



COMISIÓN DE PESCA EN PEQUEÑA ESCALA, ARTESANAL Y ACUICULTURA DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

DECIMOCTAVA REUNIÓN ORDINARIA

San José, Costa Rica, 29-31 de marzo de 2023

LA FAO Y LAS ÁREAS MARINAS FUERA DE LA JURISDICCIÓN NACIONAL (ABNJ)

Introducción

Las áreas marinas fuera de la jurisdicción nacional (ABNJ) representan el 64 por ciento de la superficie total de los océanos y alrededor de la mitad de la superficie del planeta. La utilización sostenible de los recursos pesqueros en áreas fuera de la jurisdicción nacional no puede lograrse sin la conservación de la biodiversidad. De conformidad con la resolución 69/292 de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGA) del 19 de junio de 2015¹, se están llevando a cabo negociaciones para un nuevo instrumento internacional legalmente vinculante (ILBI) bajo la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (UNCLOS) para la conservación y uso sostenible de la biodiversidad fuera de la jurisdicción nacional (BBNJ). En su Resolución 72/249 del 24 de diciembre de 2017², la UNGA decidió convocar una Conferencia Intergubernamental (IGC) que se reunirá en cuatro sesiones.

La Conferencia Intergubernamental y la participación de la FAO en el proceso BBNJ

La conferencia intergubernamental sobre un instrumento internacional legalmente vinculante bajo UNCLOS sobre la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de áreas fuera de la jurisdicción nacional se está convocando para considerar las recomendaciones del Comité Preparatorio establecido de conformidad con la resolución 69/292 de la Asamblea sobre los elementos y para elabore el texto de dicho instrumento, con miras a desarrollarlo lo antes posible (resolución 72/249, párr. 1).

Las negociaciones abordarán los temas identificados por el Comité Preparatorio acordado en 2011 (el “paquete”), a saber, la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de áreas fuera de la jurisdicción nacional, en particular, en conjunto y en su conjunto, los recursos genéticos marinos. (MGR), incluidas preguntas sobre la distribución de beneficios, medidas como las herramientas de gestión basadas en áreas (ABMT), incluidas las áreas

¹ <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/187/55/PDF/N1518755.pdf?OpenElement>

² <http://undocs.org/en/a/res/72/249>

In order to minimise the impact of FAO's working methods on the environment and to contribute to climate neutrality, a limited number of copies of this document have been issued. Delegates and observers are kindly requested to bring their copies to meetings and to refrain from requesting additional copies. Most FAO meeting documents can be consulted at www.fao.org

marinas protegidas (MPSa), las evaluaciones de impacto ambiental (EIA) y la creación de capacidad y la transferencia de tecnología marina (CBTMT).

El trabajo y los resultados del CIG deben ser totalmente consistentes con las disposiciones de UNCLOS, y el proceso y su resultado no deben socavar los instrumentos y marcos legales relevantes existentes y los organismos globales, regionales y sectoriales relevantes como se indica en la Resolución de la UNGA (A/RES /72/249 párrafos 6 y 7).

Como parte del proceso de elaboración del borrador cero del instrumento, en la primera sesión sustantiva de la conferencia intergubernamental, realizada del 4 al 17 de septiembre de 2018, las delegaciones discutieron los temas identificados en el paquete acordado en 2011 y algunos transversales. cuestiones sobre la base de la ayuda del presidente a los debates (A/CONF.232/2018/3¹), teniendo presentes las recomendaciones relativas a las secciones III.A y B del informe del Comité Preparatorio (A/AC.287/2017/ PC.4/2²) y teniendo en cuenta otros materiales producidos en el contexto del Comité Preparatorio. En el segundo período de sesiones de la conferencia, celebrado del 25 de marzo al 5 de abril de 2019, las delegaciones volvieron a participar en debates basados en las ideas y propuestas contenidas en la ayuda del presidente a las negociaciones (A/CONF.232/2019/1³), cuyo objetivo era para facilitar las negociaciones basadas en textos e incluyó el lenguaje del tratado y las opciones relativas a los cuatro elementos del paquete y algunas cuestiones transversales. En la tercera sesión de la conferencia, celebrada del 19 al 30 de agosto de 2019, las delegaciones discutieron el proyecto de texto de un acuerdo en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar sobre la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de áreas fuera de la jurisdicción nacional, que había sido preparado por el presidente de la conferencia (A/CONF.232/2019/6⁴). En la cuarta sesión de la conferencia, celebrada del 7 al 18 de marzo de 2022, las delegaciones consideraron un proyecto de texto revisado de un acuerdo preparado por el presidente de la conferencia (A/CONF.232/2020/3⁵). Al final del cuarto período de sesiones, se pidió al presidente que preparara otro proyecto de texto revisado de un acuerdo, teniendo en cuenta la labor realizada durante el cuarto período de sesiones, con miras a facilitar la pronta finalización de la labor de la conferencia. El proyecto de texto revisado también tendría en cuenta las propuestas hechas por las delegaciones contenidas en los diversos documentos de sala de conferencias publicados durante el cuarto período de sesiones y otras propuestas enviadas a la secretaría antes del 31 de marzo de 2022.

