

CONVENCIÓN SOBRE EL COMERCIO INTERNACIONAL DE ESPECIES
AMENAZADAS DE FAUNA Y FLORA SILVESTRES



Septuagésima reunión del Comité Permanente
Rosa Khutor, Sochi (Federación de Rusia), 1-5 de octubre de 2018

Cuestiones de interpretación y aplicación

Cumplimiento y observancia general

Cuestiones relacionadas con el cumplimiento

ORIENTACIONES SOBRE LA VERIFICACIÓN DE LA ADQUISICIÓN LEGAL
DE LOS ESPECÍMENES DE ESPECIES INCLUIDAS EN LOS APÉNDICES
DE LA CITES QUE SE VAN DE EXPORTAR

1. Este documento ha sido preparado por la Secretaría.

Antecedentes

- 2.. En su 17ª reunión (CoP17, Johannesburgo, 2016), la Conferencia de las Partes adoptó las Decisiones 17.65 a 17.68 en los siguientes términos:

17.65 Dirigida a las Partes

Se alienta a las Partes a que faciliten a la Secretaría: todo tipo de ejemplos e información pertinente sobre metodologías, herramientas prácticas, información legislativa, conocimientos especializados forenses y otros recursos para hacer un seguimiento del cumplimiento de la Convención y para verificar la adquisición legal de especímenes de especies incluidas en los Apéndices de la CITES que se han de exportar de conformidad con el apartado 2 b) del Artículo III, el apartado 2 b) del Artículo IV y el apartado 2 a) del Artículo V de la Convención (a lo que se hace referencia como un “dictamen de adquisición legal”).

17.66 Dirigida al Comité Permanente

El Comité Permanente, con la asistencia de la Secretaría, deberá:

- a) *considerar si se debería establecer un Programa de asistencia al cumplimiento (PAC) para brindar asistencia a los países que tienen dificultades para lograr el cumplimiento, incluyendo cómo debería financiarse ese PAC;*
- b) *considerar orientaciones adicionales sobre la verificación de la adquisición legal de los especímenes de especies incluidas en los Apéndices de la CITES que se han de exportar;*
- c) *facilitar orientación acerca de la verificación de la adquisición legal del plantel fundador de las especies incluidas en los Apéndices de la CITES criadas en cautividad que se han de exportar; y*
- d) *formular recomendaciones adecuadas para que sean consideradas en la 18ª reunión de la Conferencia de las Partes.*

17.67 Dirigidas a la Secretaría

Sujeto a la disponibilidad de financiación externa, la Secretaría, en colaboración con otras instituciones pertinentes, organismos de cooperación y posibles donantes, deberá:

- a) *organizar un taller internacional sobre los principios rectores, las metodologías, las herramientas prácticas, la información, los conocimientos especializados forenses, las evaluaciones del riesgo relacionadas con el cumplimiento y otros recursos jurídicos que las Autoridades Administrativas necesitan para verificar la adquisición legal de especímenes de especies incluidas en los Apéndices de la CITES que se han de exportar; y*
- b) *preparar, y someter a la consideración del Comité Permanente, una propuesta sobre mayor orientación para verificar la adquisición legal de especímenes de especies incluidas en los Apéndices de la CITES que se han de exportar.*

17.68 Dirigidas a la Secretaría

La Secretaría deberá prestar asistencia al Comité Permanente para preparar sus conclusiones y recomendaciones en relación con la aplicación de la Decisión 17.66.

3. En cumplimiento de la Decisión 17.67 la Secretaría emitió, el 20 de febrero de 2018, la Notificación a las Partes No. 2018/020 informándoles acerca de la celebración próxima de un "Taller Internacional sobre Dictámenes de Adquisición Legal" e incluyendo un cuestionario sobre sus prácticas para el cumplimiento del requisito de verificación de la adquisición legal (VAL). En respuesta al cuestionario, 25 Partes presentaron información sobre sus prácticas en materia de VAL y cuatro organizaciones no gubernamentales (ONG) compartieron sus opiniones. En el Anexo 3 del presente documento se ofrecen más detalles sobre los cuestionarios y un resumen de las respuestas. A fin de establecer el contexto para los debates, la Secretaría realizó un análisis adicional del requisito de VAL, que se resume en el comentario del marco jurídico pertinente de la CITES en el Anexo 4.
4. Conforme a lo dispuesto en el párrafo a) de la Decisión 17.67, la Secretaría organizó un taller destinado a facilitar el debate entre las Partes en la Convención sobre los principios rectores, las metodologías, los instrumentos prácticos, los sistemas de información y los conocimientos forenses utilizados por las Autoridades Administrativas para verificar la legalidad de la adquisición de los especímenes. El taller tuvo lugar en Bruselas del 13 al 15 de junio de 2018. Más de 80 participantes en representación de 31 Partes¹, seis organizaciones intergubernamentales² y más de diez organizaciones no gubernamentales e instituciones académicas³ de África, Asia, Europa, Oceanía y las Américas estuvieron representados en el taller. La Secretaría agradece el apoyo financiero, técnico y logístico prestado por la Unión Europea para celebrar el taller.
5. Basándose en las conclusiones y recomendaciones del taller, las respuestas al cuestionario, las aportaciones escritas enviadas por las Partes y las ONG con relación a los proyectos preliminares y los debates celebrados en un acto paralelo durante las sesiones conjuntas de la 30ª reunión del Comité de Fauna y la 24ª reunión del Comité de Flora, la Secretaría preparó una propuesta consolidada sobre "Orientaciones para la verificación de la adquisición legal de especímenes CITES" en forma de un proyecto de resolución de la Conferencia de las Partes (Anexo 1) para su consideración por el Comité Permanente.
6. La utilización de un proyecto de resolución como formato para las orientaciones para la verificación de la adquisición legal de especímenes CITES es una recomendación del taller internacional.

Definición de verificación de la adquisición legal

7. De conformidad con el párrafo 2 b) del artículo III, el párrafo 2 b) del artículo IV y el párrafo 2 a) del artículo V de la Convención, sólo se concederá un permiso de exportación cuando una Autoridad Administrativa del Estado de exportación tiene la certeza de que el espécimen no fue obtenido en contravención de la legislación vigente en dicho Estado sobre la protección de su fauna y flora. Con respecto a los permisos de exportación que autorizan la exportación de especímenes de especies incluidas en el Apéndice III, esta obligación sólo se aplica al Estado o los Estados que incluyeron la especie en dicho Apéndice. Para tener

¹ Alemania, Austria, Bélgica, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Camerún, China, Colombia, Costa Rica, Cuba, Eslovaquia, España, Estados Unidos de América, Guinea Ecuatorial, Israel, Italia, Madagascar, Malawi, Montenegro, Mozambique, Namibia, Países Bajos, Perú, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República Democrática del Congo, República Dominicana, Senegal, Tailandia, Túnez, Unión Europea y Zambia.

² El Centro Mundial de Vigilancia de la Conservación de la ONU (PNUMA-WCMC), la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (CEPE/UNCEFACT), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Organización Internacional de las Maderas Tropicales (OIMT) y la Organización Mundial de Aduanas (OMA).

³ Agencia de Investigación Ambiental (EIA), Asociación Europea de Zoológicos y Acuarios (EAZA), Centro de Derecho Ambiental Internacional (CIEL), Chambre Syndicale de la Façure Instrumentale / Confederation of European Music Industries (CSFI/CAFIM), Consejo para la Defensa de los Recursos Naturales, Defenders of Wildlife, Durrell Institute of Conservation, FACE, Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF), Pro Wildlife, Sociedad para la Conservación de la Vida Silvestre y un investigador de la Universidad de Adelaida.

la certeza, la Autoridad Administrativa deber llevar a cabo lo que inicialmente se denominó un "dictamen de adquisición legal" (DAL) y posteriormente una "verificación de la adquisición legal" (VAL).

