

## Algunas consideraciones en torno a las deficiencias de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar para contribuir a la gobernanza sostenible de los océanos

---

Fecha de recepción: 24 de noviembre de 2016

Fecha de aceptación: 5 de octubre de 2017

DOI: [dx.doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/acdi/a.5271](https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/acdi/a.5271)

María Carolina Romero Lares\*

*Resumen:* la gobernanza sostenible de los océanos es muy compleja, con regulaciones diseminadas en regímenes, instituciones, procesos, políticas nacionales, regionales y supranacionales. El objetivo es examinar las complejidades de la gobernanza y la insuficiencia de las normas, e indagar el mandato de los organismos involucrados en ella, su marco institucional según la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, las instituciones creadas por las Naciones Unidas en conexión con ella y las organizaciones internacionales relevantes con competencia. Con el Objetivo 14 de telón de fondo se apuntan deficiencias del régimen actual

---

\* Abogada de la Universidad Católica Andrés Bello (Caracas, Venezuela); magíster en Derecho, Universidad de Tulane (Estados Unidos de América); doctora en Derecho, Universidad Leibniz de Hannover (Alemania). Profesora asociada de la Universidad Marítima Mundial (Malmö, Suecia) y profesora regular de la Academia de Verano IFLOS (Hamburgo, Alemania). Correo electrónico: [mcr@wmu.se](mailto:mcr@wmu.se). Correspondencia: Fiskehamngatan 1, Malmö, P.O. Box 500, SE 20124, Malmö (Suecia).

Para citar este artículo: Romero Lares, M. C., "Algunas consideraciones en torno a las deficiencias de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar para contribuir a la gobernanza sostenible de los océanos", *ACDI-Anuario Colombiano de Derecho Internacional*, 2018, 11, pp. 131-158.

DOI: [dx.doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/acdi/a.5271](https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/acdi/a.5271)

conjuntamente con sugerencias para lograr soluciones integrales y coherentes ante esta complejidad. El enfoque es holístico y el método es la doctrina jurídica, histórica y descriptiva. La cooperación interinstitucional y las alianzas serán elementos clave para el futuro de la gobernanza.

*Palabras clave:* gobernanza sostenible de los océanos, Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CNUDM), Objetivo 14 de Desarrollo Sostenible.

### Some Considerations about the Shortcomings of the United Nations Convention on the Law of the Sea as a Contribution to the Sustainable Governance of the Oceans

*Abstract:* Sustainable governance of the oceans is a very complex subject, with scattered regulations in regimes, institutions, processes and policies at the national, regional, and supranational levels. The aim is to look at this concept and understanding the regime of maritime zones, the access to its resources, the conservation of the marine living resources and the protection of the marine environment, as well as to study the mandate of the organizations involved in it, its institutional framework according to the United Nations Convention on the Law of the Sea, the institutions created by United Nations in connection with it and international organizations with relevant competencies. With Objective 14 as backdrop, shortcomings of the current regime, together with suggestions to achieve comprehensive and coherent solutions to this complexity are pointed out. The approach is holistic and the method is the historical, descriptive, and legal doctrine. Inter-institutional cooperation and alliances will be key elements in the future of the sustainable governance of the oceans.

*Keywords:* Sustainable governance of the oceans, United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS), Sustainable Development Goal 14.

## Algumas considerações em torno às deficiências da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar para contribuir à governança sustentável dos oceanos

*Resumo:* a governança sustentável dos oceanos é muito complexa, com regulação disseminadas em regímenes, instituições, processos, políticas nacionais, regionais e supranacionais. O objetivo é examinar as complexidades da governança e a insuficiência das normas, e indagar o mandato dos organismos envolvidos nela, o seu marco institucional segundo a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, as instituições criadas por Nações Unidas em conexão com ela e as organizações internacionais relevantes com concorrência. Com o objetivo 14 de pano de fundo se apontam deficiências do regime atual conjuntamente com sugestões para conseguir soluções integrais e coerentes ante esta complexidade. O enfoque é holístico e o método é a doutrina jurídica, histórica e descritiva. A cooperação interinstitucional e as alianças serão elementos chave para o futuro da governança.

*Palavras-chave:* governança sustentável dos oceanos, Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), Objetivo 14 de Desenvolvimento Sustentável.

### Introducción

La Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en septiembre de 2015, la cual establece un plan de acción a favor de las personas, el planeta y la prosperidad.<sup>1</sup> Todos los países miembros de las Naciones Unidas son responsables de implementar este plan, que contiene 17 objetivos. Uno de ellos, el número 14, se concentra en: “Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible”.

La decisión de incluir los océanos entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible se basa en el hecho de que estos ocupan tres cuartas partes de la superficie del planeta, contienen el 97% del agua de la Tierra, en ellos se encuentra una fuente importante de proteínas destinadas para la

---

<sup>1</sup> AGNU, *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, A/RES/70/1, 21 de octubre de 2015.

alimentación y absorben aproximadamente el 30% del dióxido de carbono producido por los seres humanos, por lo que su conservación es imprescindible para el desarrollo sostenible. Lamentablemente se considera que debido a las actividades humanas hasta un 40% de los océanos muestra signos alarmantes de degradación.<sup>2</sup>

Las amenazas que afrontan los océanos son de naturaleza variada: la competencia global por las materias primas y los recursos pesqueros, el aumento de la capacidad técnica para la explotación y uso de los océanos en el área de la minería y las energías renovables, el cambio climático, su acidificación, el incremento del nivel de los mares, la introducción de especies nuevas y extrañas, la contaminación derivada de fuentes terrestres y de actividades en la plataforma continental. Estos y otros factores han repercutido sobre los mares y océanos, incidiendo en la reducción de su capacidad para aportar beneficios y en la paulatina destrucción de su biodiversidad y hábitats naturales.<sup>3</sup>

Existe una creciente preocupación en la comunidad internacional en torno a la eficacia y alcance del marco legal e institucional de gobernanza creado por la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CNUDM) para lograr la conservación y uso sostenible de los océanos.

El tema de la gobernanza de los océanos es sumamente complejo, en especial por el gran número de regulaciones, regímenes, instituciones, procesos y políticas que involucra y que se desarrollan en los planos intergubernamental, interinstitucional e intersectorial, a nivel mundial, regional, supranacional y nacional, lo que dificulta el estudio, y cuya comprensión requiere un análisis holístico.

El presente artículo tiene como objetivo examinar las complejidades de la gobernanza y la insuficiencia de las normas, e indagar por el mandato de los organismos involucrados en ella, su marco institucional según la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, las instituciones creadas por las Naciones Unidas en conexión con ella y las organizaciones internacionales relevantes con competencia, tomando en cuenta sus mandatos y algunas acciones recientes relacionadas con la gobernanza. Con el Objetivo 14 de telón de fondo se apuntan deficiencias

<sup>2</sup> Ver Objetivos de Desarrollo Sostenible en <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/oceans/>, consulta del 12 de noviembre de 2017.

<sup>3</sup> Rochette, Julien, Bille, Raphael, Molenaar, Erik, Drankier, Petra & Chabason, Lucien, “Regional oceans governance mechanism: a review”, *Marine Policy*, 2015, 60, p. 9.

del régimen actual conjuntamente con sugerencias para lograr soluciones integrales y coherentes ante esta complejidad.

La metodología del presente artículo es la doctrina jurídica, histórica y descriptiva.<sup>4</sup> La técnica de recolección de información es documental, basada en fuentes impresas y digitales, tales como el texto de la Convención y documentos de trabajo de las Naciones Unidas, libros de textos y revistas periódicas.

El análisis se circunscribirá al texto del convenio y a las metas del Objetivo 14 de Desarrollo Sostenible, y no a los acuerdos de alcance universal, regional o bilateral que hayan sido desarrollados dentro o fuera del marco de la Convención. Tampoco se analizará el escenario de los países que no son parte de la CNUMD.

## 1. La gobernanza de los océanos

No existe una definición internacionalmente reconocida del término ‘gobernanza de los océanos’ o ‘gobernanza de los mares y de los océanos’. La Convención tampoco lo define.