Dadas las implicaciones que este proceso podría tener en el sector pesquero, y siguiendo las instrucciones del COFI, la FAO asistió y contribuyó a las cuatro sesiones del CIG para proporcionar pesca y otra información técnica pertinente sobre cuestiones relacionadas con el mandato de la FAO. Independientemente de cómo evolucione el proceso BBNJ, el instrumento será relevante para la pesca en alta mar. Por ejemplo, las herramientas de gestión basadas en áreas y las evaluaciones de impacto ambiental, dos elementos principales del paquete de discusión, sin duda influirán en las actividades pesqueras en áreas marinas fuera de la jurisdicción nacional (ABNJ). Aún así, la Resolución 69/292 de la AGNU menciona claramente que el nuevo acuerdo no debe socavar los instrumentos, marcos y órganos existentes, por lo que incluye a las OROP y sus respectivos mandatos.

¹ <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N18/197/15/PDF/N1819715.pdf?OpenElement>

² <https://digitallibrary.un.org/record/1306977?ln=en>

³ <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N18/413/20/PDF/N1841320.pdf?OpenElement>

⁴ <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N19/146/28/PDF/N1914628.pdf?OpenElement>

⁵ <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N19/372/88/PDF/N1937288.pdf?OpenElement>

Estado actual del proceso BBNJ

Las negociaciones en la 4ª Conferencia BBNJ de la ONU se centraron en los cuatro bloques principales de disposiciones contenidas en el proyecto de instrumento internacional (es decir, MGR, EIA, ABMT, CBTMT y cuestiones transversales) y se organizaron en dos formatos complementarios: reuniones plenarias e informales destinadas a identificar una dirección general hacia el desarrollo de un consenso sobre algunos de los temas destacados en el texto.

Las delegaciones participaron en extensos debates sobre varias cuestiones pendientes. A diferencia de las tres sesiones anteriores del CIG de la BBNJ de la ONU, por primera vez se registraron avances tangibles en la negociación real de las diversas disposiciones contenidas en el proyecto de instrumento internacional, ya que las delegaciones se dedicaron a un análisis minucioso de todos los artículos sobre la base de una compilación de los comentarios que se habían presentado ante la División de Asuntos Oceánicos y del Derecho del Mar de las Naciones Unidas (DOALOS) en los últimos meses. Aun así, a medida que avanzaban las negociaciones, se hizo evidente que el formato pesado del proyecto de instrumento internacional, con mucho texto entre corchetes y que contenía propuestas alternativas en los mismos párrafos, planteaba desafíos importantes y obstaculizaba el surgimiento de un consenso claro sobre los cuatro principales bloques de disposiciones abordadas por la 4ª Conferencia BBNJ de la ONU. Más específicamente:

- **Sobre la creación de capacidad y la transferencia de tecnología marina:** la principal consideración planteada se refería al carácter voluntario u obligatorio del mecanismo que prevé estas intervenciones en el marco del futuro acuerdo internacional, sobre el cual no se llegó a ningún compromiso y aunque la mayoría pareció entender que la capacidad la construcción debe ser obligatoria, mientras que la transferencia de tecnología marina debe seguir siendo voluntaria. De manera similar, las opiniones divergieron sobre si estas intervenciones debiesen activarse bajo el nuevo acuerdo internacional en términos mutuamente acordados o en términos justos y más favorables. Otros temas abordados durante la 4ª Conferencia BBNJ de la ONU incluyeron los tipos de creación de capacidad y transferencia de tecnología marina, su seguimiento y revisión y sus objetivos específicos. En general, muchas de las cuestiones planteadas no parecían insuperables. La cuestión fundamental de si la provisión de creación de capacidad y la transferencia de tecnología marina deben hacerse de manera obligatoria o voluntaria también puede beneficiarse de una reconsideración una vez que se hayan discutido otros aspectos del texto.
- **Sobre los recursos genéticos marinos, incluidas las preguntas sobre la distribución de beneficios (MGR):** la mayor parte de las negociaciones se centró en el proyecto de disposiciones relacionadas con la recolección y el acceso a los MGR en áreas fuera de la jurisdicción nacional. A pesar del esfuerzo por mostrar flexibilidad, las delegaciones no se movieron mucho de sus posiciones, particularmente en relación con la distribución justa y equitativa de los beneficios. La naturaleza obligatoria versus voluntaria del régimen de distribución de beneficios, y si los beneficios compartidos serían monetarios o no monetarios, siguieron siendo temas controvertidos en los que se cubrió poco terreno. En relación con el alcance material, hubo un amplio acuerdo entre las delegaciones en que las disposiciones pertinentes del texto no deberían aplicarse a los peces y otros recursos biológicos como productos básicos. En general, ya pesar de varios problemas pendientes, parece haber un deseo común de construir una arquitectura implementable que resulte en la distribución de beneficios de manera justa y equitativa. También hubo apoyo general para el establecimiento de un sistema de notificación y el entendimiento de que la distribución de al menos ciertos beneficios debería ser obligatoria.

- **Sobre las herramientas de gestión basadas en áreas (ABMTS), incluidas las áreas marinas protegidas (AMP):** las delegaciones consideraron cuidadosamente la identificación de áreas que requieren protección mientras discutían los principios rectores generales, la necesidad de un anexo que contenga criterios indicativos para identificar estas áreas y si tales criterios serían aplicables a las instituciones existentes (incluidas las OROP). Hubo algunos avances tangibles en algunos de los principios rectores relacionados, en particular, con la designación de ABMT. En este sentido, la posición de aquellos (Japón, G77, UE, Islandia, Federación Rusa, entre muchos) en contra de revisar el mandato y el papel de las OROP ganó impulso. Esto implicaría que no se crearán instrumentos/organizaciones regionales a través del futuro acuerdo internacional que de alguna manera podrían estar compitiendo con las OROP. De hecho, las OROP podrían contribuir significativamente a abordar las ABMT, agilizando su implementación, ya que se considerarían pertenecientes a la categoría de organismos relevantes mundiales, regionales, subregionales y sectoriales (IFB) reconocidos por el mecanismo de toma de decisiones que introducirá el futuro acuerdo internacional. Surgió un consenso natural de que tal mecanismo desencadenaría la adopción de decisiones por parte de la Conferencia de las Partes (COP) del futuro acuerdo internacional sobre ABMT solo donde no existieran IFB o si existieran, pero no persiguieran objetivos relacionados con la conservación. En este sentido, la cláusula de “no socavar” se mencionó una y otra vez al comentar la relación entre el futuro acuerdo internacional y los IFB existentes, incluidas las OROP. En la misma línea, se discutió extensamente la relación entre las COP del futuro acuerdo internacional y los órganos rectores de los IFB existentes en términos de apoyo mutuo. Se expresaron una variedad de puntos de vista sobre los roles relevantes de las COP frente a los IFB relevantes y esto probablemente requerirá más discusión en el contexto de los temas transversales. Era importante para las delegaciones que el acuerdo no crearía una jerarquía en el marco legal internacional para los océanos, o un enfoque de "talla única", sino que crearía una plataforma global para mejorar la coherencia y la cooperación. Con respecto a las modalidades de toma de decisiones de las COP, se necesitarán más debates, incluso en el contexto de las cuestiones transversales.