8. Aunque esta verificación es uno de los requisitos clave para la expedición del permiso de exportación CITES, la Convención y las Resoluciones pertinentes de la Conferencia de las Partes dejan a las Partes la decisión de cómo determinar si el espécimen fue adquirido legalmente. Habida cuenta del importante número de consultas sobre permisos presuntamente emitidos en contravención de las leyes de los países involucrados en las transacciones CITES autorizadas y la necesidad de prevenir el uso de los permisos CITES con fines fraudulentos, el mandato de la Conferencia de las Partes para desarrollar nuevas orientaciones para la verificación de la adquisición legal de los especímenes CITES parece oportuno y apropiado. La falta de dichas orientaciones puede socavar gravemente la fiabilidad del sistema de permisos CITES como prueba de legalidad y sostenibilidad.
9. En principio y cuando proceda, podría considerarse que la determinación de si un espécimen se ha obtenido de conformidad con las leyes y reglamentos pertinentes se refiere a la serie de pasos, y no sólo al último de ellos, a través de los cuáles éste transita desde su origen hasta pasar a ser posesión del exportador. Los sistemas de información modernos y las tecnologías de trazabilidad podrían ayudar a las Autoridades Administrativas a identificar las transacciones cuya legalidad debería verificarse antes de la emisión de un documento CITES.

Propuesta de orientaciones para la verificación de la adquisición legal (proyecto de resolución en el Anexo 1)

10. La Secretaría ha preparado un proyecto de orientaciones basado en las prácticas actuales comunicadas por las Partes, las recomendaciones del taller internacional y las aportaciones adicionales proporcionadas por las Partes y otros interesados. La Secretaría está muy agradecida por los intercambios fructíferos, constructivos y abiertos durante el proceso de elaboración del proyecto de orientaciones, que tiene por objeto proporcionar opciones que las Partes pueden considerar al verificar la adquisición legal, en lugar de un marco rígido. Como se mencionó más arriba, en el documento se utiliza la expresión "verificación de la adquisición legal" para referirse al requisito en cuestión. Ésta ha remplazado la expresión "dictamen de adquisición legal", teniendo en cuenta las observaciones formuladas por los participantes en el taller.
11. El objetivo de las orientaciones para la verificación de la adquisición legal es proporcionar una base común para la comprensión y aplicación de este requisito clave a las Autoridades Administrativas y a otros actores relevantes, incluidas las autoridades encargadas de la aplicación de la ley, por ejemplo, las autoridades aduaneras, y los solicitantes de permisos. El proyecto de resolución que figura en el Anexo 1 refleja los principios rectores (flexibilidad, proporcionalidad y transparencia) en un intento de equilibrar la responsabilidad de demostrar el carácter legal de la adquisición que recae en el solicitante del permiso CITES con los elementos mínimos que debe observar cualquier verificación de la adquisición legal. Algunas Partes informaron que, para facilitar la recopilación de las pruebas necesarias por parte de los solicitantes y asegurar una comunicación fluida entre la Autoridad Administrativa y los solicitantes, han adoptado en su legislación nacional (por ejemplo, mediante resoluciones ministeriales) orientaciones escritas sobre los procedimientos que deben seguirse para la verificación de la adquisición legal, con la explicación de las pruebas requeridas para justificar la adquisición legal. Estas mejores prácticas, en la medida en que sean apropiadas y aplicables, deberían ser promovidas y adoptadas por otras Partes.
12. Respetando el espíritu del párrafo 3 del Artículo VIII de la Convención, que dispone que "las Partes velarán por que se cumplan, con un mínimo de demora, las formalidades requeridas para el comercio en especímenes", el proyecto de resolución reconoce que la simplificación y normalización de los procedimientos y la reducción de los trámites burocráticos ayudarán a una mejor consecución de los objetivos de la Convención y beneficiarán tanto a los solicitantes de permisos como a las Autoridades Administrativas. Por consiguiente, en el proyecto de resolución se propone aplicar un enfoque de evaluación de riesgos como parte de la verificación de la adquisición legal.
13. El proyecto de resolución refleja los enfoques más comúnmente utilizados con respecto a la VAL y tiene por objeto responder a las dificultades identificadas por las Partes y la Secretaría. En particular, el proyecto de resolución sugiere disposiciones a fin de fortalecer la base para la cooperación interinstitucional dentro de los Estados Partes, así como entre las Autoridades Administrativas de las Partes en la CITES.
14. Con respecto a la orientación acerca de la verificación de la adquisición legal del plantel fundador de las especies incluidas en los Apéndices de la CITES criadas en cautividad que se han de exportar, el taller no pudo identificar recomendaciones concluyentes. Si bien varias Partes y ONG expresaron su preocupación por el hecho de que no siempre es posible identificar el origen del plantel reproductor de especímenes de animales criados en cautividad, especialmente cuando éste fue adquirido muchos años antes, no se ha

encontrado ninguna solución clara que satisfaga a todos para responder a esas situaciones. La labor relacionada con la aplicación de la Resolución Conf. 17.7 sobre *Examen del comercio de especímenes animales notificados como producidos en cautividad*, parece ser el lugar más pertinente para considerar esta cuestión. Como solución provisional, en el párrafo 1 c) del proyecto de resolución y en el párrafo 1 del Anexo II del proyecto de resolución se sugiere que los enfoques comunes para la VAL son aplicables a la verificación de la adquisición legal de los planteles reproductores.

15. Si el Comité Permanente considerara que la nueva expresión ("verificación de la adquisición legal") es apropiada, la Secretaría sugeriría enmiendas a dos Resoluciones en vigor para armonizar el uso de los conceptos, a saber:

a) El Párrafo 27 b) de la Resolución Conf. 12.3 (Rev. CoP17) sobre *Permisos y certificados* debe decir:

Al recibir información o inteligencia fiable, los países de importación deberían rechazar los envíos de especímenes de especies acompañados por permisos de exportación expedidos bajo una orden judicial sin los DENP CITES requeridos. Las Partes de importación deberían ponerse en contacto con la Parte exportadora para solicitar confirmación de que la Autoridad Científica ha formulado un dictamen de extracción no perjudicial y que la Autoridad Administrativa ha ~~formulado un dictamen de adquisición~~ realizado una verificación de la adquisición legal.

b) Los párrafos 1.1.2 de la Sección II y 1.1.2 de la Sección III del Anexo de la Resolución Conf. 14.6 (Rev. CoP16) sobre *Introducción procedente del mar* deberían decir respectivamente:

Para la exportación de un espécimen que ha sido introducido del mar, se requiere ~~un dictamen de adquisición legal (es decir, un dictamen de que el espécimen no fue obtenido en contravención de la legislación vigente en dicho Estado sobre la protección de su fauna y flora)~~ una verificación de la adquisición legal como condición para la emisión del permiso de exportación [Artículos III, párrafo 2 b), y IV, párrafo 2 b)].

y

La Autoridad Administrativa ~~formula un dictamen de adquisición legal (es decir, un dictamen de que el espécimen no fue obtenido en contravención de la legislación vigente en dicho Estado sobre la protección de su fauna y flora)~~ realiza una verificación de la adquisición legal antes de emitir un permiso de exportación [Artículos III, párrafo 2. b), y IV, párrafo 2 b)].

Recomendaciones

16. En cumplimiento de la Decisión 17.66, se invita al Comité Permanente a presentar a la CoP18 el proyecto de resolución sobre la verificación de la adquisición legal de los especímenes CITES y los proyectos de decisión conexos propuestos en los Anexos 1 y 2 del presente documento, así como las consiguientes enmiendas a las Resoluciones existentes, tal como se sugiere en el párrafo 15.

17. Se invita además al Comité Permanente a tomar nota de los demás anexos del presente documento, que contienen las respuestas al cuestionario sobre la verificación de la adquisición legal y los principales resultados del taller internacional celebrado en Bruselas y acogido por la Unión Europea del 13 al 15 de junio de 2018.