El término ‘océanos’, en cambio, es empleado en la Convención en dos oportunidades: a) en el preámbulo, al reconocer la conveniencia de establecer un orden jurídico para los mares y los océanos que promueva su uso con fines pacíficos, de una manera equitativa y eficiente, preservando el medio ambiente marino y conservando sus recursos vivos; y b) en el artículo 270, donde se prevén las formas de cooperación internacional.

A pesar de no hacer mención a la ‘gobernanza de los océanos’, los redactores de la Convención reconocieron en su preámbulo que “los problemas de los espacios marinos están estrechamente relacionados entre sí y han de considerarse en su conjunto”, e incluyeron ciertos principios, como, por ejemplo, el deber de cooperar entre los Estados para la realización de ciertas actividades en los mares.

Para algunos, la gobernanza de los océanos consiste en gestionar y utilizar los océanos del mundo y sus recursos, manteniéndolos sanos, productivos, seguros, protegidos y resilientes al mismo tiempo.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Van Hoecke, Mark, “Doctrina jurídica: ¿qué método(s) para qué tipo de disciplina?”, *Ciencia Jurídica*, 2014, 3, (6), p. 127.

<sup>5</sup> Ver Comisión Europea, *Gobernanza internacional de los océanos: una agenda para el futuro de nuestros océanos*, en [https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/ocean-governance\\_es](https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/ocean-governance_es), consulta del 12 de noviembre de 2017.

Para tratar de entender el problema de la gobernanza, debemos comenzar por dar una mirada al marco jurídico en relación con las potestades de los Estados en las zonas marítimas y el acceso a sus recursos, las reglas relativas a la conservación de sus recursos vivos y la protección y preservación del medio marino, sin perder de vista el marco institucional.

## 2. Marco jurídico para la gobernanza

El marco jurídico que regía el derecho del mar antes de la CNUDM dividía los espacios acuáticos en distintas zonas dentro de la jurisdicción nacional, en las cuales los Estados gozaban de derechos y deberes, contaban además con el régimen de alta mar, sobre el que los Estados fundamentaban las libertades de alta mar, atendiendo así a la división clásica de los mares y océanos según las corrientes desarrolladas por Hugo Grotius y John Seldem en el siglo XVII, plasmadas en sus obras *Mare Liberum* (1609) y *Mare Clausum* (1635), respectivamente, las cuales todavía continúan influenciando el derecho del mar contemporáneo.<sup>6</sup>

Ese modelo sufrió cambios importantes durante las negociaciones de la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (1973-1982) debido a las modificaciones de la estructura de la sociedad internacional, la presión por la utilización de los mares y los nuevos principios surgidos en aquel momento, tales como el del patrimonio común de la humanidad, la extensión de la jurisdicción de los Estados ribereños mar adentro y la necesidad de proteger el medio marino, los cuales fueron incluidos en su texto.<sup>7</sup>

La Convención fue adoptada el 28 de julio de 1994 en Montego Bay (Jamaica) y entró en vigor el 28 de julio de 1996. Hasta la fecha, la mayoría de los países, 168 en total, ha ratificado el Convenio. Entre aquellos que no lo han hecho destacan: Colombia, Estados Unidos de América, Israel, Perú, Turquía y Venezuela.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Churchill, Robin & Lowe, Vaughan, *The law of the sea*, 3ª ed., Manchester University Press, Manchester, 1999, p. 4.

<sup>7</sup> Tullio, Treves, *Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar*, Naciones Unidas, Nueva York, 2008, en [http://legal.un.org/avl/pdf/ha/uncls/uncls\\_s.pdf](http://legal.un.org/avl/pdf/ha/uncls/uncls_s.pdf), consulta del 21 de noviembre de 2017.

<sup>8</sup> Ver listas cronológicas de ratificaciones, adhesiones y sucesiones del convenio y los acuerdos conexos en [http://www.un.org/depts/los/reference\\_files/chronological\\_lists\\_of\\_ratifications.htm](http://www.un.org/depts/los/reference_files/chronological_lists_of_ratifications.htm), consulta del 11 de noviembre de 2017.

Según la Convención, dentro de las zonas de jurisdicción nacional, el Estado ribereño ejerce derechos de soberanía en las 12 millas del mar territorial. En la zona contigua, los Estados pueden tomar las medidas de fiscalización necesarias para prevenir infracciones de sus leyes y reglamentos aduaneros, fiscales, de inmigración o sanitarios.

Además de lo anterior, los Estados ribereños tienen la posibilidad de establecer una zona económica exclusiva (ZEE) de hasta 200 millas, en las cuales gozan de derechos de soberanía y jurisdicción sobre todas las actividades relacionadas con los recursos naturales y otras actividades con respecto a la explotación económica de esta zona, la investigación científica marina y la protección del medio ambiente. Los demás Estados gozan de las libertades de navegación, sobrevuelo y tendido de cables submarinos, y el Estado debe garantizar la óptima utilización de los recursos vivos, determinar la captura permisible y dar acceso a otros Estados (sin litoral y en situación geográfica desventajosa) al excedente que no esté en capacidad de capturar en esta zona. El Estado ribereño debe asegurar que los recursos vivos no se vean amenazados por un exceso de explotación.

El concepto clásico de la plataforma continental, adoptado en la Convención sobre la Plataforma Continental de 1958, se mantiene, pero incorpora una nueva definición de sus límites exteriores al ampliar la plataforma hasta las 200 millas, independientemente de toda consideración geomorfológica. Adicionalmente, incluye la posibilidad de extenderla más allá de las 200 millas, siempre y cuando se cumplan determinadas condiciones. El Estado ribereño ejerce en la plataforma derechos de soberanía exclusiva a los efectos de la exploración y explotación de sus recursos minerales y otros recursos no vivos. En el caso de la plataforma extendida, el Estado ribereño debe efectuar pagos o contribuciones respecto de la explotación de los recursos minerales más allá de las 200 millas marinas, los cuales son distribuidos entre los Estados partes del convenio.

Más allá de la jurisdicción nacional, encontramos el régimen de 'la zona' de los fondos marinos y su subsuelo, que, junto con sus recursos, se proclama como patrimonio común de la humanidad. La Autoridad Internacional de los Fondos Marinos actúa en su nombre y la representa. Ningún Estado puede ejercer soberanía alguna ni derechos soberanos sobre ella. El régimen de la zona está limitado a los recursos minerales.

Seguidamente, encontramos el régimen de alta mar, abierto a todos los Estados y asociado a las libertades de la alta mar. Estas últimas son la navegación, el sobrevuelo, el tendido de cables submarinos, la construcción de islas artificiales, la investigación científica y la pesca. La alta mar

debe ser utilizada para fines pacíficos. La Convención exige a los Estados adoptar medidas en relación con sus nacionales y cooperar con otros Estados en su adopción, para la conservación de los recursos vivos en ella.

La parte XII de la CNUDM establece por primera vez en un tratado multilateral principios generales para la protección del medio marino y contempla la obligación general de los Estados de protegerlo y preservarlo. Se contemplan las medidas para prevenir, reducir y controlar la contaminación marina, así como la necesidad de proteger los ecosistemas raros y vulnerables, y el hábitat de las especies. Además, el deber de prevenir el daño transfronterizo, el de cooperar, el de evitar la introducción de especies extrañas o nuevas y el de evaluar el impacto ambiental, por nombrar algunos.<sup>9</sup>

La Convención a lo largo de su texto faculta a los Estados a dictar normas (o a actuar mediante “organizaciones internacionales competentes” o conferencias diplomáticas) y a velar por su ejecución, lo cual la convierte en un marco para los acuerdos vigentes y futuros de alcance universal, regional y subregional, y como consecuencia se fragmenta el mandato para la elaboración de normas a nivel internacional.<sup>10</sup>

Después de la adopción de la CNUDM se han seguido desarrollando algunos conceptos, en materia de protección del ambiente, tales como el de desarrollo sustentable, el enfoque basado en los ecosistemas y el principio de precaución.<sup>11</sup>

En 1995 se adopta un acuerdo de implementación del convenio, el Acuerdo sobre las Poblaciones de Peces, que elaboró un régimen jurídico para la conservación a largo plazo y el aprovechamiento sostenible de las poblaciones de los peces transzonales y los altamente migratorios, incorporando algunos de estos principios.

