, inter alia, vessel position, catch of target and non-target species and fishing effort, as set out in Annex IV as well as information from national and international research programmes; {ref. FSA Art 5(j)} g. promote and conduct scientific research and develop appropriate technologies in support of conservation and management. {ref FSA Art 5(k)}", *Ibid*, pp. 9-10 .

⁸³ GJERDE, K.-M., et al, *Options for addressing regulatory and governance gaps in the international regime for the conservation and sustainable use of marine biodiversity in areas beyond national jurisdiction*, UICN, Gland, 2008, p. 15.

⁸⁴ En la reunión de 2012 del Grupo de Trabajo, la UE declaró con firmeza que "un Acuerdo de aplicación de la CNUDM no debe ocuparse de la gestión directa de las actividades que ya están reguladas por las

está regulada en el marco del acuerdo de Nueva York, la FAO y las OROP, así que no había ninguna necesidad de incluirlo como un tema en un futuro Acuerdo de aplicación de la CNUDM⁸⁵. Parece que los países que realizan pesca de altura se benefician de la situación actual, y para proteger sus intereses insisten en que la gestión de la pesca se quede bajo el control exclusivo de los instrumentos existentes.

Aunque el tema de la pesca no sea incluido en las futuras negociaciones sobre un Acuerdo de aplicación de la CNUDM, las discusiones sobre EIA, AMP o el marco de gobernanza institucional en ZFJN tendrán, de una manera u otra, efecto sobre las autoridades competentes y sobre cómo gestionan la pesca de altura.

Este problema de la pesca de altura resalta una vez más la existencia del fenómeno de "forum shopping" o búsqueda del foro más ventajoso hasta entre los mismos miembros de la comunidad internacional que trabajan sobre los temas de los océanos. Estos pueden elegir la instancia más apropiada para expresar su punto de vista tratando al mismo tiempo de evitar abordar en los debates temas políticamente sensibles como la pesca de alta mar y la pesca de aguas profundas.

8. Abordar la cuestión de la relación auténtica

Un Acuerdo de aplicación de la CNUDM que tiene como objetivo hacer frente a los principales retos relacionados con las ZFJN debería proporcionar una oportunidad para abordar la cuestión de la relación auténtica.

Se podría prever en el acuerdo unas "claras disposiciones que obligan a los Estados a ejercer un control adecuado sobre los barcos que enarbolan su bandera, y también sobre los propietarios y sus ciudadanos (públicos y privados) que se benefician de esa condición"⁸⁶, una disposición que podría estipular que "la obligación fundamental de los Estados del pabellón es velar para que los buques que enarbolan su pabellón y que pescan en altamar asuman eficazmente sus responsabilidades en virtud de la CNUDM y del presente Acuerdo"⁸⁷. Si falta la voluntad política para actuar así, es probable que este problema siga siendo discutido solo a nivel sectorial, por ejemplo en la OMI o en la FAO. Sin embargo, el hecho de no abordar realmente este problema podría debilitar significativamente las disposiciones de un Acuerdo de aplicación impidiendo la puesta

autoridades competentes y los instrumentos jurídicamente vinculantes existentes (por ejemplo, ORP, la AIFM y la CBI) y que cualquier decisión sobre la gestión de un sector en particular, como la pesca, debería ser tomada por un organismo de la industria competente". Sin embargo cabe señalar que en el documento final del Grupo de Trabajo presentado a la AGNU en 2015 la pesca no fue excluida explícitamente. Véase la Declaración de la Presidencia de la UE al Grupo de Trabajo sobre la biodiversidad marina - el punto 4 del orden del día (7 de mayo de 2012).

⁸⁵ Las opiniones eran bastante divididas en 2006: algunas delegaciones subrayaron que las prácticas pesqueras destructivas y la pesca no declarada y no reglamentada deberían abordarse en el contexto del Acuerdo de las Naciones Unidas sobre las poblaciones de peces, los instrumentos de la FAO y las organizaciones regionales de ordenación de la pesca, mientras que otras delegaciones se mostraron escépticas acerca de la capacidad o la habilidad de las organizaciones regionales de ordenación de la pesquera existentes para hacer frente a este tipo de cuestiones.

⁸⁶ GJERDE, K.-M., *et al.*, *op.cit.*, p.16.

⁸⁷ GREENPEACE, 2008, *op.cit.*, artículo 46, {2}, p.28.

en marcha de medidas adoptadas por los Estados más responsables permitiendo así la opción de seguir acudiendo a pabellones de conveniencia.