Proyecto de Resolución

Verificación de la adquisición legal de especímenes CITES

RECORDANDO las disposiciones del párrafo 2 b) del artículo III, del párrafo 2 b) del artículo IV y del párrafo 2 a) del artículo V de la Convención, que exigen que la Autoridad Administrativa del Estado de exportación haya verificado que el espécimen no fue obtenido en contravención de la legislación vigente en dicho Estado sobre la protección de su fauna y flora;

RECORDANDO las disposiciones del párrafo 4 a) del artículo III y del párrafo 5 a) del artículo IV, que exigen que una Autoridad Administrativa del Estado de reexportación haya verificado que el espécimen fue importado a dicho Estado de conformidad con las disposiciones de la presente Convención;

RECORDANDO TAMBIÉN las disposiciones del párrafo 1 del artículo VIII de la Convención, que estipula que las Partes deberán tomar las medidas apropiadas para hacer cumplir las disposiciones de la Convención y para prohibir el comercio de especímenes en violación de las mismas y del párrafo 2 de la Resolución Conf. 8.4 (Rev. CoP15), en el que se insta a las Partes a adoptar medidas apropiadas para la aplicación efectiva de la Convención;

RECORDANDO ADEMÁS los párrafos 5 j) e i) de la Resolución Conf. 12.3 (Rev. CoP17) sobre *Permisos y certificados*, en los que recomienda que "las Partes no autoricen la importación de ningún espécimen si hay razones para pensar que fue adquirido ilícitamente en el país de origen" y que "no se expida ningún permiso de exportación o certificado de reexportación para un espécimen que se sabe fue adquirido ilícitamente, incluso si fue importado con arreglo a la legislación nacional, a menos que el espécimen hubiese sido anteriormente confiscado";

CONSIDERANDO el párrafo 2 e) de la Resolución Conf. 11.3 (Rev. CoP17) sobre *Observancia y aplicación* en el que se recomienda que "si un país importador tiene motivos para pensar que se están comercializando especímenes de una especie incluida en el Apéndice II o III en contravención de las leyes de cualquiera de los países implicados en la transacción: i) informe inmediatamente al país cuyas leyes se estima que han sido violadas y, en la medida de lo posible, suministre a ese país copia de toda la documentación relacionada con la transacción; y ii) aplique, de ser posible, medidas internas más estrictas a la transacción con arreglo a lo dispuesto en el Artículo XIV de la Convención";

RECONOCIENDO que el párrafo 3 del Artículo VIII de la Convención estipula que " las Partes velarán por que se cumplan, con un mínimo de demora, las formalidades requeridas para el comercio en especímenes";

RECONOCIENDO ADEMÁS que la Convención asigna una responsabilidad considerable a las Autoridades Administrativas CITES para garantizar que los especímenes de las especies incluidas en los Apéndices que son objeto de comercio internacional sean de origen legal; y

DESTACANDO que esta Resolución tiene por objeto apoyar a las Autoridades Administrativas en la verificación de la adquisición legal de especímenes de especies incluidas en los Apéndices de la CITES antes de la expedición de los documentos CITES que autorizan su comercio internacional y fortalecer la cooperación entre los países exportadores, de tránsito e importadores para la aplicación efectiva de la Convención;

LA CONFERENCIA DE LAS PARTES EN LA CONVENCION

1. RECOMIENDA que:

- a) A los efectos del párrafo 2 b) del artículo III, del párrafo 2 b) del artículo IV y del párrafo 2 a) del artículo V de la Convención, las Partes utilicen la expresión "verificación de la adquisición legal" cuando se refieran al examen realizado por una Autoridad Administrativa antes de expedir un permiso de exportación CITES a fin de tener la certeza de que el espécimen fue obtenido de conformidad con las leyes y reglamentos pertinentes de ese Estado (en otras palabras, que ha sido adquirido legalmente);
- b) En la medida de lo posible, la determinación de si un espécimen fue obtenido de conformidad con las leyes y reglamentos pertinentes debería tener en cuenta toda la serie de acciones a través de las cuales el espécimen transita desde su origen hasta llegar a ser la posesión de un exportador; y
- c) Dependiendo del contexto, la expresión definida más arriba también debería utilizarse cuando se consideren las exenciones y otras disposiciones especiales mencionadas en el anexo II, atendiendo a las particularidades de cada caso;

2. ACUERDA que:

- a) "Solicitante" significa una persona que solicita un documento CITES requerido para exportar, importar, reexportar o introducir desde el mar un espécimen de una especie incluida en los Apéndices de la CITES;
- b) "Cadena de custodia" significa la documentación cronológica, en la medida de lo posible y de conformidad con la legislación y los registros nacionales, de las transacciones relativas a la extracción del medio silvestre de un espécimen y a la propiedad subsiguiente de dicho espécimen;
- c) "Evaluación de riesgos" significa la evaluación de la probabilidad de que un espécimen de una especie incluida en los Apéndices de la CITES no haya sido adquirido legalmente;

Principios rectores

3. RECOMIENDA que las Partes utilicen los siguientes principios generales para la verificación de la adquisición legal:

- a) Los procedimientos para llevar a cabo la verificación de la adquisición legal deberían ser suficientemente flexibles para permitir la consideración de diferentes transacciones CITES;
- b) En la medida de lo posible, deben ponerse a disposición de los solicitantes procedimientos para verificar la adquisición legal, a fin de facilitar la obtención de las pruebas requeridas y proporcionar claridad a los solicitantes de los permisos;
- c) El solicitante es responsable de proporcionar pruebas suficientes para que la Autoridad Administrativa determine que el espécimen fue adquirido legalmente, tales como atestaciones o declaraciones juradas que conlleven una pena de perjurio, permisos de importación o exportación, facturas y recibos, números de concesión forestal, permisos o marcas de caza, u otros documentos justificativos;
- d) Las pruebas que la Autoridad Administrativa exige a un solicitante para demostrar la legalidad de la adquisición deben ser proporcionales a la probabilidad de que un espécimen de una especie incluida en los Apéndices de la CITES no haya sido adquirido legalmente;
- e) Se espera que los solicitantes conozcan y puedan verificar, en la medida de lo posible, el origen de los especímenes que han obtenido y que hayan reducido al mínimo el riesgo de que los especímenes que comercializan hayan sido adquiridos ilegalmente; y
- f) Se alienta a las Autoridades Administrativas a mantener registros de los permisos expedidos, incluidas las pruebas aportadas por el solicitante en relación con la legalidad de la adquisición, a fin de garantizar la capacidad para responder a las preguntas del Estado de importación o reexportación;

4. RECOMIENDA que la cooperación entre las Autoridades Administrativas de las Partes se rija por los siguientes principios:

- a) Cuando la Autoridad Administrativa del Estado de importación o reexportación tenga razones para creer que el espécimen acompañado de un permiso o certificado CITES puede no haber sido adquirido legalmente, debería:
 - i) informar inmediatamente a la Autoridad Administrativa del Estado cuyas leyes se considere que han sido violadas;
 - ii) proporcionar a la Autoridad Administrativa de ese Estado copias de toda la documentación relativa a la transacción; y
 - iii) solicitar las bases para la determinación de que el espécimen fue adquirido legalmente; y
- b) Si después de consultar con la Autoridad Administrativa del Estado pertinente, la Autoridad Administrativa del Estado de importación o reexportación no ha recibido información satisfactoria sobre la base de la determinación de que el espécimen fue adquirido legalmente, no deberá autorizar la importación o reexportación del espécimen en cuestión y no deberá expedir un permiso de importación o un certificado de reexportación;

Diligencia debida

5. RECOMIENDA que:

- a) las Partes en la CITES ejerzan la diligencia debida cuando se les presente un permiso o certificado CITES, incluso si creen que ha sido emitido por una autoridad competente, cuando tienen motivos para creer que los especímenes de especies incluidas en los Apéndices de la CITES pueden no haber sido adquiridos legalmente;

- b) al ejercer la diligencia debida, las Partes en la CITES consulten con la Autoridad Administrativa del Estado cuyas leyes se cree que han sido violadas; y
 - c) para asegurar una cooperación efectiva entre las Autoridades CITES de diferentes Partes, las Autoridades Administrativas respondan a las consultas y cooperen con las Autoridades Administrativas de otras Partes en la CITES en asuntos relacionados con la validez de los permisos de exportación CITES;
6. RECOMIENDA que, al verificar la adquisición legal de especímenes CITES y al aplicar las exenciones y otras disposiciones especiales mencionadas en el Anexo II, las Partes utilicen las orientaciones contenidas en el Anexo I de la presente Resolución;
7. INVITA a todas las Partes, organizaciones gubernamentales, intergubernamentales y no gubernamentales y otros donantes a que presten asistencia financiera y/o técnica para la elaboración de material de capacitación sobre la verificación de la adquisición legal, el mantenimiento de una página web específica actualizada en el sitio web de la CITES y la organización de talleres y otras actividades de fomento de capacidad relacionadas con la aplicación de la presente Resolución.