Posteriormente, han aparecido ciertos fenómenos no previstos en la Convención, como, por ejemplo, el cambio climático, cuyos efectos adversos afectan los océanos, y al que se atribuye el calentamiento, la acidificación y el aumento del nivel del mar.

Por último, han salido a relucir algunos vacíos en la Convención en materia de conservación de la biodiversidad más allá de las zonas de

<sup>9</sup> Rothwell, Donald & Stephens, Tim, *The international law of the sea*, Hart Publishing Ltd., Oxford, 2010, p. 474; Tanaka, Yoshifumi, *The international law of the sea*, 2ª ed., Cambridge University Press, Cambridge, 2015, pp. 265 y ss.

<sup>10</sup> Tullio, Treves, *Convención de las... op. cit.*, p. 5.

<sup>11</sup> Tanaka, Yoshifumi, *The international law... op. cit.*, p. 248.



jurisdicción nacional y el acceso a los recursos genéticos, lo que ha motivado a los Estados a iniciar negociaciones con miras a la adopción de un futuro acuerdo de implementación del convenio.<sup>12</sup>

### **3. Marco institucional para la gobernanza**

No resulta fácil dilucidar el marco institucional para la gobernanza de los océanos según la CNUDM, sin embargo, comenzaremos por identificar las instituciones creadas por la Convención, las organizaciones internacionales competentes, los órganos de la Secretaría de las Naciones Unidas y de la Asamblea General con competencia en los asuntos oceánicos y los mares, y trataremos de determinar sus roles en la gobernanza mediante sus mandatos y algunas de sus acciones.

#### **3.1. Instituciones creadas por la CNUDM y las organizaciones internacionales competentes**

A fin de brindar certeza sobre la aplicación de la Convención, se crearon tres instituciones: la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos (en adelante la Autoridad) con sede en Kingston (Jamaica); el Tribunal Internacional del Derecho del Mar (en adelante el Tribunal) con sede en Hamburgo (Alemania); y la Comisión de Límites de la Plataforma Continental (en adelante la Comisión), que sesiona en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York (Estados Unidos de América).

##### **3.1.1. La Autoridad Internacional de los Fondos Marinos**

Es la encargada de organizar y controlar las actividades que se llevan a cabo en los fondos marinos y su subsuelo (es decir, en la zona), según el régimen establecido en la parte XI de la Convención y el acuerdo de 1994 relativo a su aplicación, particularmente con miras al aprovechamiento y administración de sus recursos, los cuales son considerados patrimonio común de la humanidad.

---

<sup>12</sup> AGNU, *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*, A/69/780, 13 de febrero de 2015, para. 17.

La Autoridad debe tomar en cuenta los daños a la flora y fauna que las actividades mineras puedan ocasionar, y debe garantizar una protección eficaz del medio marino contra los efectos nocivos que puedan derivarse de dichas actividades. Adicionalmente, la Autoridad podrá realizar investigaciones científicas marinas relativas a la zona y sus recursos, y deberá promover la transmisión de tecnología.<sup>13</sup>

Una de sus principales tareas fue la creación del llamado ‘Código de Minería’, un amplio conjunto de normas (reglamentos y procedimientos) para regular la prospección, exploración y explotación de minerales marinos en la zona.<sup>14</sup> En la actualidad, la Autoridad está elaborando el reglamento y las condiciones contractuales para la explotación de los recursos, lo que permitiría pasar de la exploración a la explotación.<sup>15</sup>

El desempeño de las tareas antes mencionadas sirve para ilustrar el rol de la Autoridad en la gobernanza.<sup>16</sup> Sin embargo, todavía está por verse si, con la tecnología actual y las regulaciones existentes, la explotación en la zona resulta ecológicamente sostenible y protege el medio marino contra los efectos nocivos derivados.

### **3.1.2. El Tribunal Internacional del Derecho del Mar**

Es un órgano judicial independiente, establecido para resolver disputas surgidas de la interpretación y aplicación de la CNUDM. Algunas de sus decisiones han contribuido significativamente a aclarar el alcance de las reglas y principios que contribuyen con la gobernanza de los océanos. Por ejemplo, la Sala de Controversias de los Fondos decidió una opinión consultiva relativa a las responsabilidades y obligaciones de los Estados patrocinantes de personas y entidades con respecto a las actividades en

<sup>13</sup> Artículos 143 y 144, Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, 1982.

<sup>14</sup> Hasta la fecha, la Autoridad ha promulgado el Reglamento sobre Prospección y Exploración de Nódulos Polimetálicos en la Zona (2000), el Reglamento sobre Prospección y Exploración de Sulfuros Polimetálicos en la Zona (2010) y el Reglamento sobre Prospección y Exploración de Costras de Ferromanganeso con Alto Contenido de Cobalto en la Zona (2012), ver <https://www.isa.org.jm/es/mining-code>, consulta del 12 de noviembre de 2017.

<sup>15</sup> Ver SPLOS, *Informe de la 27ª Reunión de los Estados Partes*, SPLOS/316, 10 de julio de 2017, para. 41.

<sup>16</sup> Rothwell & Stephens, *The international law...*, *op. cit.*, p. 479.

la zona,<sup>17</sup> en la cual describió los elementos de la diligencia debida (*due diligence*) según el derecho ambiental internacional, e incluyó entre ellos la aplicación del principio de precaución, las mejores prácticas ambientales y la obligación de realizar evaluaciones del impacto ambiental.<sup>18</sup>

### **3.1.3. La Comisión de Límites de la Plataforma Continental**

Es un órgano técnico especializado encargado de examinar los datos aportados por los Estados ribereños sobre los límites de su plataforma continental cuando esta se extienda más allá de 200 millas marinas, además de hacer recomendaciones en relación con el límite exterior de la plataforma continental.<sup>19</sup>

La labor de la Comisión es de importancia para nuestro tema debido a su actuación en la delimitación de las fronteras marítimas entre las plataformas continentales extendidas de los Estados ribereños y la zona internacional de los fondos marinos. La carga de trabajo de la Comisión se ha visto incrementada por el número de solicitudes presentadas para la extensión de las plataformas continentales, lo que nos hace suponer que pasarán varios años antes de que se pueda conocer la extensión total de la zona.<sup>20</sup>

### **3.1.4. Las organizaciones internacionales competentes**

El objetivo de la Convención de regular los usos contrapuestos de los océanos alienta a los Estados a dictar normas y a colaborar mediante las organizaciones internacionales competentes. Como no existe ninguna

<sup>17</sup> Opinión consultiva del 1º de febrero de 2011, en [https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case\\_no\\_17/17\\_adv\\_op\\_010211\\_en.pdf](https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case_no_17/17_adv_op_010211_en.pdf), consulta del 10 de noviembre de 2017.

<sup>18</sup> Oral, Nilufer, “Implementing part XII of the 1982 UN Law of the Sea Convention and the role of international courts”, en Boschiero, Nerina, Pitea, Cesare, Scovazzi, Tullio & Ragni, Chiara (eds.), *International courts and the development of international law. Essays in honour of Tullio Treves*, Springer, La Haya, 2013, pp. 419 y ss.; Pineschi, Laura, “The duty of environmental impact assessment in the first ITLOS chamber’s advisory opinion: towards the supremacy of the general rule to protect and preserve the marine environment as a common value?”, en *International courts...*, *op. cit.*, pp. 425 y ss.

<sup>19</sup> Artículos 1º, 2º y 3º, anexo II, Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, 1982.

