

¿Cumple su propósito la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos?

La Autoridad Internacional de los Fondos Marinos (ISA) es el organismo internacional a través del cual los países regulan las actividades mineras en la “Zona”, la mitad del océano mundial que se encuentra fuera de las jurisdicciones nacionales.

La ISA, que es la responsable de asegurar la “protección eficaz” del medio marino, debe garantizar que todas las actividades de explotación minera en la Zona se realicen "en beneficio de la humanidad". [1] La minería con fines comerciales ahí, si es que se lleva a cabo, solo puede realizarse con su autorización.

Mientras tanto, varios países y contratistas han estado explorando activamente las profundidades oceánicas en busca de sitios para la explotación minera. La ISA ha otorgado contratos de exploración minera en aguas profundas para cada solicitud que ha recibido, lo que equivale a 31 contratos [2] que abarcan unos 1,5 millones de kilómetros cuadrados de fondo marino. [3] La ISA actualmente trabaja para terminar un conjunto de normas relativas a la etapa de explotación, de modo que las operaciones con fines comerciales puedan comenzar.

Destacados científicos siguen manifestando su preocupación por los posibles impactos ambientales de la minería en aguas profundas. [4,5,6] Sin embargo, la estructura institucional de la ISA y sus procesos de toma de decisiones siguen siendo insuficientes para las tareas de un organismo regulador eficiente. Deben considerarse reformas fundamentales para garantizar que los Estados miembros de la ISA y toda la humanidad tengan plena confianza en sus decisiones, y a la vez, dar prioridad a otros métodos no extractivos para suplir las necesidades mundiales de energía, comunicaciones y movilidad.

Las razones de una reforma institucional

Procesos y gobernanza poco transparentes

La mayoría de las decisiones adoptadas en la ISA responden a las recomendaciones de su Comisión Jurídica y Técnica (CJT), un órgano consultivo conformado por treinta miembros que son elegidos para ejercer sus funciones a título personal por periodos de cinco años. Si la CJT formula una recomendación para un plan de trabajo (explotación minera con fines comerciales), el Consejo (el órgano ejecutivo y de toma de decisiones de la ISA) debe adoptarla, a menos que sea rechazada por una mayoría de 2/3 de los miembros del Consejo, lo que incluye una mayoría en las cinco cámaras.

En virtud de las normas vigentes, los contratos aprobados por la CJT tienen carácter confidencial. Los contratistas presentan informes anuales de sus actividades a la CJT y a la secretaría de la ISA, pero estos no se comparten con los miembros de la ISA o el público. Si bien la CJT publica breves informes anuales, estos no proporcionan suficiente información sobre las deliberaciones o los fundamentos detrás de las recomendaciones. Todas las reuniones de la CJT se han celebrado a puertas cerradas durante los últimos cuatro años, a pesar de una petición formal de la Asamblea en 2017 para realizar sesiones más abiertas y de los repetidos llamados desde entonces de parte de los miembros de la ISA para celebrar reuniones más públicas [7]. Como ente regulador de la industria a nivel mundial, encargado de actuar en beneficio de toda la humanidad, la estructura de la ISA está lejos de mostrar la suficiente transparencia. Tampoco son transparentes las vías para solicitar y responder a las contribuciones de las partes interesadas.

Algunos observadores han recomendado que la ISA aumente la transparencia, lo que incluye asumir que la información no es confidencial, a menos que se haya determinado lo contrario; hacer públicos los contratos mineros; celebrar reuniones abiertas del CJT y del Comité de Finanzas; publicar informes anuales de las actividades de los contratistas, incluidos los cumplimientos de los compromisos; y organizar talleres más transparentes. [8,9]

Control y cumplimiento

La ISA no cuenta con infraestructura y capacidades institucionales especializadas para garantizar el cumplimiento de las normas ambientales. Persisten las interrogantes en cuanto a si la ISA enfrentará los desafíos técnicos, financieros y de gobernanza que plantea el control de extensas operaciones mineras en aguas profundas, realizadas a miles de kilómetros de la costa, y de qué manera lo hará. La CJT ha señalado reiteradamente que varios contratistas han infringido los términos de sus contratos en el marco del reglamento de exploración, aunque se mantiene la confidencialidad de la naturaleza de los incumplimientos y los nombres de los contratistas involucrados. Sin embargo, la ISA nunca ha aplicado sanciones, según lo informó el Secretario General de la ISA en 2018: “A la fecha, el Consejo no ha adoptado ninguna medida coercitiva respecto de algún contratista. No se han realizado advertencias por escrito ni se han impuesto sanciones pecuniarias”. [10]

