



Consejo

Distr. general
21 de diciembre de 2018
Español

Original: inglés

25º período de sesiones

Período de sesiones del Consejo, primera parte

Kingston, 25 de febrero a 1 de marzo de 2019

Tema 11 del programa provisional*

**Proyecto de reglamento de explotación de
los recursos minerales de la Zona**

Delegación de funciones por el Consejo y eficiencia reglamentaria

Nota de la secretaría

I. Introducción

1. A la luz de las solicitudes formuladas por el Consejo en marzo de 2018 ([ISBA/24/C/8](#), párrs. 41 y 42), la Comisión Jurídica y Técnica volvió a examinar el equilibrio de la adopción de decisiones administrativas reflejado en el proyecto de reglamento sobre explotación de recursos minerales en la Zona ([ISBA/24/C/20](#), párrs. 23 a 25), y en particular el equilibrio entre el Consejo y el Secretario General.

2. En observaciones recientes sobre la última versión del proyecto de reglamento ([ISBA/24/LTC/WP.1/Rev.1](#)), distintos miembros de la Autoridad y otras partes interesadas expusieron una serie de opiniones sobre la legalidad y la conveniencia de asignar determinadas facultades y funciones al Secretario General en virtud del reglamento ([ISBA/25/C/2](#), párr. 11). Por otra parte, también se expresó la opinión de que, en ciertos proyectos de artículo, deberían delegarse más facultades en el Secretario General, habida cuenta del tiempo que transcurría entre las reuniones del Consejo y las de la Comisión. También se



propuso que, cuando procediera, se examinara la posibilidad de que algunas decisiones siguieran siendo provisionales hasta que el Consejo las aprobara o las rechazara.

3. A medida que cambie el marco regulatorio, seguirá debatiéndose cuál es la mejor manera de contribuir al funcionamiento institucional de la Autoridad. Por consiguiente, en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar¹, resulta esencial examinar las funciones y los niveles de autoridad que pueden y deben delegarse en el Secretario General, la forma en que esta delegación se traducirá en un proceso administrativo y de aplicación eficaz y transparente, y el modo en que se adoptarán decisiones en el marco de esa delegación, incluidas las decisiones relativas a las garantías procesales y la rendición de cuentas.

4. Esta nota se presenta al Consejo como punto de partida para seguir debatiendo la cuestión de la delegación de autoridad funcional, incluidos los asuntos que se someten a la consideración del Consejo. En el anexo de la presente nota² figuran los proyectos de artículo para los que se propone una forma de delegación, la justificación de dicha delegación y las mejoras propuestas para el contenido del proyecto de reglamento tras un examen de las observaciones de las partes interesadas.

II. Fundamento jurídico de la delegación de poderes

5. En la sección III del documento [ISBA/24/C/4](#) se ofrece un panorama general de la función de los órganos de la Autoridad respecto de la vigilancia del cumplimiento de los planes de trabajo para la exploración. La función reguladora general del Consejo, en su calidad de órgano de la Autoridad, consiste en ejercer sobre las actividades de la Zona el control que sea necesario para lograr que se cumplan las normas de la Autoridad³, incluidos los mecanismos destinados a dirigir y supervisar al cuerpo de inspectores⁴. La Autoridad también tiene derecho a adoptar en todo momento cualquiera de las medidas previstas en la parte XI de la Convención para asegurar el cumplimiento de sus disposiciones y el desempeño de las funciones de control y reglamentación que se le asignen en virtud de esta Parte o con arreglo a cualquier contrato⁵. La Convención dispone

* [ISBA/25/C/L.1](#)

¹ Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1834, núm. 31363.

² El anexo se distribuye únicamente en el idioma en que fue presentado.

³ *Ibid.*, arts. 153 4) y 162 2) l).

⁴ *Ibid.*, art. 162 2) z).

