

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



Decimoquinta reunión de la Conferencia de las Partes
Doha (Qatar), 13-25 de marzo de 2010

Interpretación y aplicación de la Convención

Control del comercio y mercado

INTRODUCCIÓN PROCEDENTE DEL MAR

1. El presente documento ha sido preparado por la Secretaría, en consulta con el Presidente del Comité Permanente.
2. En la Resolución Conf. 14.6 sobre la Introducción procedente del mar, adoptada en la 14ª reunión de la Conferencia de las Partes (La Haya, 2007), se da una definición de la frase "medio marino fuera de la jurisdicción de cualquier Estado" contenida en el apartado e) del Artículo I de la Convención. Estaba previsto que en la Resolución se entraría en más detalles cuando las Partes llegaran a un acuerdo sobre otros aspectos de una comprensión y aplicación uniforme del tipo de comercio CITES denominado "introducción procedente del mar".
3. La Decisión 14.48, adoptada en la CoP14, reza como sigue:

Dirigida al Comité Permanente

14.48 *El Comité Permanente:*

- a) *establecerá, en su 57ª reunión (SC57), un Grupo de trabajo sobre la introducción procedente del mar, que desempeñará su labor fundamentalmente por medios electrónicos, para considerar una definición del término "traslado a un Estado", la aclaración del término "Estado de introducción" y el proceso para expedir un certificado de introducción procedente del mar, así como otras cuestiones planteadas en el informe final del Cursillo CITES sobre cuestiones relacionadas con la introducción procedente del mar (Ginebra, 30 de noviembre – 2 de diciembre de 2005);*
 - b) *incluirá en el Grupo de trabajo a representantes de las autoridades CITES y de las autoridades pesqueras de cada una de las seis regiones de la CITES e invitará a participar a la División de Asuntos Oceánicos y del Derecho del Mar de la Oficina de Asuntos Jurídicos de la ONU, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, dos organismos pesqueros regionales, la industria de la pesca y las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales con conocimientos especializados en la CITES y la pesca;*
 - c) *sujeto a la disponibilidad de fondos externos, convocará una reunión del Grupo de trabajo entre las reuniones 57ª y 58ª del Comité Permanente; y*
 - d) *solicitará al Grupo de trabajo que prepare un documento de trabajo y un proyecto de resolución para someterlos a la consideración de la 58ª reunión del Comité Permanente y de la 15ª reunión de la Conferencia de las Partes.*
4. En su 57ª reunión (Ginebra, julio de 2008), el Comité Permanente acordó establecer un Grupo de trabajo sobre la introducción procedente del mar, presidido por el Presidente del Comité Permanente. En una reunión informal celebrada con ocasión de la 57ª reunión del Comité Permanente, el Grupo de trabajo acordó que la mayor parte del trabajo se realizaría electrónicamente. El Presidente aceptó presentar, con la ayuda de la Secretaría, un "texto modificable" (que no es un texto formal del Presidente) que sirviera de punto de partida para futuras

discusiones de fondo. Ese texto recogería gran parte del mandato conferido en la Decisión 14.48 y las cuestiones pendientes incluidas en el informe del taller sobre la IPM celebrado en 2005.