- **Sobre las evaluaciones de impacto ambiental (EIA):** la discusión se centró en las disposiciones del proyecto de texto revisado relacionadas con la activación de la realización de EIA, la internacionalización del proceso de EIA, la relación entre el acuerdo y los procesos de EIA bajo otros instrumentos y marcos legales pertinentes y órganos mundiales, regionales, subregionales y sectoriales pertinentes, evaluaciones de impacto ambiental estratégicas, toma de decisiones y seguimiento, presentación de informes y examen. Se presentó una propuesta interregional relacionada con el desencadenamiento de la realización de EIA que proporciona un enfoque escalonado basado en el umbral de "probabilidad de tener efectos menores o transitorios" en combinación con elementos de internacionalización. Algunas delegaciones apoyaron ese enfoque, pero se señaló que ese enfoque debería prever el umbral de "contaminación sustancial o cambios significativos y perjudiciales" contenido en el artículo 206 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar en el segundo nivel, y la toma de decisiones dirigida por el estado. Otras delegaciones que mantuvieron la opinión de que sería preferible desarrollar un proceso sólido y transparente utilizando un umbral único basado en el artículo 206. En última instancia, las soluciones viables identificadas deberían tener en cuenta la capacidad de los Estados Parte para realizar EIA, así como la responsabilidad de la comunidad internacional por el gobierno de áreas más allá de los límites de la jurisdicción nacional. Las delegaciones apoyaron ampliamente la noción de que el umbral debe ser el centro de las discusiones sobre la activación, en lugar de una lista de actividades que requieren o no una EIA. Si bien las delegaciones otorgan gran importancia a las áreas marinas identificadas como ecológica o biológicamente significativas (EBSA) o vulnerables en el proceso de EIA, no hay consenso sobre la necesidad de una disposición independiente para tales áreas. Las delegaciones destacaron una variedad de formas en las que el proceso de EIA podría “internacionalizarse”, incluido el establecimiento de un proceso de EIA sólido y transparente y la asignación de funciones a los órganos que se establecerán en virtud del acuerdo. En este contexto, se señaló que existen múltiples razones para tal internacionalización, en particular (1) capacidad, (2) responsabilidad y (3) transparencia. Hubo un fuerte apoyo para que el Órgano

Científico y Técnico (STB) del futuro acuerdo internacional consulte y/o coordine con los instrumentos y marcos legales relevantes y los organismos mundiales, regionales, subregionales y sectoriales relevantes con el mandato de regular las actividades en áreas más allá de las nacionales. jurisdicción o para proteger el medio ambiente marino. En cuanto a la relación entre el acuerdo y los procesos de evaluación del impacto ambiental en el marco de otros instrumentos y marcos jurídicos pertinentes y de los organismos mundiales, regionales, subregionales y sectoriales pertinentes, hubo un acuerdo significativo sobre el requisito de consultar y/o coordinar con, o cooperar con, los organismos jurídicos pertinentes. instrumentos y marcos y órganos mundiales, regionales, subregionales y sectoriales pertinentes. Sin embargo, hubo diferencias persistentes sobre si la COP o los organismos mundiales, regionales, subregionales o sectoriales relevantes tendrían el poder de establecer/designar ABMT, incluidas las AMP, incluso mediante la adopción de medidas de conservación y/gestión/uso sostenible para complementar las de otros. órganos, o sólo cuando tales órganos y medidas conexas no existan. Con respecto a las evaluaciones ambientales estratégicas (SEA), hubo un amplio apoyo para abordar las SEA en el acuerdo, con cierta preferencia por una disposición sustantiva con respecto a la realización de SEA en lugar de solo una habilitante. Quedaron diferencias sobre si dicha disposición debiese ser obligatoria o voluntaria. Se siguieron expresando diferentes puntos de vista sobre la toma de decisiones con respecto a si los Estados Partes o las COP deben decidir si se debe permitir que una actividad continúe. Hubo apoyo general para una disposición sobre la presentación de informes, aunque hubo diferentes puntos de vista sobre las modalidades de presentación de informes, y se expresó apoyo para que se hiciera a través del mecanismo de intercambio de información. También hubo un desacuerdo continuo sobre si debiese haber una consideración especial para los Estados ribereños adyacentes en el seguimiento, la presentación de informes y la revisión.