<sup>20</sup> Hasta la fecha se han presentado 78 solicitudes, ver [http://www.un.org/depts/los/clcs\\_new/commission\\_submissions.htm](http://www.un.org/depts/los/clcs_new/commission_submissions.htm), consulta del 11 de noviembre de 2017.

organización creada con mandato exclusivo para la gobernanza de los océanos, un grupo variado de fondos y programas, y los organismos especializados dentro del sistema de las Naciones Unidas llevan adelante el actual esquema de gobernanza, lo cual sirve para explicar la existencia de vacíos e incluso posibles conflictos o solapamientos de funciones.<sup>21</sup>

Entre las organizaciones internacionales competentes de mayor importancia debe mencionarse en primer lugar a la Organización Marítima Internacional (en adelante OMI), que regula el transporte marítimo internacional, desarrolla reglas y normas relativas al incremento de la seguridad marítima, la eficiencia de la navegación, la prevención y el control de la contaminación marina. Luego se puede señalar al Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (conocido como PNUMA), que a través de su Programa de Mares Regionales promueve un enfoque regional para el control de la contaminación ambiental y el manejo sostenible de los recursos marinos y costeros.<sup>22</sup> También existe la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (en adelante FAO), entre cuyos objetivos está la ordenación y utilización sostenibles de las pesquerías y por eso desarrolló el Código de Conducta de la FAO para la Pesca Responsable.<sup>23</sup> Por último, está la Comisión Oceanográfica Intergubernamental (en adelante COI) de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), que promueve la cooperación internacional y la investigación de los océanos y las zonas costeras.<sup>24</sup>

### 3.1.5. La ONU-Océanos

Existe un mecanismo articulador interinstitucional, la ONU-Océanos, que busca mejorar la coordinación, coherencia y eficacia de la Autoridad y

<sup>21</sup> Elferink, “Reviewing the implementation of the LOS Convention: the role of the United Nations Assembly and the Meeting of States Parties”, en Elferink, Alex & Rothwell, Donald (eds.), *Oceans management in the 21st century: institutional frameworks and responses*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2004, pp. 297 y ss.

<sup>22</sup> Para mayor información sobre el Programa de Mares Regionales y su rol en la gobernanza, ver Van Dyke, J. M., “Whither the UNEP regional seas programmes?”, en Schreiber, Harry & Paik, Jin-Hyun (eds.), *Regions, institutions and the law of the sea. Studies in ocean governance*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2013, pp. 89-110.

<sup>23</sup> Para ahondar en este tema, ver Pulvenis, Jean-François, “FAO, ocean governance, and the law of the sea”, en *Regions, institutions...*, *op. cit.*, pp. 111-128.

<sup>24</sup> Sobre los distintos mecanismos de gobernanza de las organizaciones internacionales competentes, ver Rochette *et al.*, “Regional oceans...”, *op. cit.*, pp. 10 y ss.

las organizaciones competentes dentro del sistema de las Naciones Unidas para las cuestiones relativas a los océanos y las costas.<sup>25</sup> Para ello sus miembros tratan de compartir regularmente las actividades en curso y las planificadas, y así poder identificar posibles áreas de colaboración, facilitar las aportaciones de sus organizaciones y alentar mejores prácticas con énfasis en las lecciones aprendidas.

Entre las actividades realizadas por la ONU-Océanos está la elaboración del inventario de mandatos, prioridades y actividades en curso de todos sus miembros en 2016.<sup>26</sup> El inventario está disponible como base de datos accesible en el portal digital de ONU-Océanos.<sup>27</sup> Se espera que los miembros continúen perfilando el inventario y determinen las sinergias o actividades conjuntas orientadas a fomentar ámbitos de colaboración.<sup>28</sup>

A pesar de que la ONU-Océanos ha sido un mecanismo útil para establecer una mejor cooperación y coordinación entre los organismos pertinentes, su labor en pro de la gobernanza de los océanos ha sido limitada. Ello se debe en parte a la naturaleza de las funciones para las cuales fue concebida, es decir, un mandato limitado y tal vez constreñido por la falta de recursos financieros para el desarrollo de proyectos y tareas conjuntas.<sup>29</sup>

### 3.2. Órganos de gobierno de la CNUDM

Tradicionalmente los tratados formalizan entre sus disposiciones la creación de algún organismo o conferencia de las partes para facilitar su revisión

<sup>25</sup> Entre las organizaciones que participan en las reuniones de ONU-Océanos se encuentran: Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica, Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico, FAO, Organismo Internacional de Energía Atómica, Organización Internacional del Trabajo, OMI, COI, Autoridad Internacional de los Fondos Marinos, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, Oficina del Alto Representante para los Países Menos Adelantados, los Países en Desarrollo sin Litoral y los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUMA, Organización de las Naciones Unidas para la Ciencia y la Cultura, Agencia de la ONU para los Refugiados, Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, Organización Meteorológica Mundial y Banco Mundial.

<sup>26</sup> ONU-Océanos, *Fifteenth meeting of UN-Oceans 13-15 June 2016*, UNHQ, New York, en [http://www.unoceans.org/fileadmin/user\\_upload/unoceans/docs/Summary\\_of\\_UN-Oceans\\_15th\\_meeting.pdf](http://www.unoceans.org/fileadmin/user_upload/unoceans/docs/Summary_of_UN-Oceans_15th_meeting.pdf), consulta del 1º de noviembre de 2017.

<sup>27</sup> Ver [www.unoceans.org](http://www.unoceans.org), consulta del 11 de noviembre de 2017.

<sup>28</sup> AGNU, *Los océanos y el derecho del mar*, A/RES/70/235, 15 de marzo de 2016, para. 318.

<sup>29</sup> AGNU, *Los océanos y el derecho del mar*, A/72/70/Add. 1, 6 de septiembre de 2017, para. 79.

e implementación. Este no es el caso de la CNUDM, que otorgó funciones limitadas a la Reunión de los Estados Partes, por lo que ha sido este organismo, junto con el Secretario General de las Naciones Unidas, el que ha desempeñado las funciones de gobierno de la Convención. Por su parte, la Asamblea General, aun cuando no es mencionada en el convenio, ha estado comprometida en la revisión de su implementación.<sup>30</sup>

### **3.2.1. La Reunión de los Estados Partes**

La opinión predominante es que las funciones de la Reunión de las Partes se limitan a velar por las cuestiones financieras y administrativas relacionadas con los órganos establecidos por la Convención, tales como la aprobación de sus presupuestos, la administración de los fondos fiduciarios y la elección de los jueces del Tribunal y de los miembros de la Comisión.<sup>31</sup>

La Reunión también examina los informes del Tribunal, de la Autoridad y de la Comisión, y el del Secretario General sobre los océanos y el derecho del mar. Su rol es limitado si se le compara con el del Secretario General.

### **3.2.2. El Secretario General de las Naciones Unidas**

El artículo 319 de la Convención confiere al Secretario General un mandato amplio, otorgándole, entre otros, el rol de depositario del convenio y la obligación de informar a los Estados partes,<sup>32</sup> a la Autoridad y a las organizaciones internacionales competentes de las cuestiones de carácter general que hayan surgido en torno a la Convención, así como convocar a las reuniones de los Estados partes.

Para realizar sus funciones, el Secretario General cuenta con el apoyo de la División de Asuntos Oceánicos y del Derecho del Mar de la

<sup>30</sup> Elferink, “Reviewing the...”, *op. cit.*, pp. 295 y ss.

<sup>31</sup> Ver División de Asuntos Oceánicos y del Derecho del Mar, Reunión de los Estados Partes, en [http://www.un.org/depts/los/meeting\\_states\\_parties/meeting\\_states\\_parties.htm#Introduction](http://www.un.org/depts/los/meeting_states_parties/meeting_states_parties.htm#Introduction), consulta del 1º de noviembre de 2017.

<sup>32</sup> Luego de la adopción de la Convención, la Asamblea General solicitó al Secretario General reportar sobre los últimos acontecimientos relativos a los océanos. En principio, el informe versaba sobre los trabajos preparatorios para la entrada en vigor de la Convención; luego, el informe incluyó información sobre los acontecimientos de relevancia del derecho del mar y los asuntos oceánicos. *Ibid.*, p. 303.