9. Otras iniciativas necesarias

Hasta el año 2010, iniciativas de corto y medio plazo relacionadas con la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad marina en ZFJN fueron sugeridas por algunas delegaciones en el Grupo de Trabajo – incluyendo la delegación de la UE⁸⁸. Estas propuestas consistían en la adopción de una resolución de la Asamblea General sobre la EIA o la adopción de los principios generales de gobernanza. Desde el año 2011 y la adopción del "paquete", este tipo de medidas ya no forman parte de las discusiones, por la preocupación de que éstas acaben socavando el acuerdo alcanzado en 2011 entre el G-77/China y la UE, ya que, según el acuerdo, todas las discusiones deben progresar al mismo ritmo. Si un Acuerdo de aplicación de la CNUDM se adoptase en un futuro próximo, resolvería la mayor parte de las cuestiones pendientes y, sería mucho mejor que los diversos instrumentos que no son jurídicamente vinculantes (por ejemplo, las resoluciones de la Asamblea General). En el caso de que fracasen las negociaciones estaremos, lamentablemente, ante una oportunidad histórica perdida.

Al menos durante las negociaciones ha habido un consenso sobre un punto durante las discusiones en el Grupo de Trabajo: sobre la existencia de lagunas en la aplicación del marco actual. Mientras que las discusiones bajo los auspicios de la Asamblea General siguen en marcha, otras autoridades competentes continúan trabajando en el marco de sus mandatos en materia de conservación y uso sostenible de la biodiversidad marina en ZFJN. Sin duda, cualquier iniciativa tomada por estas organizaciones en beneficio de la conservación merece apoyo. Dejando a un lado la posibilidad de fracaso o no de las negociaciones - o que el eventual Acuerdo de aplicación de la CNUDM nunca entre en vigor debido a falta de ratificación - es probable que no haya nuevos acuerdos que reemplacen a los instrumentos existentes o, como sostuvo la UE en 2012, que regulen áreas ya reguladas⁸⁹. Además, este acuerdo podría modificar el papel de algunos instrumentos existentes, tales como convenios de mares regionales o, cuando éstas no se aplican a ZFJN, se les invitará a ampliar su mandato para abarcar las actividades en estas zonas.

Desde hace varios años, la atención de la comunidad internacional se ha centrado en el trabajo llevado a cabo bajo los auspicios de la Asamblea General, especialmente después de que en la reunión, del Grupo de Trabajo celebrada el 20-23 de enero de 2015, los Estados dieran el paso histórico de acordar la apertura de negociaciones para un nuevo instrumento internacional jurídicamente vinculante en el marco de la CNUDM⁹⁰. Pero en paralelo, el CDB continúa su trabajo de identificación de Áreas

⁸⁸ Véase los informes de la International Institute for Sustainable Development (IISD) ha hecho sobre las reuniones del grupo de trabajo en la página web: <http://www.iisd.ca/vol25/enb2570s.html> (página consultada el 12/02/2016).

⁸⁹ *Ibid.*

⁹⁰ El proceso tomará un enfoque de dos pasos según la resolución de la AGNU 69/292 : (1) un Comité Preparatorio hará recomendaciones a la Asamblea General sobre los elementos de un proyecto de texto antes de finales de 2017; (2) la Asamblea General decidirá entonces sobre la convocatoria y la fecha de

Marinas de Importancia Ecológica o Biológica (EBSA por sus siglas en inglés), incluyendo a ZFJN⁹¹. Dos convenios de mares regionales se han embarcado en la creación de redes regionales de AMP en ZFJN y otros inician discusiones abiertas sobre la ampliación de su mandato a estas zonas⁹². La AIFM está desarrollando normas para la gestión del medio ambiente, incluido el plan de gestión ambiental para la zona Clarion-Clipperton, aprobado en 2012⁹³. Las OROP siguen trabajando en la identificación y la protección de EMV, mientras que, por su parte, la OMI tiene la posibilidad de adoptar medidas para proteger la biodiversidad marina en ZFJN contra los impactos negativos del tráfico marítimo. Todas estas medidas, iniciativas y perspectivas que ofrecen los instrumentos existentes o a través de sus intermediarios, suponen todos unos pasos prácticos que pueden conducir a resultados más rápidos que los debates internacionales actuales, que pueden tardar varios años antes de llegar a una conclusión. Pero hay que subrayar que la aplicación del Acuerdo de aplicación de la CNUDM podría acelerar drásticamente el progreso en todos estos frentes, proporcionando mandatos, principios y mecanismos de participación y supervisión global. Por tanto, es importante mantener la presión en el seno de la Asamblea General y ser ambiciosos. Pero es igualmente importante avanzar allí donde sea posible con los instrumentos disponibles actualmente. Estas dos acciones son complementarias.