⁵ *Ibid.*, art. 154 5).

que cada uno de los órganos principales de la Autoridad (es decir, la Asamblea, el Consejo y la secretaría) es responsable de ejercer esas facultades y funciones, pero se abstendrá de tomar medida alguna que pueda menoscabar o impedir el ejercicio de facultades y funciones específicas conferidas a otro órgano⁶. En el artículo 162 2) d) se indica que el Consejo establecerá esos órganos subsidiarios, según considere necesario, para ejercer sus funciones de conformidad con la parte XI, prestando la debida atención a las consideraciones de economía y eficiencia. En virtud del artículo 166 3), el Secretario General desempeñará las demás funciones administrativas que le encomienden la Asamblea, el Consejo o cualquier órgano subsidiario.

6. En el anexo III de la Convención figuran las disposiciones básicas relativas a la prospección, la exploración y la explotación, y en su artículo 17 se establecen los elementos básicos de las normas, los reglamentos y los procedimientos para el ejercicio de las funciones de la Autoridad en virtud de la parte XI, incluidas las relativas a los procedimientos administrativos referidos a la explotación, las operaciones y las cuestiones financieras. Sin embargo, en la parte XI y el anexo III se encuentran muchas referencias genéricas a “la Autoridad”, sin que se especifique qué órgano de la Autoridad tiene que actuar⁷.

7. En un contexto reglamentario nacional, los poderes y funciones que emanan de una ley del parlamento u otra legislación primaria suelen recaer en los ministros del Gobierno, incluida la elaboración de reglamentos para aplicar esa legislación primaria. Sin embargo, en la práctica sería imposible que esos ministros ejercieran personalmente todas las funciones que les corresponden. Por consiguiente, se da por supuesto que los ministros pueden delegar esas funciones en otros (generalmente, funcionarios de rango superior), aunque los ministros sigan siendo responsables de los actos de esos funcionarios. El mismo concepto se aplica en toda la administración pública internacional, por ejemplo, en relación con el ejercicio de los poderes del Secretario General de las Naciones Unidas (o de la Autoridad) en virtud del Estatuto y Reglamento del Personal.

8. Por consiguiente, resulta evidente que el Consejo puede delegar sus funciones y que las referencias a la Autoridad incluyen necesariamente a la secretaría, como órgano principal de la Autoridad dirigido por el Secretario General. Del mismo modo, corresponde al Consejo y a la Asamblea autorizar la delegación de autoridad funcional mediante los reglamentos que aprobarán y adoptarán. La cuestión es cómo garantizar una rendición de cuentas adecuada y una buena gobernanza.

⁶ *Ibid.*, art. 158 4).

⁷ Por ejemplo, en virtud del artículo 18 2), “... la Autoridad podrá imponer al contratista sanciones monetarias ...”.

III. Comentarios de los miembros de la Autoridad y otras partes interesadas sobre el proyecto de reglamento

9. Se expresaron opiniones divergentes sobre el nivel de autoridad delegada que debía conferirse al Secretario General en virtud del proyecto de reglamento. Cabe destacar un ejemplo relacionado con el proyecto de artículo 101, relativo a los avisos de cumplimiento y la rescisión del contrato de explotación. Un Estado miembro expresó su preocupación por el hecho de que la emisión de un aviso de cumplimiento sin una recomendación de la Comisión ni una decisión del Consejo no formara parte de las funciones administrativas del Secretario General. Por otra parte, otro Estado miembro, que apoyaba el contenido del proyecto de artículo 101, propuso que se delegaran o ampliaran más las facultades para que el Secretario General pudiera suspender o rescindir un contrato (o imponer sanciones monetarias), ya que podría ser necesario adoptar medidas inmediatas para evitar daños o pérdidas imprevistos.

10. En relación con el proyecto de artículo 24, relativo a la transferencia de derechos y obligaciones, si bien existía un apoyo general a cualquier aprobación por parte del Consejo, también había cautela en cuanto a los posibles retrasos en la concesión de la aprobación. Otras observaciones se referían a la posibilidad de que se instaurase un sistema de reuniones a distancia para que el Consejo y la Comisión determinasen dicha aprobación, o si sería más apropiado que el Secretario General tomase la decisión necesaria de conformidad con las directrices. En relación con el proyecto de artículo 23, sobre la utilización del contrato de explotación como garantía, se expresaron preocupaciones similares relativas a los plazos. Varias partes interesadas señalaron la necesidad de que la Autoridad, en su calidad de organismo regulador, pudiera responder al instante a las cuestiones que se planteasen en relación con el reglamento. También se argumentó que las decisiones reglamentarias necesarias debían adoptarse a su debido tiempo, teniendo en cuenta el hecho de que la Comisión y del Consejo solo se reunían dos veces al año⁸.