Oficina de Asuntos Jurídicos de la Secretaría, conocida como DOALOS, la cual proporciona a los Estados partes y a las organizaciones internacionales competentes asesoramiento, asistencia e información sobre la aplicación de la Convención y sus acuerdos conexos.<sup>33</sup>

La División presta servicios sustantivos a la Asamblea General, a la Reunión de los Estados Partes y a los órganos subsidiarios relacionados con los océanos. También cumple funciones asociadas con la coordinación entre organismos y programas de las Naciones Unidas y actúa como punto focal en la coordinación de ONU-Océanos.<sup>34</sup>

### **3.2.3. La Asamblea General de las Naciones Unidas**

La Asamblea General es el principal órgano deliberativo, de formulación de políticas y representativo de las Naciones Unidas. Se reúne una vez al año y entre sus funciones se encuentra la formulación de recomendaciones para promover la cooperación política internacional, el desarrollo y la codificación del derecho internacional, el disfrute de los derechos humanos y las libertades fundamentales, conjuntamente con la colaboración internacional en las esferas económica, social, humanitaria, cultural, educativa y sanitaria.<sup>35</sup>

A partir de la entrada en vigor de la CNUDM, la Asamblea General comenzó a revisar la implementación de la Convención. Para ello examina los informes anuales del Secretario General sobre los océanos y el derecho del mar conjuntamente con el de la Reunión de los Estados Partes, y emite una resolución invitando a los órganos de la Secretaría, de la Asamblea, y a las agencias especializadas a tomar acciones. Algunos sostienen que la Asamblea “[...] ha podido ejercer este rol debido a que la Convención no se lo asignó a la Reunión de las Partes”.<sup>36</sup> Además, por ser el principal órgano deliberativo y de formulación de políticas de las Naciones Unidas, podría afirmarse que la Asamblea General se encuentra en una posición privilegiada para dar coherencia a las políticas sobre los océanos.

<sup>33</sup> Estos acuerdos son: Acuerdo relativo a la Parte XI atinente a la Zona y Acuerdo de 1995 relativo a la Conservación y Ordenación de las Poblaciones de Peces Transzonales y las Poblaciones de Peces Altamente Migratorios.

<sup>34</sup> Ver División de Asuntos Oceánicos y del Derecho del Mar, en <http://www.un.org/es/law/los/>, consulta del 1º de noviembre de 2017.

<sup>35</sup> Artículo 11, Carta de las Naciones Unidas, 1945.

<sup>36</sup> Elferink, “Reviewing the...”, *op. cit.*, p. 304.

La Asamblea ha creado varios órganos subsidiarios con la finalidad de facilitar el análisis de las cuestiones relativas a los océanos y el derecho del mar. Sus reuniones están abiertas a todos los Estados miembros, independientemente de que se hayan hecho parte de la CNUMD. Entre ellos destacan:

### *3.2.3.1. El Grupo de Trabajo Plenario Especial*

El Grupo de Trabajo Plenario Especial sobre el Proceso Ordinario de Presentación de Informes y Evaluación del Estado del Medio Marino a Escala Mundial, incluidos los Aspectos Socioeconómicos, fue creado en 2009 con la finalidad de establecer un proceso de presentación de informes y evaluación del medio marino a escala mundial, conocido como el Proceso Ordinario.<sup>37</sup>

La idea de establecer este proceso surgió en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible de 2002 al determinar que existían importantes lagunas en la comprensión y gestión de los océanos, y que para enfrentar el problema de su degradación debían mantenerse bajo vigilancia permanente.<sup>38</sup>

Para ello la Asamblea puso en marcha una primera fase en 2006, cuando se examinaron más de 1200 evaluaciones sobre el estado de los océanos (regionales, mundiales y parciales) y se formularon sugerencias de cómo llevar a cabo las evaluaciones integradas, es decir, incluyendo los aspectos ambientales, sociales y económicos.<sup>39</sup>

El grupo concluyó la primera evaluación marina integrada a escala mundial (Evaluación Mundial de los Océanos en 2014),<sup>40</sup> correspondiente al primer ciclo (2010-2014). La evaluación describe el valor global de los océanos para la humanidad y las principales presiones que sufre el entor-

<sup>37</sup> AGNU, *Los océanos y el derecho del mar*, A/RES/63/111, 12 de febrero de 2009, para. 157.

<sup>38</sup> PNUMA-COI, *La evaluación de evaluaciones, conclusiones del grupo de expertos. Fase inicial del Proceso Ordinario de Presentación de Informes y Evaluación del Estado del Medio Marino a Escala Mundial, incluidos los Aspectos Socioeconómicos*, 2009, p. 12, en [http://www.un.org-regular-process.org/images/Documents/aoa%20sdm%20\(spanish\).pdf](http://www.un.org-regular-process.org/images/Documents/aoa%20sdm%20(spanish).pdf), consulta del 1º de octubre de 2017.

<sup>39</sup> AGNU, *Carta de fecha 7 de julio de 2015 dirigida al presidente de la Asamblea General por los copresidentes del Grupo de Trabajo Plenario Especial sobre el Proceso Ordinario de Presentación de Informes y Evaluación del Estado del Medio Marino a Escala Mundial, incluidos los Aspectos Socioeconómicos*, A/70/112, 22 de julio de 2015, para. 17.

<sup>40</sup> Disponible en [http://www.un.org/depts/los/global\\_reporting/WOA\\_RegProcess.htm](http://www.un.org/depts/los/global_reporting/WOA_RegProcess.htm), consulta del 1º de noviembre de 2017.



no marino. Su objetivo es establecer las bases de referencia para evaluar en un segundo ciclo, las tendencias e identificar (2016-2020)<sup>41</sup> evaluar las tendencias e identificar las deficiencias, así como señalar las actividades clave para apoyar otros procesos intergubernamentales relacionados con los océanos, tales como la Agenda 2030.<sup>42</sup>

La labor de este grupo es fundamental para mejorar la base científica en la formulación de políticas y la toma de decisiones por parte de la Asamblea.

### 3.2.3.2. *El Proceso de Consultas*

El Proceso Abierto de Consultas Oficiosas de las Naciones Unidas sobre los Océanos y el Derecho del Mar, o el Proceso de Consultas, fue creado en 1999 con la finalidad de facilitar el examen anual por la Asamblea General de los acontecimientos registrados en relación con los asuntos oceánicos y el derecho del mar de una manera efectiva y constructiva.<sup>43</sup>

El objetivo del Proceso de Consultas es formular sugerencias a la Asamblea para que examine cuestiones concretas, con especial hincapié en la determinación de esferas en las que deba mejorarse la coordinación y la cooperación en los planos intergubernamentales e interinstitucionales. Entre los temas debatidos en este foro se encuentran modos de contribuir con la evaluación en el contexto de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (2011), las energías renovables marinas (2012), los efectos de la acidificación de los océanos (2013), el papel de los productos pesqueros en la seguridad alimentaria mundial (2014), los océanos y el desarrollo sostenible (2015), los detritos marinos, plásticos y microplásticos (2016), y los efectos del cambio climático en los océanos (2017), por citar algunos.<sup>44</sup>

<sup>41</sup> AGNU, *Informe relativo a la labor del Grupo de Trabajo Plenario Especial sobre el Proceso Ordinario de Presentación de Informes y Evaluación del Estado del Medio Marino, incluidos los Aspectos Socioeconómicos*, A/71/362, 29 de agosto de 2016, para. 18.

<sup>42</sup> *Ibid.*, paras. 23, 24.

<sup>43</sup> Ver AGNU, *Resultados del examen por la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible del tema sectorial "Los océanos y los mares": coordinación y cooperación internacionales*, A/RES/54/33, 18 de enero de 2000, para. 2.

<sup>44</sup> Para mayor información sobre el Proceso de Consultas, ver [http://www.un.org/Depts/los/consultative\\_process/consultative\\_process.htm](http://www.un.org/Depts/los/consultative_process/consultative_process.htm), consulta del 10 de noviembre de 2017.