- **Sobre temas transversales:** las delegaciones discutieron las disposiciones del proyecto de texto revisado de un acuerdo relacionado con los arreglos institucionales, en particular las funciones de las COP, un organismo científico y técnico (STB), una secretaría y un mecanismo de intercambio de información. - así como las disposiciones sobre financiación, ejecución y cumplimiento, solución de controversias y uso de términos. Hubo un amplio apoyo para el establecimiento de una COP como el órgano de toma de decisiones en virtud del acuerdo. Se mantuvieron diferentes puntos de vista sobre las modalidades para la toma de decisiones por parte de las COP. Las propuestas iban desde modalidades de votación después de que se hubieran agotado todos los esfuerzos para llegar a un consenso, hasta decisiones que se tomarían exclusivamente por consenso y con diferentes modalidades de toma de decisiones o un proceso de 'exclusión voluntaria' con respecto a las herramientas de gestión basadas en áreas, incluidas las áreas marinas protegidas. áreas Parecía haber un entendimiento general de que el STB tendría funciones de asesoramiento y operaría bajo la guía y autoridad de la COP. Será necesario seguir debatiendo si se debe establecer una nueva secretaría o si la División de Asuntos Oceánicos y del Derecho del Mar de la Oficina de Asuntos Jurídicos (DOALOS) debe actuar como secretaría, con el necesario fortalecimiento de su estructura y recursos, o las COP deberían designar la secretaría. Pareció haber consenso con respecto al papel indispensable del mecanismo de intercambio de información para facilitar la implementación efectiva del acuerdo y que el mecanismo de intercambio de información sea administrado por la secretaría, con sugerencias, sin embargo, para dejar cierta flexibilidad para permitir la asignación algunas de las funciones o asociarse con otros organismos. También se expresaron preferencias para que la COI/UNESCO administre el mecanismo o para que las COP decidan sobre este tema. Con respecto a la financiación, se celebraron debates sobre la utilización del Fondo para el Medio Ambiente Mundial como mecanismo financiero básico que proporciona financiación en consonancia con las prioridades establecidas por la COP, y se expresaron diferentes puntos de vista al respecto. En general, las delegaciones parecieron apoyar la disposición sobre implementación y cumplimiento, con la necesidad de perfeccionar el texto. Se expresaron reservas con respecto al papel de la COP para abordar el incumplimiento, incluida la necesidad de evitar el lenguaje negativo en torno al término “incumplimiento”. Se expresaron diferentes puntos de vista con respecto al artículo sobre solución de controversias, y si se debe aplicar la

Parte XV de la Convención mutatis mutandis o desarrollar mecanismos de solución de controversias específicos para el acuerdo y habrá que trabajar más a este respecto, a fin de acomodar las diferentes preocupaciones de las partes y no partes de la UNCLOS. Se señaló que el Tribunal Internacional del Derecho del Mar (TIDM) podría proporcionar un procedimiento por defecto rentable. Se expresó interés en una propuesta conjunta para incluir una disposición que permitiera a los Estados Parte presentar de manera conjunta disputas de naturaleza técnica a un panel de expertos ad hoc, con referencias a un modelo en el Acuerdo de las Naciones Unidas sobre Poblaciones de Peces.

Estado actual de las negociaciones de BBNJ: quinta sesión en curso del CIG

La quinta sesión de la conferencia se convocó del 15 al 26 de agosto de 2022. A pesar de las grandes expectativas, el IGC-5 no concluyó las negociaciones sobre el nuevo tratado global en alta mar. A pesar de los esfuerzos serios y dedicados de los delegados, las divergencias permanecieron después de dos densas semanas de negociación. A medida que la Conferencia llegaba a su fin, se hizo cada vez más claro que, a pesar del progreso considerable, los delegados se estaban quedando sin tiempo. El presidente del CIG suspendió la Conferencia que se reanudó del 20 de febrero al 3 de marzo de 2023 con el objetivo final de finalizar este instrumento internacional largamente esperado.

Según lo solicitado por el COFI, incluso en su último período de sesiones en septiembre de 2022, la FAO mantendrá su participación en el proceso BBNJ y, dentro del mandato y el área de competencia de la Organización, continuará brindando asesoramiento técnico e información relevante para apoyar la negociación.