5. La Secretaría proporcionó el texto modificable a los miembros del Grupo de trabajo el 16 de septiembre de 2008 por correo electrónico e invitó a formular comentarios sobre el documento. A finales de diciembre de 2008 se habían recibido aportaciones de Alemania, México, Oceanía, Estados Unidos de América, la Comisión Europea, la División de Asuntos Oceánicos y del Derecho del Mar de la ONU, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, IWMC, Species Management Specialists, SSN/IELP y TRAFFIC/WWF. No se recibieron respuestas de ninguno de los países de tres de las seis regiones de la CITES, a saber, África, Asia y América Central y del Sur y el Caribe.
6. La Secretaría, en consulta con la Presidencia del Grupo de trabajo, proporcionó un informe sobre los progresos realizados por el Grupo a la 58ª reunión del Comité Permanente (Ginebra, julio de 2009). El Comité se mostró de acuerdo con la recomendación contenida en el párrafo 11 del documento SC58 Doc. 24, que reza como sigue: "a examinar el documento de trabajo y el proyecto de resolución revisado, cuando los ponga a disposición el Grupo de trabajo, y a proporcionar contribuciones por medios electrónicos o de otro tipo. La Presidencia del Grupo de trabajo y la Secretaría procederán a efectuar las revisiones que estimen necesarias y someterán ambos documentos, en nombre del Comité Permanente, a la consideración de la Conferencia de las Partes en su 15ª reunión".
7. El 5 de agosto de 2009 [comprobar], la Secretaría proporcionó a los miembros del Grupo de trabajo una versión revisada del texto modificable por correo electrónico, en la que incorporó los comentarios recibidos sobre el texto modificable inicial. El texto modificable revisado, una *Compilación de comentarios sobre el texto modificable inicial de 16 de septiembre de 2008* y una *Cronología de las discusiones relacionadas con la IPM hasta la fecha*, sirvieron de base para la discusión de una reunión presencial del Grupo de trabajo celebrada en Ginebra del 14 al 16 de septiembre de 2009.
8. En sus comentarios sobre el texto modificable inicial, varios miembros del Grupo de trabajo propusieron que el Grupo se centrara en la definición de la frase "Estado de introducción", que aparece en los Artículos III, IV y XIV de la Convención, con la principal finalidad de agregar la definición resultante a la Resolución Conf. 14.6. Este procedimiento permitiría al Grupo de trabajo aplazar temporalmente toda definición de la frase "traslado a un Estado", que aparece en el Artículo 1 de la Convención, y la consideración de una serie de cuestiones de procedimiento potencialmente complejas que abarcan la introducción procedente del mar. Un acuerdo sobre el "Estado de introducción" podría facilitar mucho el tratamiento de esas otras materias.
9. Como existe un vínculo entre la definición de la frase "Estado de introducción" y la definición de la frase "traslado a un Estado", los comentarios escritos de los miembros del Grupo de trabajo abordaban con frecuencia ambos aspectos, o se referían a ellos. Se sugirió que no podrían separarse fácilmente. Del mismo modo, el examen de quién debe expedir un certificado de introducción procedente del mar y cuándo debe hacerse era pertinente para definir la frase "Estado de introducción".
10. El historial legislativo de la Convención muestra que ha habido cierto número de debates relacionados con la introducción procedente del mar. Por ejemplo, al parecer los negociadores consideraron si: hay diferencia entre "introducción procedente del mar" y otras formas de comercio CITES; los controles propuestos para la introducción procedente del mar eran medidas de conservación directa que ha de realizar un solo Estado, que traslada a especímenes de una zona de fuera de la jurisdicción nacional a una zona de la jurisdicción nacional, y hay que introducir una definición "artificial" de Estado de origen a fin de incluir especies marinas sin Estado de origen en el marco de la Convención.
11. Algunas de las cuestiones jurídicas esenciales identificadas por el Grupo de trabajo, de interés para la definición de la frase "Estado de introducción" eran si una embarcación se puede considerar como el propio Estado y si la "introducción" es un proceso más bien que un acto aislado o sencillo.
12. En su reunión de septiembre de 2009, los miembros del Grupo de trabajo se mostraron de acuerdo en un proyecto de documento de debate y un proyecto de resolución revisada para que lo considerara el Comité Permanente, por correo electrónico. La Presidencia del Grupo de trabajo, con la asistencia de la Secretaría, incorporó los comentarios recibidos de los miembros del Comité Permanente en esos documentos, que ahora se presentan en nombre del Comité Permanente para considerarlos en esta reunión.
13. En el Anexo 1 de este documento figura un proyecto de revisión de la Resolución Conf. 14.6 sobre Introducción procedente del mar. En el Anexo 2 figura un proyecto de revisión de la Decisión 14.48. El informe de la reunión del Grupo de trabajo celebrada en septiembre de 2009 se reproduce en el Anexo 3. Y en el Anexo 4 figura una compilación de todos los comentarios sobre el texto modificable inicial recibido de los miembros del Grupo de trabajo (en el idioma original de la presentación).

Recomendaciones

14. El Comité Permanente recomienda que la Conferencia de las Partes determine cómo resolver el texto entre corchetes del proyecto de revisión de la Resolución Conf. 14.6 contenido en el Anexo 3 al presente documento, y que apruebe la resolución revisada resultante.
15. El Comité Permanente recomienda además que la Conferencia de las Partes apruebe el proyecto de revisión de la Decisión 14.48 contenida en el Anexo 4 al presente documento.

PROYECTO DE REVISIÓN DE LA RESOLUCIÓN CONF. 14.6

NB: El texto cuya supresión se propone está ~~tachado~~. El nuevo texto que se propone está subrayado.