11. Otros miembros del Consejo formularon propuestas sobre las cuestiones que debían abordarse y las posibles formas de aclarar las funciones y las responsabilidades y de mejorar el proyecto de reglamento. Entre esas propuestas se encontraban las siguientes: tener en cuenta los órganos de la Autoridad que aún no se han transformado, en particular la Comisión de Planificación Económica y sus diversas funciones y responsabilidades; garantizar una clara simetría en la toma de decisiones para aclarar qué tipos de decisiones pueden delegarse y en

⁸ De conformidad con el artículo 161 5) de la Convención, el Consejo se reunirá con la frecuencia que los asuntos de la Autoridad requieran, pero al menos tres veces por año, mientras que según el artículo 163 12), la Comisión ha de reunirse con la frecuencia que requiera el desempeño eficaz de sus funciones.

quién, según lo permitido por la Convención, así como las condiciones o directrices en las que se basarán las decisiones; y proporcionar una orientación clara sobre los factores que deben tenerse en cuenta cuando se deleguen responsabilidades de toma de decisiones.

12. Además, un miembro consideró apropiado que la Autoridad elaborara una o varias políticas, que pudieran ser adoptadas por decisión del Consejo, en las que se estableciera la estrategia que debía aplicar el Secretario General respecto de la adopción de decisiones, y opinó que la transparencia en la adopción de decisiones sería todavía mayor si se exigiese al Secretario General que informara al Consejo sobre las decisiones reglamentarias tomadas durante el año anterior.

13. Otro miembro también apoyó los principios generales de la buena gobernanza en la adopción de decisiones, en particular los principios de transparencia y rendición de cuentas en relación con la adopción de decisiones y los órganos y procesos establecidos en virtud del proyecto de reglamento, incluidas las entidades que se estaban regulando, y la idea de ofrecer a la comunidad en general la justificación de las decisiones adoptadas en virtud del reglamento de la Autoridad. Otra de las partes interesadas señaló que el hecho de aclarar las funciones y responsabilidades contribuiría a la rendición de cuentas de la Autoridad ante las partes interesadas, y que la Autoridad debía estudiar la mejor manera de aislar la adopción de decisiones y las actuaciones reglamentarias de cualquier conflicto de intereses real o aparente y de incorporar al proceso reglamentario los requisitos publicados en materia de adopción de decisiones razonadas.

IV. Orientación sobre política reglamentaria y planteamiento de la autoridad delegada

14. Partiendo de las propuestas que figuran en los párrafos 11 y 12 del presente documento, el Consejo tal vez desee estudiar una política específica⁹ que refleje la función de la reglamentación, el planteamiento que adoptará el Consejo respecto de esa reglamentación y el método que se aplicará para delegar funciones en otros órganos de la Autoridad, incluido el Secretario General. Ese documento serviría para aclarar las funciones y las responsabilidades, y el planteamiento de las políticas relativas a las cuestiones de qué, cuándo y cómo regulará la Autoridad las actividades en la Zona.

15. No es inusual que, en la actualidad, los titulares de recursos gubernamentales establezcan sus políticas sobre regulación de los minerales en

⁹ En virtud del artículo 162 1), el Consejo está facultado para establecer, de conformidad con esta Convención y con la política general establecida por la Asamblea, la política concreta que seguirá la Autoridad en relación con toda cuestión o asunto de su competencia.

un contexto de desarrollo sostenible, incluidas las funciones y responsabilidades de los órganos funcionales pertinentes. La política antes mencionada podría abarcar los principios y parámetros necesarios para tomar decisiones de manera eficaz y eficiente, en particular los principios y fundamentos (incluida la base empírica) de cualquier decisión que tome el Secretario General en virtud de la autoridad delegada en él por el Consejo. La política podría respaldar y fortalecer el reglamento de explotación, y salvar las posibles brechas procedimentales entre la Convención y el reglamento. El documento de política también debería abordar la función de los Estados patrocinantes y la interacción con otros organismos reguladores.