Anexo 1 [del Proyecto de Resolución]

Orientaciones sobre la verificación de la adquisición legal de los especímenes de especies incluidas en los Apéndices de la CITES

1. Verificación de la adquisición legal por el Estado de exportación

- a) Se recomienda a las Partes que incluyan en su marco normativo nacional la obligación de que una Autoridad Administrativa verifique, antes de expedir cualquier permiso o certificado CITES, si el espécimen de una especie incluida en los Apéndices de la CITES que se desea exportar fue adquirido legalmente.
- b) Para garantizar que el procedimiento se realice de manera adecuada y ayudar a los solicitantes a presentar pruebas de adquisición legal, cada Parte podrá, cuando sea apropiado y posible, preparar instrucciones generales por escrito sobre las pruebas que el solicitante deberá presentar y poner esa información a disposición del público. Las instrucciones pueden especificar que una Autoridad Administrativa puede requerir pruebas adicionales en función de la naturaleza de una transacción específica.
- c) Las Autoridades Administrativas podrán optar por verificar la adquisición legal sobre la base de una evaluación del riesgo de la cadena de custodia, que puede incluir la consideración y ponderación de los siguientes factores en la medida en que puedan ser pertinentes para una solicitud de documento CITES en particular (el orden en que se enuncian los factores no indica ninguna prioridad):
 - i) el Apéndice en el que figura la especie;
 - ii) el origen del espécimen (considerando si el espécimen fue extraído del medio silvestre, criado en granjas, criado en cautividad o reproducido artificialmente, o si es de origen desconocido);
 - iii) la presencia de la especie en un medio controlado en la Parte ante la que se tramita la solicitud;
 - iv) los factores geográficos (por ejemplo, si el territorio de origen del espécimen está afectado por conflictos armados u otros factores que puedan aumentar la probabilidad de una adquisición ilegal);
 - v) la existencia de extracciones o comercio ilegales documentados;
 - vi) el propósito de la transacción (comercial o no comercial);
 - vii) el historial de solicitudes del solicitante, incluido cualquier antecedente de incumplimiento;
 - viii) el valor monetario de los especímenes; y
 - ix) la existencia de especies similares.
- d) Cuando, tras considerar y sopesar los factores antes mencionados, una Autoridad Administrativa llegue a la conclusión de que existe un alto riesgo de que el espécimen cuya exportación se solicita no haya sido adquirido legalmente, podrá optar por exigir pruebas que proporcionen mayor certidumbre y proceder a un examen más detallado de la cadena de custodia. Cuando una Autoridad Administrativa llegue a la conclusión de que el riesgo de adquisición ilegal es bajo, podrá optar por un menor escrutinio y exigir menos pruebas al solicitante.

2. Procedimientos para la verificación de la adquisición legal por el Estado de exportación

- a) Cuando una Autoridad Administrativa deba verificar la adquisición legal, primero debería revisar todos los documentos y otras pruebas presentadas por el solicitante. Las pruebas y la documentación deberían, en la medida de lo posible, proporcionar información sobre toda la cadena de custodia remontándose hasta el origen del espécimen. Cuando una Autoridad Administrativa considere que las pruebas están incompletas, debería dar al solicitante la oportunidad de presentar pruebas adicionales.
- b) Si, tras la revisión de las pruebas y teniendo en cuenta todos los demás elementos pertinentes, una Autoridad Administrativa tiene la certeza de que el espécimen ha sido adquirido legalmente, se ha dado cumplimiento al requisito de verificación de la adquisición legal.

Cuando una Autoridad Administrativa no tenga la certeza de que el espécimen ha sido adquirido legalmente, debería negarse a expedir el documento CITES solicitado.

- d) Una Autoridad Administrativa puede compartir información pertinente sobre la adquisición legal del espécimen en el documento CITES. La descripción de las principales pruebas documentales utilizadas como base para la verificación de la adquisición legal u otra información pertinente puede ser incluida en la casilla 5 del documento CITES normalizado. Dicha información pertinente puede incluir atestaciones o declaraciones juradas que conlleven una pena de perjurio, permisos de importación o exportación, facturas y recibos, números de concesión forestal, permisos o marcas de caza.

3. Verificación de la adquisición legal de especímenes de especies de los Apéndices I o II capturados en el medio marino fuera de la jurisdicción de cualquier Estado.

- a) De conformidad con el párrafo 2 b) de la Resolución Conf.14.6 (Rev. CoP16) sobre *Introducción procedente del mar*, "cuando cualquier espécimen de una especie incluida en los Apéndices I o II es capturado en el medio marino fuera de la jurisdicción de cualquier Estado por una embarcación registrada en un Estado y luego se traslada a un Estado diferente, deben aplicarse las disposiciones de los párrafos 2 y 3 del Artículo III o de los párrafos 2, 3 y 4 del Artículo IV, respectivamente, y debe considerarse que el Estado donde está registrada la embarcación que capture ese espécimen es el Estado de exportación y que el Estado al que se traslada ese espécimen es el Estado de importación". En tales circunstancias, el Estado de exportación verificará la adquisición legal del espécimen.
- b) En el caso de las operaciones de fletamento, para las que se aplican las disposiciones de los párrafos 2 y 3 del artículo III o de los párrafos 2, 3 y 4 del artículo IV en virtud de lo establecido en el párrafo 2 c) de la Resolución Conf.14.6 (Rev. CoP16), el Estado de exportación verificará la adquisición legal del espécimen capturado en el medio marino fuera de la jurisdicción de cualquier Estado.
- c) De conformidad con el párrafo 3 de la Resolución Conf.14.6 (Rev. CoP16), el Estado de introducción, el Estado de exportación y el Estado de importación deberían tener en cuenta "si el espécimen ha sido o será adquirido y desembarcado, o no:
 - i) de una manera acorde con las medidas aplicables con arreglo al derecho internacional para la conservación y la ordenación de los recursos marinos vivos, incluidas las previstas en cualquier otro tratado, convención o acuerdo que incluya medidas para la conservación y la ordenación de las especies marinas de que se trate; y
 - ii) mediante cualquier actividad de pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (INDNR)".

Si bien se reconoce que las disposiciones del párrafo 3 c) del presente anexo son diferentes de la verificación de la adquisición legal, las disposiciones de esta Resolución pueden proporcionar alguna orientación general.

4. Cooperación entre los organismos pertinentes y las Autoridades Administrativas de las Partes en la CITES

- a) A fin de asegurar una cooperación efectiva entre las autoridades del país (nacionales, provinciales, locales, tribales) que participan en el proceso de regulación de la adquisición de especímenes de especies incluidas en los Apéndices de la CITES, las Partes pueden considerar el establecimiento de mecanismos de cooperación interinstitucional.
- b) Cuando sea necesario, las Autoridades Administrativas de las Partes deberían consultar a los organismos intergubernamentales competentes en relación con la verificación de la adquisición legal y el cumplimiento de los requisitos de diligencia debida.
- c) Cuando un Estado de exportación o reexportación reciba una solicitud de un Estado de importación para verificar la autenticidad y validez de un permiso o certificado CITES, no debería escatimar esfuerzos para responder a esa solicitud en un plazo de 15 días a partir de la fecha de recepción de la misma.
- d) Si un Estado de exportación o reexportación no puede verificar la validez de un permiso o certificado CITES en un plazo de 15 días a partir de la recepción de esa solicitud de un Estado de importación, debería remitir una respuesta preliminar en el plazo de 15 días a partir de la recepción de la solicitud y

una respuesta definitiva a la brevedad posible ulteriormente. El período máximo para efectuar esa verificación no debería exceder los 30 días.

5. En lo que respecta a los instrumentos prácticos

- a) A fin de establecer la cadena de custodia, las Partes podrían utilizar sistemas de información y herramientas de trazabilidad.
- b) Al verificar la adquisición legal, las Partes tal vez deseen consultar las bases de datos jurídicas internacionales existentes, como ECOLEX, FAOLEX y el Instituto Mundial de Información Jurídica.
- c) Cuando las Partes consideren que se requiere mayor certeza para establecer que un espécimen fue adquirido legalmente, podrían recurrir o solicitar la verificación por parte del solicitante utilizando herramientas forenses tales como pruebas de ADN, análisis de isótopos estables y datación por radiocarbono.