### 3.2.3.3. *El Comité Preparatorio*

En junio de 2015, la Asamblea General creó un Comité Preparatorio para la elaboración de un nuevo instrumento jurídicamente vinculante en el marco de la CNUMD.<sup>45</sup> El objetivo central de las negociaciones versó sobre las reglas de conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional. También se debatió sobre los recursos genéticos marinos, las cuestiones relativas a la distribución de los beneficios, las medidas como los mecanismos de gestión basados en las zonas geográficas, incluidas las áreas marinas protegidas, las evaluaciones del impacto ambiental, la creación de capacidad y la transferencia de tecnología marina.<sup>46</sup>

El Comité recomendó en el texto del convenio presentado a la Asamblea la inclusión de principios y enfoques clásicos e innovadores, entre los que destacan el principio de desarrollo sostenible, de quien contamina paga, y de participación pública; los enfoques ecosistémico, precautorio e integrado; también el fomento de la resiliencia a los efectos del cambio climático; y la transparencia de la información y su disponibilidad. El Comité propuso a la Asamblea convocar una conferencia intergubernamental a los efectos de elaborar el convenio en 2018.<sup>47</sup> Se espera que este nuevo convenio llene los vacíos existentes en esta materia.

## 4. El Objetivo 14 de Desarrollo Sostenible

En el año 2015, la Asamblea General aprobó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que pretende retomar los Objetivos de Desarrollo del Milenio y alcanzar lo que estos no lograron.<sup>48</sup> A diferencia de los

<sup>45</sup> AGNU, *Elaboración de un instrumento internacional jurídicamente vinculante en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar relativo a la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional*, A/RES/69/292, 6 de julio de 2015, para. 1, a).

<sup>46</sup> *Ibid.*, para. 2.

<sup>47</sup> AGNU, *Informe del Comité Preparatorio establecido en virtud de la Resolución 69/292 de la Asamblea General: elaboración de un instrumento internacional jurídicamente vinculante en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar relativo a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional*, A/AC.287/2017/PC.4/2, 31 de julio de 2017, para. 38.

<sup>48</sup> AGNU, *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, A/RES/70/1, 21 de octubre de 2015.

Objetivos del Milenio que no mencionan a los océanos, la Agenda 2030 sí reconoce su importancia en el desarrollo al incorporarlos en el Objetivo 14: “Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible”.<sup>49</sup>

El Objetivo 14 contiene las siguientes metas y fechas límites:

- 1) al 2025 prevenir y reducir la contaminación marina de todo tipo, en especial la producida por actividades en tierra (detritos marinos y polución por nutrientes);
- 2) al 2020 gestionar y proteger sosteniblemente los ecosistemas marinos y costeros, fortaleciendo su resiliencia y adoptando medidas para restaurarlos;
- 3) minimizar y abordar los efectos de la acidificación de los océanos;
- 4) al 2020 reglamentar eficazmente la explotación pesquera, poniendo fin a la pesca excesiva, ilegal, no declarada y no reglamentada, y a las prácticas destructivas, y aplicar planes de gestión con fundamento científico para restablecer las poblaciones de peces;
- 5) al 2020 conservar al menos el 10% de las zonas costeras y marinas bajo protección de conformidad con las leyes nacionales y el derecho internacional;
- 6) al 2020 prohibir ciertas formas de subvención a la pesca;
- 7) al 2030 aumentar los beneficios económicos que los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países menos adelantados obtienen del uso sostenible de los recursos marinos (mediante la pesca, la acuicultura y el turismo).

Para lograr estas metas, se debe:

- a) aumentar los conocimientos científicos, desarrollar la capacidad de investigación y la transferencia de tecnología marina;
- b) facilitar el acceso de los pescadores artesanales a los recursos marinos y los mercados; y

---

<sup>49</sup> Nathan, Alexi, “The law of the seas: a barrier to implementation of Sustainable Development Goal 14”, *Sustainable Development Law & Policy*, 2016, 16, (2), p. 36.

- c) mejorar la conservación y el uso sostenible de los océanos y sus recursos aplicando el derecho internacional reflejado en la CNUDM.<sup>50</sup>

Las metas del Objetivo 14 apuntan hacia las áreas donde se requieren acciones urgentes para devolver la salud a los océanos, tales como la regulación efectiva de la explotación pesquera y la eliminación de sus subvenciones; la protección de los ecosistemas costeros y marinos; el abordaje de los efectos de la acidificación; la designación de zonas marinas protegidas; y la lucha contra la contaminación marina. Las metas no se limitan a acciones en el aspecto ambiental, sino que incluyen acciones sobre la repartición equitativa de beneficios en el uso de los océanos, por ejemplo, a favor de ciertos países (insulares en desarrollo y menos adelantados), así como garantías en el acceso a los mercados para ciertos segmentos de la población (pescadores artesanales), conjugando así las tres dimensiones del desarrollo sostenible.

Para alcanzar cada uno de estas metas, es indispensable incrementar el conocimiento científico, las acciones en pro de la capacitación de expertos en los países, el acceso a los pescadores artesanales y el cumplimiento de las disposiciones de la CNUDM relativas a la conservación de los océanos y su uso sostenible.

Las metas apuntan a la necesidad de lograr resultados en el corto, mediano y largo plazo (5, 10 o 15 años). Los gobiernos de los países son los principales responsables de dar seguimiento en el plano nacional y regional a través de las exámenes nacionales de carácter voluntario. Para la rendición de cuentas, debe llevarse a cabo un proceso sistemático de monitoreo y examen de las distintas dimensiones a nivel mundial por el Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible (FPAN), bajo los auspicios de la Asamblea General y el Consejo Económico y Social (Ecosoc).<sup>51</sup>

A fin de encontrar formas para apoyar la consecución del Objetivo 14, se realizó la ‘Conferencia sobre los Océanos’ en 2017, entre cuyos objetivos estaba fomentar las alianzas que han resultado exitosas e incrementar la participación de todos los interesados, incluidas otras organizaciones

<sup>50</sup> *Ibid.*, para. 14.

<sup>51</sup> Ver <https://sustainabledevelopment.un.org/hlpf>, consulta del 11 de noviembre de 2017.

intergubernamentales, las instituciones financieras internacionales, las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones de la sociedad civil, las instituciones académicas, la comunidad científica, el sector privado y las organizaciones filantrópicas, para dar difusión a las experiencias adquiridas a nivel nacional, regional e internacional en la consecución del Objetivo 14, así como para contribuir y mejorar el proceso de seguimiento y examen de la Agenda 2030.<sup>52</sup>

Al finalizar la Conferencia se adoptó la declaración titulada “Nuestros océanos, nuestro futuro, llamamiento a la acción”, en la cual los jefes de Estado y de Gobierno, con la plena participación de la sociedad civil, afirmaron su compromiso de actuar de manera decidida para detener e invertir el deterioro de la salud de los océanos, la reducción de la productividad de sus ecosistemas y proteger y restablecer su resiliencia e integridad ecológica. El informe recoge los diálogos sobre las alianzas y una lista de 1380 compromisos voluntarios para la consecución del Objetivo 14.<sup>53</sup>

## 5. Consideraciones finales

Como hemos podido observar, las metas del Objetivo 14 señalan aquellas áreas donde se requieren esfuerzos y nuevas acciones, y a su vez sugieren la presencia de algunas debilidades en el actual régimen legal e institucional establecido bajo el marco de la CNUDM para la gobernanza ecológicamente sostenible de los océanos.

Comenzaremos por señalar que, a pesar de que la CNUDM no hace mención al término gobernanza de los océanos, sí establece un complejo marco jurídico para gestionar y utilizar los océanos del mundo y sus recursos de una forma ecológicamente sostenible, pero lo hace a través de un mandato fragmentado de gobernanza entre los Estados, la Secretaría, la Asamblea y las organizaciones internacionales competentes.