V. Temas propuestos para su examen y debate

16. Se invita al Consejo a que examine los siguientes temas:

- a) En relación con el anexo de la presente nota, los tipos de decisiones que deben delegarse en el Secretario General u otros órganos de la Autoridad;
- b) Las propuestas formuladas por la secretaría en el anexo de la presente nota para fomentar la transparencia y la rendición de cuentas respecto de disposiciones reglamentarias concretas, a la luz de los comentarios de las partes interesadas;
- c) Las ventajas de elaborar un documento de política sobre la estrategia de la Autoridad en materia de regulación y, en particular, la reflexión sobre las condiciones u orientaciones que deben establecerse para la toma de decisiones delegada.

Draft regulations on exploitation of mineral resources in the Area assigning functional responsibilities to the Secretary-General

<i>Draft regulation</i>	<i>Title</i>	<i>Content of draft regulation</i>	<i>Rationale</i>	<i>Comments or suggestions</i>
DR4 (3)	Rights of coastal States	If there are clear grounds for believing that serious harm to the marine environment is likely to occur, the Secretary-General shall issue a compliance notice in accordance with regulation 101	Critical importance of timely action	Under the regulations on exploration, the Secretary-General is required to “take immediate measures of a temporary nature” in accordance with the emergency order provisions. ^a In addition to the specific comments regarding draft regulation 101 (see below), guidance should be considered to support the implementation of DR4, paragraphs 2 and 3
DR10	Preliminary review of application by the Secretary-General	The Secretary-General shall determine whether an application is complete for further processing	Administrative efficiency	The Legal and Technical Commission shall determine if applications are in conformity with the rules of the International Seabed Authority (DR13 (1) (a))
DR25 (2)*	Change of control	The Secretary-General is to make a determination in respect of financial capability following a change of control	Management of the contract	DR25 (2) (a) does not envisage explicitly a situation in which the Secretary-General would determine that, following a change of control, the contractor could no longer meet its obligations. The Commission should consider including in the text the possibility of such a determination by the

^a See [ISBA/19/C/17](#), annex, regulation 34 (3).

<i>Draft regulation</i>	<i>Title</i>	<i>Content of draft regulation</i>	<i>Rationale</i>	<i>Comments or suggestions</i>
				Secretary-General as well as its consequences, together with relevant guidelines. Given the general significance of financial capability, the review of such capability, following a change of control, by other organs, such as the Commission, and reporting to the Council should also be considered
DR26 (1)*	Documents to be submitted before production	A determination is to be made by the Secretary-General as to whether a material change needs to be made to a plan of work in the light of a feasibility study	Administrative efficiency	Guidelines setting out what constitutes a material change will form the basis of any determination
DR30 (6)*	Reduction or suspension in production due to market conditions	In cases where activities have been reduced or suspended, information is to be provided to the Secretary-General to demonstrate that the issue triggering a reduction or suspension has been addressed	Administrative efficiency in reporting	The Commission should consider any reporting mechanism, for example to the Council, in the regulatory text
DR31 (3)	Optimal exploitation under a plan of work	The Secretary-General and contractor shall agree modifications to the mining workplan where the resources are not being mined optimally	Review mechanism	In general, stakeholders have expressed concern over the appropriateness and enforceability of this regulation. The Commission can consider any reporting protocols, Council approval, etc., or other, as part of its review of the draft regulation in its entirety
DR35 (2) (c)	Preventing and responding to incidents	The contractor is required to undertake promptly any	Critical importance of timely action	Under the exploration regulations, and in connection with emergency