Las Autoridades Administrativas podrían utilizar para facilitar su labor la guía rápida para la verificación de la adquisición legal que figura a continuación.

6. Guía rápida para la verificación de la adquisición legal

Siempre que se exporte un espécimen de una especie incluida en los Apéndices de la CITES, la Autoridad Administrativa puede hacerse varias preguntas para verificar la adquisición legal:

1. ¿Existe un requisito de verificación de la adquisición legal en el marco de la CITES?

Sí, cuando el espécimen se exporta en virtud de los Artículos III, IV y V de la Convención, véase también el Anexo II del proyecto de resolución.

2. ¿Existe un alto riesgo de que el espécimen haya sido adquirido ilegalmente?

Véanse los párrafos 1 c) y d) del presente anexo.

3. Dependiendo de la evaluación del riesgo y de las circunstancias, ¿es necesario y factible que el solicitante presente pruebas sobre toda la cadena de custodia?

4. ¿Es suficiente la prueba presentada por el solicitante para demostrar la adquisición legal? En caso negativo, ¿qué pruebas adicionales deberían exigirse?

Véase el proyecto de resolución, párrafos 3 c) y 5 del presente anexo.

5. Si la Autoridad Administrativa tiene la certeza de que el espécimen ha sido adquirido legalmente, ¿qué tipo de información es factible compartir en la casilla 5 del documento CITES normalizado?

Véase el párrafo 2 d) del presente anexo.

6. Si la Autoridad Administrativa tiene la certeza de que el espécimen ha sido adquirido legalmente, ¿qué documentos u otras pruebas es posible conservar para dejar constancia?

Véase el proyecto de resolución, párrafo 3 f).

Anexo 2 [del Proyecto de Resolución]

Exenciones y otras disposiciones especiales que requieren una verificación de la adquisición legal u otras verificaciones de legalidad

La Conferencia de las Partes recomendó que la verificación de la adquisición legal y otras verificaciones de legalidad, como la verificación de la fecha de adquisición, se realicen en las siguientes circunstancias.

Plantel reproductor/parental de especímenes criados en cautividad o reproducidos artificialmente

1. De conformidad con el párrafo 2 b) ii) de la Resolución Conf. 10.16 (Rev.) sobre *Especímenes de especies animales criados en cautividad* y el párrafo 1 b) i) de la Resolución Conf. 11.11 (Rev. CoP17) sobre *Reglamentación del comercio de plantas*, una Autoridad Administrativa del Estado de exportación debería verificar la adquisición legal del plantel reproductor/parental de especímenes criados en cautividad o reproducidos artificialmente para su exportación en virtud de los párrafos 4 y 5 del Artículo VII de la Convención.

Especímenes “preconvención”

2. De conformidad con el párrafo 2 del artículo VII de la Convención y con el párrafo 2 de la Resolución Conf. 13.6 (Rev. CoP16) sobre *Aplicación del párrafo 2 del Artículo VII en lo que concierne a los especímenes “preconvención”*, para autorizar la exportación de un espécimen “preconvención”, una Autoridad Administrativa deberá tener la certeza de que un espécimen fue adquirido antes de que le fueran aplicables las disposiciones de la Convención y, por lo tanto, debería establecer la fecha de adquisición o la fecha probable más temprana en la que pasó a ser posesión de cualquier persona por primera vez.

Especímenes de especies de los Apéndices I y II capturados en el medio marino fuera de la jurisdicción de cualquier Estado

3. De conformidad con el párrafo 2 b) de la Resolución Conf. 14.6 (Rev. CoP16) sobre *Introducción procedente del mar*, "cuando cualquier espécimen de una especie incluida en los Apéndices I o II es capturado en el medio marino fuera de la jurisdicción de cualquier Estado por una embarcación registrada en un Estado y luego se traslada a un Estado diferente, deben aplicarse las disposiciones de los párrafos 2 y 3 del Artículo III o de los párrafos 2, 3 y 4 del Artículo IV, respectivamente, y debe considerarse que el Estado donde está registrada la embarcación que capture ese espécimen es el Estado de exportación y que el Estado al que se traslada ese espécimen es el Estado de importación". En tales circunstancias, el Estado de exportación verificará la adquisición legal del espécimen.
4. En el caso de las operaciones de fletamento, para las que se aplican las disposiciones de los párrafos 2 y 3 del artículo III o de los párrafos 2, 3 y 4 del artículo IV, en virtud de lo establecido en el párrafo 2 c) de la Resolución Conf. 14.6 (Rev. CoP16), el Estado de exportación verificará la adquisición legal del espécimen capturado en el medio marino fuera de la jurisdicción de cualquier Estado.
5. De conformidad con el párrafo 3 de la Resolución Conf. 14.6 (Rev. CoP16), el Estado de introducción, el Estado de exportación y el Estado de importación deberían tener en cuenta "si el espécimen ha sido o será adquirido y desembarcado, o no:
 - i) de una manera acorde con las medidas aplicables con arreglo al derecho internacional para la conservación y la ordenación de los recursos marinos vivos, incluidas las previstas en cualquier otro tratado, convención o acuerdo que incluya medidas para la conservación y la ordenación de las especies marinas de que se trate; y
 - ii) mediante cualquier actividad de pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (INDNR)".

Otras exenciones y disposiciones especiales

6. De conformidad con el párrafo 1 b) la Resolución Conf. 13.7 (Rev. CoP17) sobre *Control del comercio de artículos personales y bienes del hogar*, la expresión "artículos personales o bienes del hogar", en el sentido del párrafo 3 del Artículo VII de la Convención, significa especímenes adquiridos legalmente.
7. De conformidad con el párrafo 1 b) de la Resolución Conf. 10.20 sobre *Frecuentes movimientos transfronterizos de animales vivos de propiedad privada*, se podrá expedir un certificado de propiedad de un animal de una especie incluida en los Apéndices al propietario de un animal vivo adquirido legalmente.
8. De conformidad con el párrafo 3 e) iv) de la Resolución Conf. 11.15 (Rev. CoP12) sobre *Préstamos, donaciones e intercambios no comerciales de especímenes de museo y herbario*, los especímenes exportados en virtud del párrafo 6 del Artículo VII de la Convención como parte de un préstamo no comercial, una donación o un intercambio entre científicos o instituciones científicas deberán haber sido obtenidos legalmente.

9. De conformidad con el párrafo 12 b) de la Resolución Conf. 12.3 (Rev. CoP17) sobre *Permisos y certificados*, los especímenes CITES pertenecientes a una exposición itinerante y transportados en virtud del párrafo 7 del Artículo VII de la Convención deberán haber sido adquiridos legalmente.
10. De conformidad con el párrafo 1 b) de la Resolución Conf. 16.8 (Rev. CoP17) sobre *Frecuentes movimientos transfronterizos no comerciales de instrumentos musicales*, se debería emitir un certificado de instrumento musical cuando una Autoridad CITES competente tenga la certeza de que los especímenes CITES utilizados en la fabricación de ese instrumento no se han adquirido en contravención de las disposiciones de la Convención.
11. De conformidad con el párrafo 2 a) de la Resolución Conf. 17.9 sobre *Comercio de trofeos de caza de especies incluidas en el Apéndice I o II*, la exportación de trofeos de caza de especies incluidas en los Apéndices I o II sólo debería autorizarse cuando una Autoridad Administrativa del Estado de exportación tenga la certeza de que el espécimen no se obtuvo en contravención de la legislación de ese país para la protección de la fauna (entre otros requisitos).