TOMANDO EN CONSIDERACIÓN las cuestiones planteadas en el Cursillo CITES sobre cuestiones relacionadas con la introducción procedente del mar (Ginebra, 30 de noviembre – 2 de diciembre de 2005), celebrado de conformidad con la Decisión 13.18 de la Conferencia de las Partes;

RECORDANDO que en el párrafo e) del Artículo I de la Convención se define el término "introducción procedente del mar" como "el traslado a un Estado de especímenes de cualquier especie capturados en el medio marino fuera de la jurisdicción de cualquier Estado";

RECORDANDO TAMBIÉN que en el párrafo 6 del Artículo XIV de la Convención se prevé que "nada de lo dispuesto en la presente Convención prejuzgará la codificación y el desarrollo progresivo del derecho del mar por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar";

RECORDANDO ADEMÁS que en el párrafo 5 del Artículo III y los párrafos 6 y 7 del Artículo IV de la Convención se ofrece un marco para reglamentar la introducción procedente del mar de especímenes de especies incluidas en los Apéndices I y II, respectivamente;

RECONOCIENDO la necesidad de lograr una interpretación común de las disposiciones de la Convención en relación con la introducción procedente del mar, a fin de facilitar la aplicación uniforme de los controles del comercio de especímenes introducidos del mar y mejorar la fiabilidad de los datos sobre el comercio CITES;

LA CONFERENCIA DE LAS PARTES EN LA CONVENCIÓN

ACUERDA que "el medio marino fuera de la jurisdicción de cualquier Estado" significa las zonas marinas más allá de las zonas sujetas a la soberanía o los derechos soberanos de un Estado compatibles con el derecho internacional, como se refleja en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

PROYECTO DE REVISIÓN DE LA DECISIÓN 14.48

Dirigida al Comité Permanente

14.48 El Comité Permanente:

- a) establecerá, en su 57ª reunión (SC57), un Grupo de trabajo sobre la introducción procedente del mar, que desempeñará su labor fundamentalmente por medios electrónicos, para considerar una definición del término "traslado a un Estado", la aclaración del término "Estado de introducción" y el proceso para expedir un certificado de introducción procedente del mar, así como otras cuestiones planteadas en el informe final del Cursillo CITES sobre cuestiones relacionadas con la introducción procedente del mar (Ginebra, 30 de noviembre – 2 de diciembre de 2005);
- b) incluirá en el Grupo de trabajo a representantes de las autoridades CITES y de las autoridades pesqueras de cada una de las seis regiones de la CITES e invitará a participar a la División de Asuntos Oceánicos y del Derecho del Mar de la Oficina de Asuntos Jurídicos de la ONU, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, dos organismos pesqueros regionales, la industria de la pesca y las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales con conocimientos especializados en la CITES y la pesca;
- c) sujeto a la disponibilidad de fondos externos, convocará una reunión del Grupo de trabajo entre las reuniones 57ª y 58ª del Comité Permanente; y
- d) solicitará al Grupo de trabajo que prepare un documento de trabajo y un proyecto de resolución para someterlos a la consideración de la 58ª reunión del Comité Permanente y de la 15ª reunión Conferencia de las Partes.

Dirigida a la Secretaría

Sujeto a la disponibilidad de fondos externos, la Secretaría convocará una reunión del Grupo de trabajo entre las reuniones 57ª 61ª y 58ª 62ª del Comité Permanente;

Reunión del Grupo de trabajo del Comité Permanente de la CITES
sobre Introducción procedente del mar
(Ginebra, 14-16 de septiembre de 2009)