<i>Draft regulation</i>	<i>Title</i>	<i>Content of draft regulation</i>	<i>Rationale</i>	<i>Comments or suggestions</i>
		instructions received from the Secretary-General		orders, the Secretary-General shall take “such immediate measures of a temporary nature as are practical and reasonable”. pending action by the Council. ^b The draft regulation provides for appropriate consultation by the Secretary-General and reporting protocols. The Commission should consider the reporting of incidents and instructions given, actions taken by the Secretary-General to the Council on an annual basis
DR38 (3)	Insurance	Should a contractor fail to maintain the insurance required under the regulations, the Secretary-General shall issue a compliance order under regulation 101	Critical importance of timely action	As maintaining adequate insurance is a fundamental term of the contract, reporting to the Council should be considered. See also comments on DR101 below
DR38 (4)*	Insurance	A contractor shall not materially modify or terminate any insurance policy without the prior consent of the Secretary-General	Management of the contract	Given the specificity of insurance contracts, the Secretary-General may be obliged to consult relevant experts in the insurance field
DR45 (4)*	Compliance with other laws and regulations	Contractors shall notify the Secretary-General promptly when a permit, licence, approval, certificate or clearance connected with its activities in the Area is withdrawn or suspended	Management of the contract	The content of this draft regulation is under review
DR55 (2)	Modification of a plan	The Secretary-General shall, in	Management of the contract	Any determination under this draft

^b Ibid, regulation 33 (3).

<i>Draft regulation</i>	<i>Title</i>	<i>Content of draft regulation</i>	<i>Rationale</i>	<i>Comments or suggestions</i>
	of work by a contractor	consultation with the Contractor, consider whether a proposed modification to the plan of work constitutes a material change in accordance with the guidelines		regulation shall reference the relevant guidelines
DR55 (4)*	Modification of a plan of work by a contractor	The Secretary-General may propose to the contractor a change to the plan of work which is not a material change	Management of the contract	Concern has been raised that, under this draft regulation, the Secretary-General would have the authority to make changes to a contract even when a contractor is not outside the contract terms. The Commission should consider the types of changes that could be proposed, including in relation to the environmental plans. Transparency in the reporting of a change to the plan of work may be required
DR56 (1)*	Review of activities under a plan of work	The Secretary-General has the discretion to review contractor activities under a plan of work outside the prescribed time frame	Management of the contract	The nature of the review process is similar to that under the exploration regulations, except that proposed material changes to a plan of work require Council approval. Guidelines for the review process are needed
DR63*	Secretary-General may issue guidelines	The Secretary-General may issue guidelines in respect of the calculation and payment of royalties	Empowered to issue guidelines	Under DR93, guidelines will be subject to oversight by the Council
DR74 (3)*	Assessment by the Authority	The Secretary-General may make an assessment of any royalty	Administration of royalty returns and payment	The Commission should consider due process under this draft regulation, and the ability of the

<i>Draft regulation</i>	<i>Title</i>	<i>Content of draft regulation</i>	<i>Rationale</i>	<i>Comments or suggestions</i>
		liability		contractor to make representations to the Secretary-General. See DR76 (3)
DR75*	General anti-avoidance rule	The Secretary-General shall determine the liability for a royalty as if the avoidance, postponement or reduction of such liability had not been carried out by the Contractor and in accordance with part III of the draft regulations	Administration of royalty returns and payment	Same comments as for DR74 (3). The text of the text of DR75 is also under review
DR76 (2)*	Arm's-length adjustments	The Secretary-General may adjust the value of costs, prices and revenues to reflect an arm's-length value in accordance with internationally accepted principles	Administration of royalty returns and payment	The Secretariat will need to be staffed by appropriately qualified royalty administrators to assist in such determinations
DR78*	Monetary penalties	The Secretary-General may impose monetary penalties (subject to DR101 (6))	Administration of royalty returns and payment	The monetary penalties will be specified under the regulations in appendix III, supported by guidelines
DR87 (2) (d)*	Confidentiality of information	Data and information designated by the Contractor as Confidential Information at the time it was disclosed to the Authority, provided that such designation is deemed to be well-founded by the Secretary General on the basis that there would be substantial risk of serious and unfair economic prejudice if the data and	Administration of policy	Under the exploration regulations, the contractor may designate information as confidential, in consultation with the Secretary-General ^c In compliance with DR87 (5), the Secretary-General shall take into account any relevant policy guidance from the Council to make a determination

^c Ibid, regulation 36 (1).

