PREPCOM DEEP DIVES

Participación de Observadores

Documento informativo: PrepCom BBNJ
Agosto 2025

Resumen ejecutivo

Acuerdo 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 (Acuerdo BBNJ) se adoptó el 19 de junio de 2023.

Para preparar la entrada en vigor del Acuerdo y su primera Conferencia de las Partes (CoP), la Comisión Preparatoria de las Naciones Unidas (PrepCom) se reunirá dos veces en 2025 (del 14 al 25 de abril y del 18 al 29 de agosto) y al menos una vez en 2026 (del 23 de marzo al 2 de abril de 2025). Durante estas reuniones, las Partes desarrollarán el marco operativo del Acuerdo para garantizar su funcionamiento eficaz, y elaborarán recomendaciones para la CoP. Instituciones bien estructuradas, justas y eficientes determinarán el éxito a largo plazo del Acuerdo y la rapidez con la que podremos convertir la ambición global en resultados tangibles para la protección de los océanos.

Este documento informativo examina las disposiciones sobre participación de observadores y transparencia en el Acuerdo BBNJ y las que se están considerando para el Reglamento de la CoP BBNJ. Se basa en las mejores prácticas y lecciones aprendidas de otros instrumentos, marcos y órganos (IFBs, por sus siglas en inglés) pertinentes e incluye sugerencias de texto basadas en la ayuda revisada a las negociaciones de los Co-Presidentes.[1] Estas recomendaciones deben aplicarse mutatis mutandis a las modalidades de observadores de los órganos subsidiarios del Acuerdo.

Recomendaciones sobre la participación de observadores:

- Apoyar un enfoque de acceso abierto predeterminado para las reuniones tanto de la CoP como de sus órganos subsidiarios, modificando la Regla 33 de la Ayuda a las Negociaciones Revisada para incluir la frase «y sus órganos subsidiarios».
- Modificar la Regla 33 de la Ayuda a las Negociaciones Revisada para exigir una mayoría de dos tercios de la CoP (o del órgano subsidiario pertinente) para las decisiones de celebrar reuniones a puerta cerrada y garantizar que dichas decisiones tengan un plazo determinado y se limiten a circunstancias excepcionales.
- Modificar las Reglas 7 o 33 de la Ayuda a las Negociaciones Revisada para aclarar que los observadores deben seguir teniendo acceso a la información pertinente, incluso cuando las reuniones de la CoP o sus órganos subsidiarios se celebren a puerta cerrada.
- Introducir un mecanismo de objeción para la participación de observadores solo si es necesario y requiere el apoyo de una mayoría simple de las Partes o de una mayoría de dos tercios.
- Establecer un proceso de participación independiente para los Pueblos Indígenas y las Comunidades Locales (PIyLC), basado en las consultas preliminares con sus representantes.
- Eliminar el texto entre corchetes de la Regla 7.1 de la Ayuda a las Negociaciones Revisada, que permite la admisión de observadores solo por invitación del Presidente de la CoP.

[1] Documento A/AC.296/2025/12: Reglamento de la Conferencia de las Parte del Acuerdo 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 (Acuerdo BBNJ) - Documento revisado para facilitar los debates y las negociaciones, preparado por los Co-Presidentes. 9 de junio de 2025.

1. Debates durante la 1era sesión del Comité Preparatorio sobre la transparencia y la participación de los observadores

Las disposiciones y modalidades para la transparencia y la participación de observadores en las reuniones de la CoP de la BBNJ y sus órganos subsidiarios fueron temas de intenso debate durante la primera sesión del PrepCom en abril de 2025.

Los delegados apoyaron ampliamente la importancia de la participación de observadores y la necesidad de incorporar la transparencia en el Reglamento, de conformidad con las disposiciones del artículo 48 del Acuerdo de la BBNJ y las prácticas establecidas por las sesiones de la Conferencia Intergubernamental (CIG) durante el proceso de negociación del Acuerdo. Sin embargo, se expresó preocupación por el nivel insuficiente de detalle sobre cómo implementar estas disposiciones en la ayuda a las negociaciones de los Co-Presidentes.