La falta de un comité científico

Aunque es una práctica habitual que los comités científicos asesoren a las organizaciones internacionales, [11] y a pesar de la función que se le ha encomendado a la ISA como organismo de protección ambiental, esta no cuenta con una fuente especializada de asesoramiento científico o ambiental para fundamentar sus decisiones. Por el contrario, los asuntos ambientales son responsabilidad de la CJT, compuesta en gran parte por geólogos, abogados y diplomáticos. Los Estados miembros de la ISA han expresado su preocupación por el hecho de que la CJT carece de la especialización para debatir a fondo toda la variedad de asuntos en los que debe prestar asesoría. Por ejemplo, en 2017, otorgó un contrato de exploración a Polonia en el océano Atlántico por 15 años, sin pronunciarse sobre el hecho de que partes de la zona bajo contrato estaban reconocidas en el marco del Convenio sobre la Diversidad Biológica como áreas marinas de importancia ecológica o biológica (EBSA, por sus siglas en inglés). La zona del contrato incluye el famoso campo hidrotermal de la Ciudad Perdida, “un tesoro en aguas profundas” y posible sitio del Patrimonio Mundial de la UNESCO [12.13].

Potenciales conflictos de interés

La ISA es responsable de asegurar la protección eficaz del medio marino de los efectos nocivos de las actividades mineras. Sin embargo, se financiará de los ingresos provenientes de la adjudicación de contratos mineros. En 2019, el Comité de Auditoría Medioambiental de la Cámara de los Comunes del Parlamento británico determinó que, por lo tanto, tenía un “claro conflicto de intereses” [12], posición que fue compartida por el Vaticano [15].

Los Estados que auspician las actividades mineras están representados en el Consejo de manera desproporcionada y sus nacionales conforman parte importante de la CJT. Muchos países, que además son contratistas (a través de organismos de investigación gubernamental o de compañías de propiedad estatal), son miembros del Consejo de la ISA, lo que en la práctica les permite negociar las normas para sí mismos. Algunos miembros de la CJT también ejercen como miembros de las delegaciones de sus gobiernos en el Consejo de la ISA. Esto significa que actúan como encargados de adoptar normas y, además, como asesores para los encargados de adoptar esas normas. Los contratistas a menudo asisten a las reuniones de la ISA en las delegaciones de sus Estados patrocinadores y, en ocasiones, se han dirigido al Consejo de la ISA en representación de ellos.

Finalmente, existen ejemplos recientes donde la secretaria de la ISA parece haber adoptado una firme posición a favor de la minería. Por ejemplo, el Secretario General de la ISA apareció en un video promocional de una potencial empresa minera, The Metals Company (conocida anteriormente como DeepGreen), que está pidiendo enérgicamente que la ISA adopte con rapidez las normas necesarias para autorizar la minería con fines comerciales de manera de poder solicitar un contrato para la explotación de nódulos [16].

Incentivos para la explotación minera

La ISA fue concebida para priorizar la extracción de recursos, según lo ejemplifican las disposiciones de "usar o perder" en el Acuerdo de 1994. Estas exigen a los contratistas solicitar un permiso de explotación minera para fines comerciales al final de los 15 años del contrato de exploración o solicitar una extensión del contrato de exploración por un máximo de cinco años adicionales. Si no realizan ninguna de estas acciones, pierden totalmente sus derechos y la ISA puede otorgárselos a alguien más. Un contratista solo puede obtener una prórroga a un contrato de exploración si argumenta que acontecimientos fuera de su control le impidieron finalizar el trabajo de exploración dentro del periodo de 15 años, o si “las circunstancias económicas imperantes no justifican que se pase a la etapa de explotación”, en otras palabras, si la minería en aguas profundas con fines comerciales aún no puede realizarse de manera rentable [17].