<i>Draft regulation</i>	<i>Title</i>	<i>Content of draft regulation</i>	<i>Rationale</i>	<i>Comments or suggestions</i>
		information were to be released (DR87 (5))		
DR93 (1)*	Issuance of guidance documents	The Commission or the Secretary-General shall, from time to time, issue guidance documents (guidelines) of a technical or administrative nature for the guidance of contractors in order to assist in the implementation of the draft regulations	Administrative guidance	It has been suggested that the Secretary-General should not issue guidelines, especially when he or she responsible for providing advice on their implementation (such as the material change guidelines under DR55) and there is a delay between the issuance of the guidelines and the reporting of those guidelines to the Council. The issuance of guidelines is to be discussed separately by the Council
DR94 (4) (f)	Inspections: general	Where required by the Secretary-General, the deployment of monitoring and surveillance equipment shall be accepted by the contractor.	Not applicable	It is proposed that guidelines on the use of remote electronic monitoring and vessel positioning systems be issued. Any specific requirements should be incorporated into the plan of work
DR97 (3)	Inspectors' power to issue instructions	The Secretary-General has the discretion to issue a compliance notice under DR101	Critical importance of timely action	No comment
DR99 (2)	Complaints	The Secretary-General may take "reasonable action" in response to a complaint	Administrative efficiency	Consideration by the Commission on what constitutes "reasonable action" may be required
DR100 (3)	Electronic monitoring system	The Secretary-General shall issue a compliance notice under regulation 101, where he or she determines from the data transmitted to the Authority that	Critical importance of timely action	Factual determination will be made according to data submitted

<i>Draft regulation</i>	<i>Title</i>	<i>Content of draft regulation</i>	<i>Rationale</i>	<i>Comments or suggestions</i>
DR101 (1)*	Compliance notice and termination of exploitation contract	unapproved mining activities have occurred or are occurring If it appears to the Secretary-General on reasonable grounds that a contractor is in breach of the terms and conditions of its exploitation contract, the Secretary-General shall issue a compliance notice to the Contractor requiring the contractor to take such action as may be specified in the compliance notice	Critical importance of timely action	DR101 has drawn a number of comments. Questions for consideration include the following: – Is the issuance of a compliance notice without a recommendation of the Commission or decision of the Council within the remit of the Secretary-General's administrative functions? – What obligations should be placed on the Secretary-General to report to the Council in respect of any compliance notices issued, and what should the method and frequency of such reporting be? – What of any administrative review in respect of compliance notices issued by the Secretary-General? Given that a compliance notice constitutes a warning by the Authority, should the Council be given the opportunity to withdraw a compliance notice issued by the Secretary-General? – Should the Secretary-General's function under this regulation be extended to include the

<i>Draft regulation</i>	<i>Title</i>	<i>Content of draft regulation</i>	<i>Rationale</i>	<i>Comments or suggestions</i>
				suspension or termination of the contract, or monetary penalties in lieu thereof, in specific circumstances?
<i>The following draft regulations have already been the subject of comments by the Council and review by the Commission. However, in the light of recent stakeholder comments on these specific items, the Council may wish to reflect on an appropriate delegated authority or expedited process</i>				
DR23*	Use of exploitation contract as security	Sponsoring State and Council consent required (based on the recommendations of the Commission)	Not applicable	It has been suggested that the Secretary-General should be in a position to provide the necessary consent or for a mechanism outside the normal meetings of the Council be considered
DR24*	Transfer of rights and obligations	Council consent required (based on the recommendations of the Commission)	Not applicable	As above

Note: Items marked with an asterisk drew specific comments from stakeholders.

Abbreviations: DR, draft regulation.