Los procedimientos para otorgar la condición de observador y las modalidades de participación de observadores en las reuniones de la CoP y sus órganos subsidiarios fueron algunos de los temas específicos que las Partes identificaron que requieren mayor atención y debate. Además, muchos delegados enfatizaron la necesidad de prestar especial atención a las modalidades de participación de los observadores para los representantes de los pueblos indígenas y comunidades locales, y de considerarlas por separado para garantizar su inclusión.

Se expresaron diferentes opiniones sobre si el procedimiento para objetar la participación de observadores debería reflejarse en el Reglamento de la CoP, y de qué manera. Una propuesta —sobre sujetar la participación de organizaciones no gubernamentales (ONG) y observadores de pueblos indígenas y comunidades locales a un procedimiento de no objeción— suscitó especial preocupación, ya que permitiría que un solo Estado pueda bloquear la participación de observadores mediante una objeción.

Dado que muchas delegaciones expresaron un claro interés en continuar las conversaciones sobre el desarrollo de modalidades de participación de observadores, es probable que el tema permanezca en la agenda de la segunda sesión del PrepCom a realizarse en agosto de 2025, y posteriormente.

2. Consideraciones para las Partes sobre la mejora de la transparencia y la participación de los observadores

El Artículo 48 del Acuerdo BBNJ insta explícitamente a la Conferencia de las Partes a promover la transparencia en los procesos de toma de decisiones y otras actividades realizadas en el marco del Acuerdo y a garantizar que las modalidades de participación de los observadores no sean excesivamente restrictivas. Estos principios se ven reforzados por el creciente reconocimiento, en los marcos internacionales y regionales, del papel fundamental que desempeña la participación pública en una gobernanza ambiental eficaz. La práctica establecida en acuerdos comparables, tanto los acuerdos ambientales multilaterales (AMUMA) como las organizaciones regionales de ordenación pesquera (OROP), refuerza la necesidad de ampliar el acceso de los observadores a las reuniones y garantizar oportunidades significativas para aportar su experiencia y participar en las discusiones.

Facilitar la participación de observadores mejora la rendición de cuentas, incorpora diversas perspectivas y conocimientos especializados de una amplia gama de partes interesadas y fomenta la confianza en las instituciones. Asimismo, conduce a una toma de decisiones internacional de mayor calidad, políticas más informadas y mejores resultados ambientales.[2] Para promover la eficacia de la formulación de políticas en el marco del Acuerdo BBNJ, las disposiciones sobre participación de observadores y transparencia deben garantizar la inclusión, un amplio acceso a las reuniones y la información, y oportunidades para aportar conocimientos especializados.

[2] Nadia S. Castillo-Winckels, Observer Participation in International Climate Change Decision Making: A Complementary Role for Human Rights?, 31 Colo. Env't L. J. (2020); Ebbesson, Jonas, Principle 10: Public Participation; Jorge E Viñuales (ed.), The Rio Declaration on Environment and Development: A Commentary, Oxford Commentaries on International Law (2015); Thomas Bernauer, Robert Gampfer, Effects of civil society involvement on popular legitimacy of global environmental governance, Global Environmental Change, Volume 23, Issue 2, (2013).

Para ello, el Reglamento de la CoP BBNJ debería establecer el acceso abierto como principio predeterminado para todas las reuniones, tanto de la CoP como de sus órganos subsidiarios. Además, debería exigir que cualquier decisión de realizar una reunión cerrada a observadores se limite a circunstancias excepcionales y esté sujeta a un riguroso proceso de aprobación por las Partes. Incluso cuando las reuniones sean a puerta cerrada, los observadores deberían tener acceso a la información pertinente y la oportunidad de presentar documentos informativos.

Se debe evitar toda restricción innecesaria al acceso de los observadores a las reuniones o a materiales relacionados, en particular aquellas que podrían permitir la exclusión por motivos políticos o la censura injustificada de partes interesadas legítimas, como el enfoque de no objeción mencionado anteriormente.

Por su propia naturaleza, este enfoque restrictivo representaría un retroceso significativo en materia de inclusión y transparencia, además de ser excesivamente restrictivo e incoherente con el compromiso fundamental del Acuerdo BBNJ de lograr una participación amplia y equitativa de las partes interesadas.