En 2016, los primeros contratos de exploración a 15 años habrían expirado. Sin embargo, los seis contratistas y los países que los auspiciaban solicitaron prórrogas por cinco años, aduciendo que las condiciones del mercado no eran favorables para comenzar la explotación minera con fines comerciales. La ISA otorgó todas las prórrogas, estableciendo como una de las condiciones que estipularan que “el contratista completará el trabajo preparatorio necesario para proceder a la etapa de explotación” al final de los cinco años. [18] Estas prórrogas se renovaron en 2021 debido a que actualmente no existe ninguna normativa de explotación vigente. La mayoría de los restantes 24 contratos de exploración otorgados expirarán antes de 2030.

Las cláusulas en virtud de las cuales los derechos no utilizados se pierden pueden obligar a algunos Estados patrocinadores a solicitar contratos mineros, incluso si no están interesados en la explotación con fines comerciales. Si los primeros contratistas en obtener permisos

demuestran que la minería en aguas profundas es rentable, se volvería más difícil para otros justificar la solicitud de prórrogas a sus contratos de exploración aduciendo que esta no es viable desde el punto de vista comercial. Podrían verse enfrentados ya sea a comenzar la explotación o a perder las áreas de exploración concesionadas, cada una de las cuales alcanza un total de 75 000 kilómetros cuadrados en la zona de fractura Clarion-Clipperton. Varios países, como Alemania, China, Corea del Sur, Francia, India, Japón, Polonia y Rusia, han obtenido contratos de exploración para sus organismos gubernamentales de investigación o compañías de propiedad estatal. [19] Estos países pueden decidir comenzar la explotación cuando sus contratos de exploración expiren por razones geopolíticas o estratégicas (por ej., para acumular metales que estimen de importancia estratégica como protección frente a futuras perturbaciones en la oferta) incluso si la explotación minera no es viable desde el punto de vista comercial, para evitar el riesgo de perder por completo sus áreas concesionadas.

Una preocupación adicional es que, si la explotación minera con fines comerciales comienza y la explotación es rentable, es probable que los aspectos económicos de la industria fomenten su desarrollo futuro. Si muchos Estados patrocinadores y los contratistas que estos auspician deciden solicitar permisos de explotación minera con fines comerciales, y la recomendación de la CJT es favorable, parece probable que a la mayoría se le otorguen contratos para la explotación, dada la estructura y la política de toma de decisiones de la CJT y el Consejo, según lo indicado anteriormente. Hasta ahora, 22 países miembros de la ISA se han convertido en Estados patrocinadores de contratos de exploración y otro (Tuvalu) está en estudio. Algunos Estados han auspiciado múltiples contratos.

La regla de los dos años

Una debilidad particularmente problemática de la ISA es que, si un Estado patrocinador pide solicitar un contrato de explotación en representación de un contratista, la ISA debe adoptar las normas aplicables en un plazo de dos años para que la solicitud pueda avanzar. Si la normativa no está lista en dos años, la ISA debe otorgar al contratista un contrato provisional para la explotación, basado en la reglamentación provisional vigente en ese momento [20].

Recomendación

La Deep Sea Conservation Coalition (Coalición para la Conservación de las Profundidades Oceánicas) pide los Estados miembros de la ISA establecer una moratoria a la minería en aguas profundas hasta que se hayan resuelto completamente los problemas estructurales señalados anteriormente.