V. CONCLUSIONES

El cometido de este trabajo ha sido tratar de destacar las lagunas existentes a nivel normativo y a nivel de gobernanza en lo que respecta la conservación y uso sostenible de la biodiversidad marina en ZFJN. De ninguna manera debe entenderse que esas lagunas expuestas o las medidas propuestas para subsanarlas se hayan planteado exhaustivas. Hemos intentado aportar una visión global y precisa sobre este desafío que la comunidad internacional está intentando, hoy en día, superar.

Sin duda, el consenso alcanzado en la última reunión del Grupo de Trabajo en enero de 2015 es histórico. Las recomendaciones allanan el camino para un instrumento jurídicamente vinculante a nivel global dedicado específicamente a ZFJN, que representan alrededor de la mitad de la superficie del planeta y cuyos ecosistemas, hábitats y recursos están cada vez más amenazados por las actividades humanas. En el contexto del cambio climático, un océano saludable y productivo es absolutamente necesario para lograr la seguridad alimentaria y el desarrollo sostenible. Este

una conferencia intergubernamental al final de su 72a reunión (es decir, en septiembre de 2018). La primera sesión del Comité Preparatorio se llevará a cabo en Nueva York, del 28 de marzo al 8 de abril de 2016; Véase la página web de la ONU : <http://www.un.org/depts/los/biodiversity/prepcom.htm> (página consultada el 12/02/2016).

⁹¹ Véase, DRUEL, E., “Ecologically or Biologically Significant Marine Areas (EBSAs): the identification process under the Convention on Biological Diversity (CBD) and possible ways forward”, *Working Paper* n°17/12, IDDRI, París, Francia, 2012, 24p.

⁹² Véase, DRUEL, E., *et. al.*, “Governance of marine biodiversity in areas beyond national jurisdiction at the regional level: filling the gaps and strengthening the framework for action – Case studies from the North-East Atlantic, Southern Ocean, Western Indian Ocean, South West Pacific and the Sargasso Sea” *op.cit.*

⁹³ Véase el Documento ISBA/18/C/22 de 26 de julio del 2012, la decisión del Consejo de la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos sobre el plan de gestión ambiental para la zona Clarion-Clipperton.

instrumento puede subsanar las lagunas normativas y de gobernanza y mejorar significativamente la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad marina en ZFJN para el beneficio de toda la humanidad y las generaciones venideras.

Sin embargo, no hay que pasar por alto una serie de cuestiones. En primer lugar, la apertura de las negociaciones no garantiza que un acuerdo sea finalmente adoptado, o que este entre en vigor. Algunos Estados pueden, por ejemplo, no ratificar el acuerdo si no están de acuerdo con algunas de sus disposiciones. Por otra parte, con el fin de encontrar un terreno común y favorecer la entrada en vigor del futuro instrumento, es posible que los negociadores acaben debilitando sus disposiciones, obteniendo finalmente un documento de poco valor añadido.

La atención de la comunidad internacional, actualmente se centra en el trabajo llevado a cabo bajo los auspicios de la Asamblea General, pero no hay que ignorar la importancia del trabajo llevado a cabo en otros foros. Varios instrumentos están llevando a cabo acciones para la conservación y uso sostenible de la biodiversidad marina en ZFJN como el CDB, los convenios de mares regionales, la AIFM, las OROP o la OMI. Estos instrumentos, con sus medidas y acciones específicas, nos brindan muchas posibilidades de mejora, sus iniciativas suponen unos pasos concretos en la buena dirección y sus "frutos" pueden observarse a corto y a medio plazo en comparación con las actuales discusiones globales, que podrían tardar años. Mantener los esfuerzos a través de los instrumentos existentes así como en el marco de las discusiones de la AGNU son, pues, dos direcciones complementarias y en ningún caso excluyentes⁹⁴. De hecho, los instrumentos existentes se beneficiarían de la adopción de una Acuerdo de aplicación de la CNUDM y al mismo tiempo, la aplicación de este acuerdo se vería facilitada en gran medida si se pudiera contar con unos marcos sectoriales y regionales fuertes.

Por último, en los albores de una posible adopción de un nuevo e importante acuerdo mundial sobre el medioambiente, la comunidad internacional debe basarse en la experiencia, aprender de los errores pasados y sobre todo asumir y afrontar sin rodeos su pobre historial a la hora de generar verdaderos cambios mediante el derecho internacional. La era de la inocencia ha terminado: la adición de más capas de tratados destinados a garantizar la sostenibilidad sin anticiparse y adelantar las condiciones de su aplicación ya no es una opción. Esto implica que los debates sobre los medios para hacer cumplir al futuro Acuerdo de aplicación — ya sean legales, técnicos, o financieros — deberían integrarse plenamente dentro de las discusiones más sustanciales sobre su contenido y no posponerlas considerándolas como variables externas, o de lo contrario, en un futuro, quizá sea demasiado tarde.

⁹⁴ Véase, ARDRON, J., E., *et al*, *op.cit.*.