Si las Partes deciden incluir un procedimiento de objeción para la participación de observadores en las disposiciones de implementación, deberían adoptar un enfoque acorde con las mejores prácticas y los estándares internacionales comparables de organismos internacionales de cooperación, exigiendo el apoyo de una mayoría simple de las Partes para oponerse a la participación de un observador. Como alternativa, las Partes podrían considerar la aplicación de un umbral de apoyo de dos tercios.

Al desarrollar las disposiciones que implementan los compromisos del Acuerdo BBNJ en materia de participación de observadores y transparencia, es fundamental reconocer el rol y la condición específicos de los representantes de los pueblos indígenas y locales dentro del proceso BBNJ. El Acuerdo reconoce el valor de los conocimientos y la experiencia de los representantes de los pueblos indígenas y locales en todo su texto, incluyendo la referencia del Preámbulo a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI).

Los Pueblos Indígenas tienen derechos particulares reconocidos internacionalmente y una legitimidad clara para participar en las deliberaciones relacionadas con BBNJ, tanto en el texto como en el espíritu del Acuerdo. Si bien las comunidades locales no tienen la misma personalidad jurídica en virtud del derecho internacional, aportan conocimientos locales cruciales que pueden enriquecer los debates y, por lo tanto, se les deben brindar oportunidades significativas para contribuir. Para garantizar que los intereses de los pueblos indígenas y locales se tengan plenamente en cuenta, se deben desarrollar modalidades que garanticen una participación significativa e inclusiva con la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas y con las aportaciones y el compromiso de los representantes de las comunidades locales o costeras. Esto sería coherente con la condición de los pueblos indígenas como titulares de derechos y no como observadores y, por lo tanto, deberían considerarse independientes de otros observadores, incluidas las ONG.

Considerando su estatus especial bajo el Acuerdo BBNJ, cualquier disposición que complique el acceso de los representantes de Pueblos Indígenas y comunidades locales a las reuniones relacionadas con BBNJ puede y debe interpretarse como indebidamente restrictiva, como así también la falta de un proceso separado y bien establecido para su participación.

3. Enfoques internacionales y normas en evolución sobre transparencia y participación de observadores

El Principio 10 de la Declaración de Río afirma que la mejor manera de abordar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados y establece el derecho a acceder a la información ambiental en poder de las autoridades públicas.[3] Estos principios se reafirman en la Convención de Aarhus y la Declaración de Chisináu, que no solo obligan a las Partes a respetarlos en los contextos nacionales e internacionales, sino que también exigen su aplicación a otros instrumentos jurídicos internacionales, procesos de toma de decisiones e instituciones multilaterales, allanando así el camino para la aplicación universal del Principio 10[4,5]

Partiendo de esta base, las Directrices de Almaty, elaboradas en el marco de la Convención, promueven la aplicación de estos principios en los foros internacionales[6]. Afirman que la participación del público interesado debe ser lo más amplia posible y que los foros internacionales, o los procesos que se desarrollan en ellos, deben, en principio, estar abiertos a dicha participación[7]. Las Directrices subrayan que la participación pública mejora la calidad de la toma de decisiones en los foros ambientales internacionales al aportar perspectivas y conocimientos diversos, y al fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas.[8]

Estos compromisos con la transparencia y la participación pública también se reflejan en marcos internacionales más amplios. El Documento Final de Río+20 de 2012, El Futuro que Queremos, refuerza la necesidad de fortalecer la participación y la intervención efectiva de la sociedad civil y otros actores relevantes en los foros internacionales. Además, insta a promover la transparencia, la participación pública inclusiva y las alianzas para la implementación del desarrollo sostenible.[9]

4. Disposiciones sobre la participación de observadores y la transparencia en otros organismos internacionales

Un análisis de las disposiciones legales relevantes de organismos internacionales comparables muestra que la práctica habitual en materia de participación de observadores y transparencia incluye, entre otros aspectos: el acceso a la agenda y a todos los documentos presentados por las delegaciones; la posibilidad de intervenir; y el derecho a distribuir material informativo. Los observadores no participan en la toma de decisiones ni tienen derecho a voto. Su función se limita a proporcionar apoyo informativo y de expertos, mientras que la facultad de decisión recae en las Partes Contratantes o los Estados Miembros. Por lo tanto, la participación de los observadores no implica un detrimento del liderazgo estatal, sino que ofrece a estos la oportunidad de aprovechar experiencia adicional.