Notas finales

1. UNCLOS Article 145 and 140
2. International Seabed Authority (2021) Exploration Contracts. Available at: <https://www.isa.org.jm/deep-seabed-minerals-contractors> [Accessed 10.07.20].
3. International Seabed Authority. (2020). Frequently Asked Questions (FAQs). Available at: <https://www.isa.org.jm/frequently-asked-questions-faqs> [Accessed 10.07.20].
4. Niner, H.J., Ardron, J.A., Escobar, E.G., Gianni, M., Jaeckel, A., Jones, D.O., Levin, L.A., Smith, C.R., Thiele, T., Turner, P.J. and Van Dover, C.L. (2018). Deep-sea mining with no net loss of biodiversity—an impossible aim. *Frontiers in Marine Science*, 5, p.53.
5. Van Dover, C.L., Ardron, J.A., Escobar, E., Gianni, M., Gjerde, K.M., Jaeckel, A., Jones, D.O.B., Levin, L.A., Niner, H.J., Pendleton, L. and Smith, C.R. (2017). Biodiversity loss from deep-sea mining. *Nature Geoscience*, 10(7), pp.464-465.
6. Deep-sea mining science statement (2021). Marine Expert Statement Calling for a Pause to Deep-Sea Mining. Available at: <https://www.seabedminingsciencstatement.org/> [Accessed: 26.8.21].
7. International Seabed Authority. (2017). Decision of the Assembly of the International Seabed Authority relating to the final report on the first periodic review of the international regime of the Area pursuant to article 154 of the United Nations Convention on the Law of the Sea. ISBA/23/A/13. Available at: https://isa.org.jm/files/files/documents/isba-23a-13_1.pdf [Accessed 10.07.20].
8. Willaert, K.(2022). Transparency in the field of deep sea mining: Filtering the murky waters. *Marine Policy*, 135, p.104840.
9. Ardron, J.A., Ruhl, H.A. and Jones, D.O (2018). Incorporating transparency into the governance of deep-seabed mining in the Area beyond national jurisdiction. *Marine Policy*, 89, pp.58-66.
10. International Seabed Authority. (2018). Information relating to compliance by contractors with plans of work for exploration. Available at: <https://isa.org.jm/files/files/documents/isba24-c4-e.pdf> [Accessed 10.07.20].
11. Where a scientific or environmental committee would sit in the ISA structure has yet to be determined, but Article 162(2)(d) of the Convention empowers the Council to establish such subsidiary organs as it finds necessary for the exercise of its functions, and the 1994 Part XI Agreement provides in Paragraph 3 of the Annex for an evolutionary approach to subsidiary bodies.
12. Johnson, D.E. (2019). Protecting the lost city hydrothermal vent system: All is not lost, or is it? *Marine Policy*, 107, p.103593.
13. House of Commons Environmental Audit Committee (2018). Oral evidence: Sustainable Seas, HC 980. Q330 Available at: <http://data.parliament.uk/writtenevidence/committeeevidence.svc/evidencedocument/environmental-audit-committee/sustainable-seas/oral/91913.pdf>. [Accessed 10.07.20].
14. House of Commons Environmental Audit Committee. (2019) Sustainable Seas, Fourteenth Report of Session 2017–19. Available at: <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmenvaud/980/980.pdf> [Accessed 10 July 2020].
15. Vatican News (2019). Holy See urges sustainable use of ocean and marine resources. Available at: <https://www.vaticannews.va/en/vatican-city/news/2019-07/holy-see-un-auza-oceans-resources-sustainability.html> [Accessed 10.07.20].
16. Deep Green. (2018). DeepGreen: Metals For Our Future. [Online Video]. 27 August 2018. Available at: <https://vimeo.com/286936275>. [Accessed: 10.07.20]
17. International Seabed Authority (2018). Statement by H. E. Michael W. Lodge, Secretary-General, International Seabed Authority at a side event on deep sea mining hosted by H. E. Baron Divavesi Waqa, President of Nauru, during the Forty-ninth Pacific Island Forum Leaders Meeting, Nauru Island, 3 September 2018. Available at: <https://ran-s3.s3.amazonaws.com/isa.org.jm/s3fs-public/documents/EN/SG-Stats/pif-nauru.pdf> [Accessed: 10.07.20].
18. United Nations. 1994 Agreement relating to the implementation of Part XI of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982. Section 1, paragraph 9 of the Annex to the 1994 Agreement Available at:

https://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/convention_overview_part_xi.htm
[Accessed: 10.07.20].

19. International seabed Authority (2015). Decision of the Council of the International Seabed Authority relating to the procedures and criteria for the extension of an approved plan of work for exploration pursuant to section 1, paragraph 9, of the annex to the Agreement relating to the Implementation of Part XI of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 ISBA/21/C/19. Appendix I. Available at:
https://isa.org.jm/files/files/documents/isba-21c-19_6.pdf [Accessed 10.07.20].
20. United Nations. 1994 Agreement relating to the implementation of Part XI of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982. Section 1, paragraph 15 of the Annex to the 1994 Agreement Available at:
https://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/convention_overview_part_xi.htm
[Accessed: 10.07.20]