Antes de tratar los aspectos relativos al marco legal y el entramado institucional, quisiéramos acotar que podría cuestionarse la eficiencia del

<sup>52</sup> Ver AGNU, *Modalidades de la Conferencia de las Naciones Unidas para Apoyar la Consecución del Objetivo de Desarrollo Sostenible 14: conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible*, A/RES/70/303, 23 de septiembre de 2016, para. 3.

<sup>53</sup> Ver Naciones Unidas, *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas para Apoyar la Consecución del Objetivo de Desarrollo Sostenible 14: conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible*, A/CONF.230/14.

régimen legal desarrollado por la CNUDM, y también podría debatirse sobre la conveniencia de promover un movimiento orientado a enmendar la constitución de los océanos, conjuntamente con una discusión sobre posibles acciones para asegurar la eficacia de las instituciones con mandato en la gobernanza sin perder de vista áreas clave a las que nos hemos referido a lo largo del presente trabajo, las cuales son la conservación de los recursos vivos (la pesca), la protección y preservación del medio marino (la contaminación marina terrestre, ecosistemas marinos y costeros, y la designación de zonas marinas protegidas) y, por último, el acceso equitativo a los usos y recursos de los océanos.

Por lo que respecta al marco jurídico vinculado a la conservación de los recursos vivos, la Convención obliga a los Estados a no permitir la sobreexplotación de las pesquerías (con base en cálculos de captura permisible y máximo sustentable) en la ZEE, a adoptar medidas con respecto a sus nacionales y a cooperar con otros Estados en alta mar para garantizar su conservación. Sin embargo, el declive en el número de peces demuestra una falta de voluntad o de capacidad de los Estados de cumplir con sus obligaciones. Desde el punto de vista legal, pareciera existir una necesidad de examinar los límites de las reglas de conservación basadas en el enfoque tradicional por zonas y de explorar nuevas perspectivas jurídicas, como el enfoque ecosistémico, precautorio e integrado, y principios de participación pública, de transparencia de la información, y el establecimiento de mecanismos más eficaces para asegurar el cumplimiento de las obligaciones.

Con respecto a la contaminación marina, esta se encuentra ampliamente regulada en la parte XII de la Convención. En el caso de la contaminación proveniente de fuentes terrestres, la obligación de su regulación recae en los Estados partes, quienes muchas veces adoptan regulaciones menos estrictas que las acogidas en el plano regional, debido en parte a la falta de acuerdos globales en la materia.

En relación con la destrucción de los ecosistemas marinos y costeros, la Convención hace mención a ellos dentro de la obligación general de proteger y preservar el medio marino (ecosistemas raros y vulnerables).<sup>54</sup> Adicionalmente, mecanismos como la designación de zonas marinas protegidas, que podrían ayudar en la protección de ciertos hábitats naturales, no fueron contemplados en las disposiciones de la CNUDM, aunque sí aparecen reflejados en otros convenios que buscan proteger la vida acuática.

---

<sup>54</sup> Artículo 194, Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, 1982.

Por lo que respecta a la equidad en el acceso y la utilización de las materias primas y los recursos marinos, la Convención atiende a una división por zonas, dentro de la jurisdicción nacional donde el Estado ribereño tiene los derechos de explotación de los recursos, salvo determinadas circunstancias en las que debe dar acceso a los países desventajados o sin litoral, y en las zonas más allá de la jurisdicción nacional, como la de alta mar, donde las libertades son concedidas a todos los nacionales (sin distinción), y en la zona, donde los recursos solo pueden ser explotados bajo el régimen establecido por la Autoridad. Como se observe, aunque pareciera equitativa, esta división no es necesariamente justa debido en parte a la ubicación natural de los recursos o a la capacidad de ciertos países, especialmente los pequeños Estados insulares o los menos adelantados, para explotar estos recursos. De allí la necesidad de medidas de apoyo para ciertos sectores a fin de lograr beneficios económicos del uso sostenible de los recursos marinos.

Entrando en el marco institucional, vemos que las instituciones creadas por la CNUDM, el Tribunal y la Comisión, tienen un mandato limitado en la gobernanza de los océanos. El rol principal, en cambio, parece recaer en las denominadas ‘organizaciones internacionales competentes’ y en un futuro en la Autoridad en lo que respecta a las actividades en la zona. Sin embargo, existen fallas en la coordinación, coherencia y eficacia de estas organizaciones en la gobernanza, como, por ejemplo, desconocimiento entre ellas de las actividades llevadas a cabo por cada una, falta de colaboración en áreas conjuntas y en el intercambio de información. La ONU-Océanos, con un mandato limitado y sin recursos, parece no darse abasto para corregir y optimizar la coordinación interinstitucional y lograr la coherencia de políticas y acciones dentro del sistema de las Naciones Unidas.

Por su parte, el Secretario General informa a la Asamblea sobre las principales novedades relacionadas con los asuntos oceánicos y el derecho del mar, mientras que la Reunión de los Estados Partes ejerce un rol limitado a cuestiones financieras y administrativas. La Asamblea, en su tarea de revisar la implementación del convenio, adopta resoluciones dirigidas a los órganos de la Secretaría, de la Asamblea, a las agencias especializadas y a los Estados, donde emite recomendaciones para llevar a cabo la gobernanza.

Entre las principales tareas desarrolladas por la Asamblea en pro de la gobernanza destaca la creación del Proceso Ordinario de Presentación de Informes y Evaluación del Estado Marino, que obliga a todos los Estados a producir los informes y evaluaciones integrados a nivel nacional y

regional, y a la vez a ayudar a identificar las áreas donde se debe promover la capacitación nacional, a fin de asegurarse de que los Estados cuenten con las habilidades para estas tareas y el inicio de las negociaciones dirigidas a elaborar un acuerdo multilateral en el marco de la Convención para las conservaciones y uso sostenible de la diversidad biológica marina fuera de las zonas de jurisdicción nacional, lo cual llenaría el vacío actual de la regulación en esta materia.

Adicionalmente, al incluir el Objetivo 14 en la Agenda 2030, la Asamblea deja plasmada en un instrumento la agenda política de la organización en materia de asuntos oceánicos. Este plan debe ser incorporado por todos los Estados miembros de las Naciones Unidas dentro de sus planes de desarrollo nacionales. Esto no será tarea fácil, puesto que ha quedado evidenciada la existencia de una necesidad de aumentar los conocimientos científicos, de capacitar a expertos y de realzar la transferencia de tecnología marina por parte de los Estados, quienes a su vez deben tratar de avanzar en la ratificación, la aceptación y la implementación de los instrumentos relacionados con los océanos que aplican el derecho internacional reflejado en la CNUDM.

Por su parte, la Conferencia de los Océanos aportó otro elemento de importancia a la discusión, como es la necesidad de integrar efectivamente a los distintos actores de la sociedad civil en los esfuerzos para la consecución del Objetivo 14, a través de la inscripción de compromisos voluntarios, haciendo a todos partícipes en la ejecución de acciones para alcanzar la gobernanza sostenible de los océanos.

## Conclusiones

Después de examinar la CNUDM y el Objetivo 14 teniendo en cuenta las tres dimensiones del desarrollo sostenible, y del análisis jurídico e institucional del marco de la gobernanza, se desprenden las siguientes conclusiones:

A pesar de las debilidades de la Convención en ciertas áreas de la gobernanza, se puede decir que creó un marco normativo e institucional para hacer frente a la gobernanza sostenible de los océanos; sin embargo, de llegarse a plantear una enmienda al convenio sería conveniente considerar la inclusión de nuevos enfoques y principios en materia de conservación del ambiente y hacer más eficientes los mecanismos de implementación de la Convención.

Uno de los avances más importantes en los últimos años ha sido el desarrollo de la Evaluación Mundial de los Océanos, que dará origen a



las bases de referencia para las evaluaciones e informes periódicos sobre el estado de los océanos. Solo manteniendo una labor de vigilancia permanente de los océanos, podrán los países y la comunidad internacional acertar en las estrategias contra los desafíos que impone la gobernanza de los océanos.