---

[3] Rio Declaration on Environment and Development, adopted at the United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro, 3-14 June 1992, Principle 10.

[4] Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus Convention), adopted by United Nations Economic Commission for Europe, Aarhus, Denmark, 25 June 1998, Article 3.7

[5] Chisinau Declaration, Fourth session of the Meeting of the Parties to the UNECE Aarhus Convention, 29 June - 01 July 2011, Chisinau Republic of Moldova.

[6] Almaty Guidelines on Promoting the Application of the Principles of the Aarhus Convention in International Forums, Second session of the Meeting of the Parties to the Aarhus Convention, 25 - 27 May 2005, Almaty, Kazakhstan, paragraph 19.

[7] Almaty Guidelines on Promoting the Application of the Principles of the Aarhus Convention in International Forums, Second session of the Meeting of the Parties to the Aarhus Convention, 25 - 27 May 2005, Almaty, Kazakhstan, paragraph 30.

[8] Almaty Guidelines on Promoting the Application of the Principles of the Aarhus Convention in International Forums, Second session of the Meeting of the Parties to the Aarhus Convention, 25 - 27 May 2005, Almaty, Kazakhstan, paragraph 28.

[9] Outcome Document of the United Nations Conference on Sustainable Development, "The Future We Want," Rio de Janeiro, 20–22 June 2012, paragraph 76(h).

Incluso cuando los IFB tienen procedimientos formales de objeción relacionados con la participación de observadores, un enfoque de no objeción es muy poco común. En la mayoría de los AMUMA y OROP modernos, una objeción debe ser apoyada por una mayoría simple de las Partes (p. ej., NPFC[10], SEAFO[11], SPRFMO[12] y WCPFC[13]) o por un tercio de las Partes (p. ej., CBD[14], CITES[15], CMS[16], Aarhus[17] y ICCAT[18]). Algunos IFB (p. ej., CCSBT[19], NAFO[20] y SEAFO[21]) también requieren que las objeciones incluyan una explicación detallada. Incluso cuando las reuniones son cerradas, ciertos IFB (p. ej., GFCM[22] , ICES[23] y IOTC[24]) aún permiten una participación limitada de observadores bajo condiciones definidas por separado.

5. Recomendaciones

Dado el fuerte énfasis en la transparencia y la inclusión a lo largo del texto del Acuerdo BBNJ, que se ve reforzado por el precedente establecido durante las Conferencia Intergubernamental, y coherente con las mejores prácticas en otros foros mundiales y regionales, High Seas Alliance ofrece las siguientes recomendaciones para las Partes a medida que desarrollan disposiciones sobre la participación de observadores y transparencia:

- **Apoyar un enfoque de acceso abierto predeterminado para todas las reuniones**

Public access to meetings promotes effectiveness, accountability, and the inclusion of additional expertise. Parties should support a default open access approach to meetings of both the CoP and its subsidiary bodies by amending Rule 33 in the revised aid to negotiations by the Co-Chairs on the CoP's Rules of Procedure to include the phrase 'and its subsidiary bodies'.

El acceso público a las reuniones promueve la eficacia, la rendición de cuentas y la inclusión de *expertise* adicional. Las Partes deberían apoyar un enfoque de acceso abierto predeterminado para las reuniones de la CoP y sus órganos subsidiarios, modificando la Regla 33 de la *ayuda revisada a las negociaciones por parte de los Co-Presidentes* sobre el Reglamento de la CoP para incluir la frase «y sus órganos subsidiarios».

- **Limitar las reuniones a puerta cerrada a circunstancias excepcionales**

Toda decisión de cerrar una reunión a observadores debe limitarse a circunstancias excepcionales y requerir la aprobación de una mayoría de dos tercios de la CoP o del órgano subsidiario pertinente. Para ello, las Partes deberían considerar la revisión del artículo 33 en la *ayuda revisada a las negociaciones por parte de los Co-Presidentes* sobre el Reglamento de la CoP. Las Partes también podrían considerar la modificación de los artículos 6 o 7 para garantizar que los observadores sigan teniendo acceso a la información pertinente, incluso cuando las reuniones de la CoP o sus órganos subsidiarios se celebren a puerta cerrada.