Proyectos de decisión de la 18ª Conferencia de las Partes

18.AA

Dirigida a las Partes

Se invita a las Partes a:

- a) aplicar las orientaciones que figuran en la Resolución Conf. 18.XX;
- b) proporcionar a la Secretaría cualquier información pertinente para la verificación de la adquisición legal de especímenes CITES relacionada con la base institucional y jurídica; metodologías; herramientas y el uso de orientaciones en el contexto de las exenciones y otras disposiciones especiales; y
- c) ofrecer, previa solicitud, asistencia y colaboración a los países en desarrollo a fin de mejorar su capacidad para verificar la adquisición legal, sobre la base de las necesidades identificadas a nivel nacional;

18.BB

Dirigida a la Secretaría

La Secretaría:

- a) emitirá una notificación a las Partes solicitando aportaciones de conformidad con el párrafo b) de la Decisión 18.AA;
- b) informará en la próxima reunión del Comité Permanente sobre los progresos realizados en la aplicación de la Resolución Conf. 18.XX sobre la base de la información, las experiencias y los ejemplos comunicados por las Partes;
- c) mantendrá una sección destacada sobre la verificación de la adquisición legal en el sitio web de la CITES y la actualizará con regularidad;
- d) solicitará impresiones y comentarios al público al que se aplica la regulación/los solicitantes para identificar las dificultades a la hora de demostrar la adquisición legal de los especímenes; y
- e) desarrollará y divulgará material de capacitación para la verificación de la adquisición legal de los especímenes CITES.

18.CC

Dirigida al Comité Permanente

El Comité Permanente supervisará los progresos realizados en la aplicación de la Resolución Conf. 18.XX y, específicamente, evaluará en sus reuniones 73ª y 74ª el informe presentado por la Secretaría sobre la aplicación de la Resolución por las Partes y, cuando proceda, hará recomendaciones para mejorar la verificación de la adquisición legal por las Partes.

**RESPONSES TO THE QUESTIONNAIRE AND ISSUES DISCUSSED AT THE INTERNATIONAL
WORKSHOP HELD IN BRUSSELS FROM 13 TO 15 JUNE 2018**

PRACTICE OF THE PARTIES TO THE CONVENTION RELATING TO VLA

1. In fulfilment of Decision 17.67, on 20 February 2018, the Secretariat circulated Notification No. 2018/020 to the Parties, "International Workshop on Legal Acquisition Findings", which included a questionnaire regarding the practices of the Parties in fulfilling the requirement to verify legal acquisition. In response to the questionnaire, 25 Parties submitted information regarding their VLA practices under the Convention.⁴ Four NGO observer organizations also shared their views on this matter.⁵ This document provides a summary of their responses. The responses received offered the possibility of a comparative analysis of different existing models to develop guidance that can assist the Parties in verifying legal acquisition and its connection with adequate non-detriment findings. The Secretariat expresses its appreciation to the Parties and observers that contributed with their responses to advance this mandate.

Institutional and legal bases

2. The Secretariat requested the Parties to provide information on which authorities are responsible for verifying legal acquisition and whether the legislation of Parties includes the CITES requirement that a specimen of a CITES-listed species not be exported if it is obtained in contravention of any national laws of that State.
3. The responses reveal that most of the Parties have legislation prohibiting acquisition of CITES-listed specimens in contravention of national laws. Some Parties, however, lack legislation requiring the Management Authority to verify whether a CITES-listed specimen was obtained legally. Most Parties identified their Management Authorities as the authorities responsible for conducting VLA, however, in some countries this responsibility appears to be shared by several agencies or different levels of administration, e.g. central or federal, regional or state/province and local.

Methodology and guiding principles.

4. The Secretariat requested Parties to describe the methodology (key principles, general standards, main steps, type of documents required, establishment of the chain of custody) that their Management Authorities follow in verifying legal acquisition. The Parties were asked to indicate whether their approaches differ depending on the taxon involved and the Appendix in which it is listed.
5. The responses of the Parties reveal that some have a rather developed VLA methodology whereas others do not follow any methodology. A number of Parties indicated that the burden of proof in establishing legality of acquisition remains with the person requesting the permit. In assessing the legality of acquisition, the authorities generally rely on documentary evidence (licenses, authorizations to harvest/capture, declarations of breeding, possession permits) presented by an applicant or marking of specimens. Management Authorities tend to consult with national agencies involved in the issuance of such permits and authorizations. Some Parties require the applicant to demonstrate the chain of custody with the purpose of tracing a specimen back to its origin. Some Parties differentiate the type of required evidence depending on the Appendix in which the species is listed (with stricter requirements for Appendix I) and the taxon at issue.
6. Some Parties introduced risk assessment procedures in their methodology. The US regulations (50 CFR 23.60) is one example. The level of scrutiny and amount of information the US Management Authority requires for VLA depends on the level of risk associated with a particular shipment. There is less scrutiny where the risk that the specimen was not legally acquired is low. There is more scrutiny and more detailed information is requested from an applicant, when the risk of illegal acquisition is higher. The determination of risk (from high to low) is based on the following factors, among others:
 - a) the Appendix in which the species is listed (from I to III);
 - b) the origin of the specimen (from wild-collected to wild-born or propagated in a controlled environment to bred in captivity;

⁴ State Parties that submitted responses include Australia, Belgium, Brazil, Dominican Republic, Equatorial Guinea, European Union, Germany, Israel, Italy, Madagascar, Malawi, Malta, Montenegro, Mozambique, Netherlands, New Zealand, Peru, Philippines, Senegal, Slovakia, Spain, Thailand, Tunisia, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, United States of America.

⁵ Observers who submitted responses are Center for International Environmental Law, Defenders of Wildlife, Wildlife Conservation Society, World Wildlife Fund.

- c) the documentation that the plant was grown from a non-exempt seed to documentation that the plant was grown from an exempt seed);
- d) volume of illegal trade;
- e) type of trade (from commercial to non-commercial);
- f) trade by range countries (from countries that do not allow commercial export to countries that allow it in high volumes);
- g) occurrence of the species in a controlled environment in the United States (from uncommon to common);
- h) ability of the species to be bred or propagated readily in a controlled environment (from no documentation to widely accepted information that the species is commonly bred or propagated); and
- i) genetic status of a specimen (from a pure-bred specimen to a hybrid).

Tools and forensic expertise

- 7 Parties were asked to provide information regarding practical tools (such as databases, supply chain controls, inspections, traceability systems, satellite-based monitoring systems etc.) that they use to verify the legality of acquisition.
8. As mentioned above, generally, Parties rely on documentary evidence in assessing legal acquisition. A number of Parties have indicated that, in assessing legality, they rely on databases (of export/import/re-export permits, databases of imported specimens, databases of used closed leg rings, databases of specimens bred in captivity). Some Parties (Australia, for example) use vessel monitoring data checked against log books of vessels to ensure that they do not engage in fishing where it is prohibited. This serves as a basis for VLA determinations. Additionally, marking and tagging of animals appears to be a widespread tool of ascertaining legal acquisition. If in doubt, Parties carry out inspections (of breeding facilities, for example). Some Parties (for example, Belgium, Italy, Netherlands, New Zealand, Slovakia, UK, US) use forensic tools, such tools include DNA testing, analysis of stable isotopes, radio carbon dating (e.g. for rhino horns).

Legal acquisition of the parental stock.

9. Parties were asked to explain what methodology and tools they use specifically for verifying the legality of acquisition of the parental stock of captive-breeding facilities and facilities that artificially propagate plant specimens.
10. Parties that responded to the questionnaire mostly rely on the same tools and methodology to verify legal acquisition of the breeding stock as for VLA of other specimens. Some special tools include registering births of animals bred in captivity and tracking birth rates.
11. The Parties have highlighted that there may be difficulties with tracing founder stock acquired a long time ago. As reported by Germany, the European Union has developed draft guidelines on the establishment of the proof of legal acquisition of pre-Convention parental stocks. The draft guidelines take into account that a full proof is often not possible and that where available evidence is inconclusive, a determination may be based on principles of fairness, reasonableness and proportionality.
12. The United States uses additional criteria to establish the legality of the founder stock. In particular, the Management Authority checks whether the breeding stock is supplemented by animals taken from the wild; the purpose of removing the founder stock from the wild; the exact location the founder stock was taken from and the date of taking; gear used to capture the founder stock specimens; mortality rates and estimates of production: estimates of exports for the coming year.

Challenges

13. With regard to challenges Parties face in conducting VLA, some Parties report a lack of resources – with regard to skills, knowledge, staff, funding, inspection capacity and relevant databases of specimens. Additionally, many Parties experience difficulties in establishing a chain of custody. It may be impossible to trace a specimen back to the original owner where the purchase took place several years ago. Similarly, traceability of the breeding stock for specimens bred in captivity can be challenging. Fraudulent documentation submitted by applicants in support of legality of acquisition is another reported problem.
14. The Management Authorities of federal states find it problematic to verify legal acquisition since laws and regulations on the protection of fauna and flora may differ from one state or province to another. An important issue is cooperation and communication between national agencies involved in the verification of legal origin, but also between the Management Authorities of importing and exporting countries.