Los órganos de la Secretaría, de la Asamblea, y las agencias especializadas deben trabajar dentro del marco legal e institucional establecido, y apostar por el avance en el cumplimiento de la Convención y por una mayor coordinación interinstitucional e intergubernamental. En este sentido, parece necesario fortalecer los mecanismos de cooperación interinstitucional, como la ONU-Océanos, lo cual significaría una mejora para la coherencia en todo lo relativo a los océanos en el sistema de las Naciones Unidas e incidiría positivamente sobre la gobernanza.

El impacto de la Agenda 2030 y su Objetivo 14 surte efecto en todos los países miembros de las Naciones Unidas, y eso también incluye a aquellos países que no son parte de la CNUMD. Como tema de análisis futuro, sería interesante hacer un estudio de caso para comparar los impactos de este objetivo y la gestión de la gobernanza entre dos países no firmantes, vecinos pero que están alineados en ejes políticos distintos, como es el caso de Colombia y Venezuela.

Por último, no basta solo con la participación de los Estados y los organismos internacionales. Para lograr océanos sanos, productivos, protegidos y resilientes, hace falta el compromiso de otros actores de la sociedad civil, como el sector científico, financiero y privado; de allí la importancia de avanzar en las alianzas entre múltiples interesados y compartir prácticas exitosas.

## Referencias

### Libros

- Churchill, Robin & Lowe, Vaughan, *The law of the sea*, 3<sup>a</sup> ed., Manchester University Press, Manchester, 1999.
- Elferink, Alex, “Reviewing the implementation of the LOS Convention: the role of the United Nations Assembly and the Meeting of States Parties”, en Elfenrik, Alex & Rothwell, Donald (eds.), *Oceans management in the 21<sup>st</sup> century: institutional frameworks and responses*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2004, pp. 295-302.

- Oral, Nilufer, “Implementing part XII of the 1982 UN Law of the Sea Convention and the role of international courts”, en Boschiero, Nerina, Pitea, Cesare, Scovazzi, Tullio & Ragni, Chiara (eds.), *International courts and the development of international law. Essays in honour of Tullio Treves*, Springer, La Haya, 2013, pp. 403-423.
- Pineschi, Laura, “The duty of environmental impact assessment in the first ITLOS chamber’s advisory opinion: towards the supremacy of the general rule to protect and preserve the marine environment as a common value?”, en Boschiero, Nerina, Pitea, Cesare, Scovazzi, Tullio & Ragni, Chiara (eds.), *International courts and the development of international law. Essays in honour of Tullio Treves*, Springer, La Haya, 2013, pp. 425-439.
- Rothwell, Donald & Stephens, Tim, *The international law of the sea*, Hart Publishing Ltd., Oxford, 2010.
- Tanaka, Yoshifumi, *The international law of the sea*, 2ª ed., Cambridge University Press, Cambridge, 2015.

## Artículos

- Nathan, Alexi, “The law of the seas: a barrier to implementation of Sustainable Development Goal 14”, *Sustainable Development Law & Policy*, 2016, 16, (2), pp. 36-37.
- Pulvenis, Jean-François, “FAO, ocean governance, and the law of the sea”, en Schreiber, Harry & Paik, Jin-Hyun (eds.), *Regions, institutions and the law of the sea. Studies in ocean governance*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2013, pp. 111-128.
- Rochette, Julien, Bille, Raphael, Molenaar, Erik, Drankier, Petra & Chabason, Lucien, “Regional oceans governance mechanism: a review”, *Marine Policy*, 2015, 60, pp. 9-19.
- Tullio, Treves, *Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar*, Naciones Unidas, Nueva York, 2008, en [http://legal.un.org/avl/pdf/ha/uncls/uncls\\_s.pdf](http://legal.un.org/avl/pdf/ha/uncls/uncls_s.pdf), consulta del 21 de noviembre de 2017.
- Van Dyke, J. M., “Whither the UNEP regional seas programmes?”, en Schreiber, Harry & Paik, Jin-Hyun (eds.), *Regions, institutions and the law of the sea. Studies in ocean governance*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2013, pp. 89-110.
- Van Hoecke, Mark, “Doctrina jurídica: ¿qué método(s) para qué tipo de disciplina?”, *Ciencia Jurídica*, 2014, 3, (6), pp. 127-148.

## Otros instrumentos

- AGNU, *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*, A/69/89, 13 de febrero de 2015.
- AGNU, *Carta de fecha 7 de julio de 2015 dirigida al presidente de la Asamblea General por los copresidentes del Grupo de Trabajo Plenario Especial sobre el Proceso Ordinario de Presentación de Informes y Evaluación del Estado del Medio Marino a Escala Mundial, incluidos los Aspectos Socioeconómicos*, A/70/112, 22 de julio de 2015.
- AGNU, *Elaboración de un instrumento internacional jurídicamente vinculante en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar relativo a la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional*, A/RES/69/292, 6 de julio de 2015.
- AGNU, *Informe del Comité Preparatorio establecido en virtud de la Resolución 69/292 de la Asamblea General: elaboración de un instrumento internacional jurídicamente vinculante en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar relativo a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional*, A/AC.287/2017/PC.4/2, 31 de julio de 2017.
- AGNU, *Informe relativo a la labor del Grupo de Trabajo Plenario Especial sobre el Proceso Ordinario de Presentación de Informes y Evaluación del Estado del Medio Marino, incluidos los Aspectos Socioeconómicos*, A/71/362, 29 de agosto de 2016.
- AGNU, *Los océanos y el derecho del mar*, A/72/70/Add. 1, 6 de septiembre de 2017.
- AGNU, *Los océanos y el derecho del mar*, A/RES/63/111, 12 de febrero de 2009.
- AGNU, *Los océanos y el derecho del mar*, A/RES/70/235, 15 de marzo de 2016.
- AGNU, *Modalidades de la Conferencia de las Naciones Unidas para Apoyar la Consecución del Objetivo de Desarrollo Sostenible 14: conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible*, A/RES/70/303, 23 de septiembre de 2016.
- AGNU, *Resultados del examen por la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible del tema sectorial “Los océanos y los mares”: coordinación y cooperación internacionales*, A/RES/54/33, 18 de enero de 2000.
- AGNU, *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, A/RES/70/1, 21 de octubre de 2015.

- Comisión Europea, *Gobernanza internacional de los océanos: una agenda para el futuro de nuestros océanos*, en [https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/ocean-governance\\_es](https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/ocean-governance_es), consulta del 12 de noviembre de 2017.
- ITLOS, *Responsabilidades y obligaciones de los Estados que patrocinan personas y entidades con respecto a las actividades en la zona*, opinión consultiva del 1° de febrero de 2011.
- Naciones Unidas, *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas para Apoyar la Consecución del Objetivo 14: conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible*, A/CONF.230/14, 2017.
- ONU-Océanos, *Fifteenth meeting of UN-Oceans 13-15 June 2016*, UNHQ, New York, 2016, en [http://www.unoceans.org/fileadmin/user\\_upload/unoceans/docs/Summary\\_of\\_UN-Oceans\\_15th\\_meeting.pdf](http://www.unoceans.org/fileadmin/user_upload/unoceans/docs/Summary_of_UN-Oceans_15th_meeting.pdf), consulta del 1° de noviembre de 2017.
- PNUMA-COI, *La evaluación de evaluaciones, conclusiones del grupo de expertos. Fase inicial del Proceso Ordinario de Presentación de Informes y Evaluación del Estado del Medio Marino a Escala Mundial, incluidos los Aspectos Socioeconómicos*, 2009, p. 12, en [http://www.unga-regular-process.org/images/Documents/aoa%20sdm%20\(spanish\).pdf](http://www.unga-regular-process.org/images/Documents/aoa%20sdm%20(spanish).pdf), consulta del 1° de octubre de 2017.
- SPLOS, *Informe de la 27ª Reunión de los Estados Partes*, SPLOS/316, 10 de julio de 2017.