---

[10] Comisión de Pesca del Pacífico Norte (NPFC, por sus siglas en inglés), Rules of Procedure of the Commission, Rule 9.3.
[11] Organización de la Pesca del Atlántico Suroriental (SEAFO, por sus siglas en inglés), Rules of Procedure of the Commission, paragraph 38(k)
[12] Organización Regional de Ordenación Pesquera del Pacífico Sur (SPRFMO, por sus siglas en inglés), Rules of Procedure of the Commission, Rule 9(2).
[13] Comisión de Pesca del Pacífico Occidental y Centra (WCPFC, por sus siglas en inglés), Rules of Procedure of the Commission, Rule 36.4.
[14] Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), Rules of Procedure for Meetings of the Conference of the Parties, Rule 7.2.
[15] Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES), Art XI, paragraph 7.
[16] Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres (CMS), Rules of Procedure for the Meetings of the Conference of the Parties, Rule 2.2.
[17] Convención sobre el Acceso a la Información, la Participación del Público en la Toma de Decisiones y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales (Convención de Aarhus), Rules of Procedure of the Meeting of the Parties, Rule 6.2.
[18] Comisión Internacional para la Conservación del Atún Atlántico (ICCAT, por sus siglas en inglés), Guidelines and Criteria for Granting Observer Status at ICCAT Meetings, paragraph 4.
[19] Comisión para la Conservación del Atún Rojo del Sur (CCSBT, por sus siglas en inglés), Rules of Procedure of the Commission, Rule 3.3.
[20] Organización de la Pesca del Atlántico Noroeste (NAFO, por sus siglas en inglés), Rules of Procedure for the Commission, Rule 4.
[21] Organización de la Pesca del Atlántico Sudoriental (SEAFO, por sus siglas en inglés), Rules of Procedure of the Commission, paragraph 38(k).
[22] Comisión General de Pesca del Mediterráneo (GFCM, por sus siglas en inglés), Rules of Procedures of the Commission, Rule VI.1.
[23] Consejo Internacional para la Exploración del Mar (ICES, por sus siglas en inglés), Policy on Observer Status, paragraph 9.
[24] Comisión del Atún para el Océano Índico (IOTC, por sus siglas en inglés), Rules of Procedure of the Commission, Rule VI.1.

- **Abstenerse de aplicar procedimientos de objeción excesivamente restrictivos a los observadores.**

Dados los debates sobre la introducción de un mecanismo de objeción para la participación de los observadores, cualquier disposición de este tipo en el Reglamento de la CoP debería, como mínimo, seguir el modelo utilizado por la mayoría de los organismos internacionales, que exigen el apoyo de una mayoría simple de las Partes. Un estándar más estricto, como el umbral de dos tercios incluido como opción en la Regla 6 (párrafo 1 bis) de la *ayuda revisada a las negociaciones por los Co-Presidentes*, reflejaría mejor el alto nivel de transparencia históricamente incorporado en el Acuerdo BBNJ y en el artículo 48.

- **Establecer disposiciones específicas para la participación de los representantes de los Pueblos Indígenas y comunidades locales**

Establecer un proceso de participación independiente para los representantes de los Pueblos Indígenas y comunidades locales, basado en consultas preliminares con sus representantes. Este proceso debe ser coherente con la posición de los Pueblos Indígenas como titulares de derechos y no como observadores y, por lo tanto, ser distinto de los mecanismos de participación para otros observadores, incluidas las ONG.

- **Garantizar que la Regla 7.1 no restrinja la admisión de observadores a una invitación presidencial**

Para evitar complejidades innecesarias y garantizar que el proceso no sea excesivamente restrictivo, High Seas Alliance recomienda eliminar el texto entre corchetes («por invitación del Presidente») en la Regla 7.1 de la *ayuda revisada a las negociaciones preparada por los Co-Presidentes* sobre el proyecto de reglas de procedimiento para la CoP de BBNJ.

Autores:
Ingrid Banshchikova, Duncan Currie, Ghazali Ohorella, Daniel Kachelriess.

Traducciones al español gentilmente proporcionadas por AIDA

The High Seas Alliance is a group of 50+ non-governmental members who work together to inspire, inform and engage the public, decision makers and experts to support and strengthen High Seas governance and conservation.