Policies and practices of importing Parties

15. Parties were asked to explain their approach to the import of specimens accompanied by a CITES export permit or re-export certificate, when reliable information suggests that the specimens were obtained in contravention of the laws for the protection of fauna and flora of the exporting State.
16. Some countries show more deference to the CITES export permit and see it as a proof of legality. Others look beyond the export permit, in some cases, to verify on which basis the State of export established that the specimen was legally acquired, for example, by requesting documentary evidence of legal acquisition. Where evidence suggests that the specimens may have been obtained in contravention of national laws of an exporting country, the Management Authorities of importing countries generally consult with the Management Authority of the exporting country to clarify what the VLA was based on.
17. The EU has put in place legislation (Commission Regulation 865/2006) authorizing the Management Authorities not to issue an import permit in case the Management Authority of the exporting country does not provide satisfactory information in response to the inquiry regarding the validity of VLA by the Management Authorities of the EU countries.
18. Some Parties impose a set of requirements on private stakeholders to ensure the legality of acquisition of imported specimens. The EU Timber Regulation (Regulation of the European Parliament and Council 995/2010) is an example of a regulation aimed at preventing the import of illegally harvested timber. Under that regulation, operators that place the timber on the market have to maintain a due diligence system, that requires access to certain information, a risk assessment and measures to mitigate the risk of illegally harvested timber being placed on the market. In addition, traders are required to keep records of operators from whom they procured timber and traders to whom they supplied timber, supporting traceability. There is a system of checks by the authorities and penalties for the private entities that do not comply with the regulation.
19. The US Lacey Act (Lacey Act, Section 3372, 16 U.S.C. §§3371-3378) was first passed in 1900 and amended thereafter. Under the Lacey Act, it is unlawful to import, export, sell, acquire, or purchase fish, wildlife or plants that are taken, possessed, transported, or sold: 1) in violation of U.S. or Indian law, or 2) in interstate or foreign commerce involving any fish, wildlife, or plants taken, possessed or sold in violation of State or foreign law. Therefore, import, export, sale, acquisition, or purchase of specimens of any CITES-listed species (and other wildlife) that were taken, possessed, transported, or sold in violation of foreign laws is punishable with civil and criminal penalties.

Final observations

20. The draft resolution in Annex 1 has been developed by the Secretariat taking into account the common approaches of the Parties to the verification of legal acquisition, as described above.

COMMENTARY REGARDING RELEVANT LEGAL FRAMEWORK

1. The sections of this Annex provide an overview of the CITES legal framework as it is relevant to the requirement of the verification of legal acquisition. The first section explains the legal provisions of the Convention that impose an obligation on Parties to verify legal acquisition. The second section summarizes the provisions of relevant resolutions of the Conference of the Parties, which, in one form or another, contain the requirement that specimens be legally acquired. The third section addresses the issue of pre-Convention specimens. On the basis of these provisions, the Secretariat has put together Annex II to the draft resolution.

I. ARTICLES III, IV, AND V OF THE CONVENTION: OBLIGATIONS OF EXPORTING PARTIES

2. VLA must be done by the Management Authority of the State of export before issuing the CITES-compliant export permit under Article III, paragraph 2 (b), Article IV, paragraph 2 (b), and Article V, paragraph 2 (a) of the Convention. The Convention therefore places considerable responsibility on the CITES Management Authorities of the States of export to ensure that specimens of listed species entering international trade are of legal origin. The obligation of VLA extends to the export of specimens of all CITES-listed species, be it Appendix I, II or III. With regard to Appendix III, only the State or States that included the species in that Appendix are under the obligation to conduct VLA.
3. Although some Parties have deployed significant efforts to verify legality, there is no detailed guidance to synthesize and harmonize the content of the minimum requirements for conducting VLA. The Conference of the Parties has recommended, however, that 'exporting Parties should not proceed with any export of specimens of any CITES-listed species without evidence of legal origin of specimens of the species' [Resolution Conf. 12.3 (Rev. CoP17), paragraph 27 a)]. This implies that the Management Authority of the State of export should base its determination of legality on evidence.

II. RELEVANT PROVISIONS OF THE RESOLUTIONS OF THE CONFERENCE OF THE PARTIES

Obligations of exporting Parties for specimens exported under the exemptions of Article VII

Specimens bred in captivity or propagated artificially

4. Where permits are applied for, to export captive-bred animal specimens and artificially propagated plant specimens of CITES-listed species, the Management Authority should verify the legal acquisition of the breeding stock, which includes the ensemble of the animals in the operation that are used for reproduction.⁶ The Conference of the Parties has included the requirement of the verification of legal acquisition in the interpretation of the terms 'bred in captivity' and 'artificially propagated' used in Article VII, paragraphs 4 and 5 of the Convention in Resolutions Conf. 10.16 (Rev.) and Conf. 11.11 (Rev. CoP17).
5. Specifically, Resolution 10.16 (Rev.) states in paragraph 2 b) ii) that the term 'bred in captivity' shall apply only if the breeding stock was established in accordance with the provisions of relevant national laws and is maintained without the introduction of specimens from the wild, except for the occasional addition of animals, eggs or gametes, in accordance with the provisions of relevant national laws (among other requirements).
6. With regard to plant specimens, Resolution Conf. 11.11 (Rev. CoP17), paragraph 2 interpreted the term 'artificially propagated' to mean grown under controlled conditions from seeds, cuttings, divisions, callus tissues or other plant tissues, spores or other propagules that either are exempt from the provisions of the Convention or have been derived from cultivated parental stock. Paragraph 1 b) i) of the Resolution requires that the cultivated parental stock be established in accordance with the provisions of relevant national laws.
7. It is noted that none of the Resolutions explicitly state that the Management Authority should satisfy itself with regard to the legal acquisition of breeding / parental stock, which seems to represent an important gap in the regulatory framework for captive breeding and artificial propagation. With the view to making explicit this recommendation and in light of the comments of the Parties, the Secretariat has suggested paragraph 1 in Annex II to the draft resolution.

Personal and household effects

8. Article VII, paragraph 3 of the Convention, provides a limited exemption from the provisions of Article III, IV and V for those specimens. Since the Convention does not define what personal and household effects are, the Conference of the Parties provided additional guidance with regard to this exemption in Resolution

⁶ Resolution Conf. 10.16 (Rev.), paragraph 1 c).

Conf. 13.7 (Rev. CoP17). According to Resolution Conf. 13.7 (Rev. CoP17), paragraph 1, the term 'personal or household effects' contained in Article VII, paragraph 3, means specimens that are:

- a) personally owned or possessed for non-commercial purposes;
- b) legally acquired; and
- c) at the time of import, export or re-export either:
 - i) worn, carried or included in personal baggage; or
 - ii) part of a household move.

9. Notably, the Conference of the Parties decided that one of the elements of the definition of 'personal and household effects' is that such specimens should be legally acquired. Annex 1 to the Resolution Conf. 13.7 (Rev. CoP17), paragraph 12, further clarifies that legal acquisition refers to domestic law.

10. Furthermore, by virtue of Resolution Conf. 10.20, paragraph 1 a), the Conference of the Parties provided guidance regarding cross-border movements of personally owned live animals that are based and registered in the owner's State of usual residence. The Resolution states that a Management Authority should "not issue a certificate of ownership for a live animal of a species listed in the Appendices that is a personal or household effect unless it is satisfied that the live animal is legally possessed by the applicant and that the animal has not been acquired in contravention of the provisions of the Convention."

Exchange between scientific institutions

11. Article VII, paragraph 6 of the Convention provides an exemption from the provisions of Articles III, IV and V relating to non-commercial loan, donation or exchange between scientists or scientific institutions. In Resolution Conf. 11.15 (Rev. CoP12), the Conference of the Parties has warned against the abuse of the exemption and noted that "it should be limited to shipments of legally obtained specimens". The Conference of the Parties further clarified that the exemption should include "frozen museum specimens, duplicate herbarium specimens, and all other types of scientific specimens named in Article VII, paragraph 6, including those that are legally collected in one State for shipment to another State as non-commercial loans, donations, or exchanges". The references to 'legally obtained' and 'legally collected' specimens do not provide any detail on what the scope of any such VLA should be, i.e. limited to the national laws for the protection of the fauna and flora or extending to a broader set of laws.

Travelling exhibitions

12. Article VII, paragraph 7 of the Convention provides that a Management Authority of any State may waive the requirements of Articles III, IV and V of the Convention and allow, under certain conditions, "the movement without permits or certificates of specimens which form part of a travelling zoo, circus, menagerie, plant exhibition or other travelling exhibition". Resolution Conf. 12.3 (Rev. CoP17) recommended that the Parties issue a travelling exhibition certificate to specimens being part of a travelling exhibition provided that, among other conditions, those specimens were legally acquired. Like in the case of other exemptions above, the Resolution does not specify under what legislation the determination is to be made.

VLA by the Management Authorities of importing Parties

13. Whereas exporting countries carry the responsibility for authorizing the initial export of a specimen of a CITES-listed species, cooperation and support from importing countries are essential to ensure the legality of trade. In light of this, the Conference of the Parties has recommended that importing countries exercise certain due diligence when confronted with the trade of specimens in violation of laws of a CITES Party. The Conference of the Parties has recommended in Resolution Conf. 11.3 (Rev. CoP17), paragraph 2 e) that:

if an importing country has reason to believe that specimens of an Appendix-II or -III species are traded in contravention of the laws of any country involved in the transaction, it:

- i) immediately inform the country whose laws were thought to have been violated and, to the extent possible, provide that country with copies of all documentation relating to the transaction; and*
- ii) where possible, apply stricter domestic measures to that transaction as provided for in Article XIV of the Convention.*

14. In Resolution Conf. 12.3 (Rev. CoP17), paragraph 5 j), the Conference of the Parties has recommended that 'Parties not authorize the import of any specimen if they have reason to believe that it was not legally acquired in the country of origin'. These provisions reinforce a legal basis for the Management Authorities of importing countries to subject to scrutiny the CITES export permit where there is indication that the specimen was acquired in violation of the laws of the State of export.

15. In Resolution Conf. 12.3 (Rev. CoP17), paragraph 27 b), the Conference of the Parties has also addressed the issue of court-ordered export permits and recommended that:

upon receiving credible information or intelligence, importing countries should reject shipments of specimens of species accompanied by export permits issued under court order without the required CITES findings. The importing Party should contact the exporting Party to seek confirmation that a non-detriment finding by the Scientific Authority and a legal acquisition finding by the Management Authority were made.

16. Resolutions Conf. 11.3 (Rev. CoP17) and Conf. 12.3 (Rev. CoP17) suggest that where doubts regarding the legality of origin of a specimen arise, the importing country should consult the authorities of the exporting country. Furthermore, Resolution Conf. 12.3 (Rev. CoP17) indicates that the absence of a VLA by the Management Authority of an exporting country may serve as a basis for the rejection of the shipment by an importing country.

Policies of re-exporting Parties

17. Although the obligation of re-exporting countries to verify the legality of acquisition is not stated explicitly in the Convention, the Conference of the Parties has recommended in paragraph 5(i) of Resolution Conf. 12.3 (Rev. CoP17) that:

no export permit or re-export certificate be issued for a specimen known to have been acquired illegally, even if it has been imported in accordance with the national legislation unless the specimen has previously been confiscated.

18. Therefore, it is incumbent on the Management Authorities of the re-exporting Parties to inquire into the basis for the VLA made by the exporting Party.

Obligations of Parties concerning specimens of Appendix I and II species taken in the marine environment not under the jurisdiction of any State

19. Verification of legal acquisition has to be made in certain situations where specimens of CITES species are taken in the marine environment not under the jurisdiction of any State. To facilitate the implementation of trade controls for "introduction from the sea", the Conference of the Parties, in Resolution Conf. 14.6 (Rev. CoP16), adopted additional guidance, which clarifies when a VLA has to be made and what other legal considerations have to be taken into account.

20. In the case that a vessel registered in one State takes a specimen of a species included in Appendix I or II in the marine environment not under the jurisdiction of any State and transports it into a different State, the provisions of Article III, paragraphs 2 and 3 (for species in Appendix I), or Article IV, paragraphs 2, 3 and 4 (for species in Appendix II) apply. In such scenario, the State in which the vessel that took the specimen is registered is treated as the State of export and the State into which the specimen is transported is treated as the State of import.⁷ This transaction therefore follows the same provisions as other import/export transactions, and the State of export is under the obligation to do a VLA.

21. Only when any specimen of a species included in Appendix I or II is taken in the marine environment not under the jurisdiction of any State by a vessel registered in one State and is transported into that same State, the provisions of Article III, paragraph 5, or Article IV, paragraphs 6 and 7 regarding "introduction from the sea"⁸ – with that State being the State of introduction.⁹ Introduction from the Sea is therefore a one-state

⁷ Resolution Conf. 14.6 (Rev. CoP16), paragraph 2 b).

⁸ The concept of "introduction from the sea" under Article III, paragraph 5, and Article IV, paragraphs 6 and 7 is defined in Article I, paragraph (e) of the Convention as "transportation into a State of specimens of any species which were taken in the marine environment not under the jurisdiction of any State". While introduction from the sea of specimens of species included in Appendix I and II is regulated by the Convention, these provisions do not apply to specimens of the Appendix III-listed species.

⁹ Resolution Conf. 14.6 (Rev. CoP16), paragraph 2 a).

transaction. Article III and IV of the Convention provide for the obligation of the State of introduction to make a non-detriment finding, but not a VLA.

22. Resolution 14.6 (Rev. CoP16) also provides guidance for the determination of the State of Export or State of introduction in the case of chartering arrangements.¹⁰ Depending on the arrangement, the transaction may be treated as export-import with the obligation to conduct a VLA or as introduction from the sea – with no such obligation.
23. Additionally, whenever Appendix I and Appendix II specimens are taken in the marine environment not under the jurisdiction of any state, the Conference of the Parties has recommended that the State of introduction, State of export and State of import take into account additional circumstances of acquisition [in Resolution Conf. 14.6 (Rev. CoP16), paragraph 3]. That examination is of a different scope and nature than the VLA discussed above because, rather than focusing on national legislation, it focuses on international law. Specifically, the Conference of the Parties recommended that:

... in satisfying itself that the provisions of the Convention are met:

- a) the State of introduction, prior to issuing a certificate of introduction from the sea;*
- b) the State of export, prior to issuing an export permit; and*
- c) the State of import, prior to issuing an import permit, or when presented with an export permit:*

take into account whether or not the specimen was or will be acquired and landed:

- i) in a manner consistent with **applicable measures under international law** for the conservation and management of living marine resources, including those of any other treaty, convention or agreement with conservation and management measures for the marine species in question; and*
- ii) through any illegal, unreported or unregulated (IUU) fishing activity.*

24. To summarize, whenever Appendix I and Appendix II specimens are taken in the marine environment not under the jurisdiction of any state, the State of import, State of export and the State of introduction should take into account the circumstances described in the previous paragraph and, where export-import provisions apply, shall make a VLA.

II. PRE-CONVENTION SPECIMENS

25. In their responses to the pre-workshop questionnaire, a number of Parties discussed their practices relating to the identification of pre-Convention specimens. This discussion reveals that the finding regarding the pre-Convention specimens, while being different from a VLA, is related.
26. If a specimen was acquired before the provisions of the Convention applied to it, it fulfils the conditions of the exemption of Article VII, paragraph 2. Therefore, Articles III, IV and V of the Convention do not apply to that specimen and there is no obligation to verify legal acquisition. Although some Parties may verify legal acquisition even for a pre-Convention specimen, such verification is not based on CITES provisions, since the specimen is not covered by CITES.
27. It is noted, however, that, under Resolution Conf. 13.6 (Rev. CoP16), Parties issuing pre-Convention certificates should be satisfied that the specimen was acquired before the provisions of the Convention applied to it and identify the precise date of the acquisition of a specimen or the date before which it was obtained.

¹⁰ *The review of those rules goes beyond the scope of the present document.*