INFORME

1. La reunión del Grupo de trabajo se organizó de conformidad con la Decisión 14.48 de la Conferencia de las Partes en la CITES, con fondos externos proporcionados por la Unión Europea. Fue presidida por el Embajador Cristian Maquieira de Chile (Presidente del Comité Permanente de la CITES). Asistieron a la reunión los siguientes miembros del Grupo de trabajo: expertos gubernamentales de Australia (en nombre de Oceanía), Canadá, Alemania, Islandia, Japón, México, Nueva Zelandia, Noruega y Estados Unidos, en representación de las autoridades CITES, departamentos de pesca y ministerios de relaciones exteriores; representantes intergubernamentales de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Comisión Europea y la Secretaría de la CITES; y representantes no gubernamentales de IWMC World Conservation Trust, Proyecto Internacional sobre Normativa del Medio Ambiente/Red de Supervivencia de las Especies y el Fondo Mundial para la Naturaleza (en representación también de TRAFFIC y de la UICN). Participaron asimismo en la reunión observadores invitados de la Comisión Internacional para la Conservación del Atún del Atlántico (CICAA) y la Comisión de la Pesca del Atlántico Noreste (NAFO). Notificaron que lamentaban no poder asistir los siguientes miembros del Grupo de trabajo (Argentina, Chile, China, la República Islámica del Irán, División de Asuntos Oceánicos y del Derecho del Mar de las Naciones Unidas, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y Pew Charitable Trusts) y observadores invitados (secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica, el Memorando de Entendimiento sobre la Conservación y Gestión de Tortugas Marinas y sus Hábitats del Océano Índico (acuerdo en el marco de la Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres) y la Organización de la Pesca del Atlántico Sudoriental. Se acompaña una lista completa de los participantes en la reunión.
2. El Secretario General de la CITES dio la bienvenida a Ginebra a los participantes en la reunión, y el Presidente explicó que reanudaban la labor iniciado cuatro años antes. En aquella época se habían hecho progresos sobre la definición del "medio marino fuera de la jurisdicción de cualquier Estado" y se habían entablado las primeras discusiones sobre la cuestión de "introducción". El texto modificable revisado de 31 de julio de 2009 ofrecía ahora una buena base al Grupo de trabajo para dar un claro sentido de orientación a la definición de "Estado de introducción", si bien las posiciones de los diversos miembros divergían y se mantenían con firmeza.
3. Entre el material puesto a disposición de los participantes en la reunión figuraban los siguientes textos: orden del día provisional; cronología de discusiones mantenidas hasta ahora en relación con la IPM; texto modificable revisado y comentarios escritos de los miembros del Grupo de trabajo; texto revisable inicial y comentarios escritos refundidos de miembros del Grupo de trabajo; Resolución Conf. 14.6; Decisión 14.48; recomendación de la CICAA sobre documentación relativa a capturas; presentación en PowerPoint de la NAFO; presentación en PowerPoint de la Secretaría con un análisis de las discusiones celebradas hasta ahora sobre la introducción procedente del mar; presentación en PowerPoint de la Secretaría de la FAO relativa al proyecto de acuerdo sobre medidas del Estado rector del puerto para prevenir, evitar y eliminar la pesca ilegal, no reglamentada y no declarada, y el texto completo del proyecto de acuerdo del Presidente de 27 de agosto de 2009.
4. El Secretario Ejecutivo de la NAFO explicó que existía un plan de cumplimiento/observancia para la pesca en alta mar desde 2000, que se había prolongado a lo largo de los años. En 2005 se creó una lista de embarcaciones que intervienen en la pesca ilícita, no reglamentada y no declarada, y el número original de 26 embarcaciones activas se ha reducido ahora a 2. Se trata continuamente de prevenir o disuadir a los beneficiarios sin contrapartidas. Desde el 1 de mayo de 2007 existe un sistema de cumplimiento del Estado rector del puerto, basado en las orientaciones de la FAO. El patrón del barco ha de presentar una solicitud para cada desembarco (existe una lista de puertos posibles). El Estado rector del puerto envía la solicitud al Estado del pabellón para la confirmación del cupo. El Estado rector del puerto decide entonces si acepta la solicitud (puede rechazarla incluso si el Estado del pabellón confirma el cupo en razón de la soberanía total que está autorizado a ejercer sobre sus puertos) y los documentos pertinentes se introducen en el sitio web de la NAFO. En cuanto a la comunicación entre los Estados del pabellón y rector del puerto, los Estados del pabellón tienen que responder (en un plazo de tres días) a las solicitudes de información del Estado rector del puerto. Como la mayoría de los miembros de la NAFO son países desarrollados, hay bastantes posibilidades de éxito en la gestión de las pesquerías. La CITES tiene un sistema mundial más bien que regional, y otras organizaciones regionales de ordenación de la pesca (OROP) pueden tener diferentes niveles de capacidad entre sus Partes.

5. El Secretario Ejecutivo de la CICAA explicó que disponen de comités sobre estadística e investigación, así como cumplimiento, y de grupos para las principales especies de peces. Además, hay un Grupo de trabajo permanente sobre Partes no contratantes que capturan atún. Cuando se inició, en 1999, en la lista de embarcaciones que intervienen en la pesca ilícita, no reglamentada y no declarada había más de 200. Ahora son menos de 10. En 2001 se adoptaron criterios para la asignación de cupos, y hay sanciones respecto al comercio y otros aspectos por incumplimiento. Con arreglo a las sanciones relativas al comercio, los miembros de la CICAA se niegan a importar atún de los países concernidos. La CICAA designa también zonas y temporadas de veda de pesca. Los únicos documentos que se aceptan son los relativos a la captura de atún común. Existe un programa de observadores para el transbordo y la información. Las medidas de conservación y gestión de la CICAA han permitido la recuperación del pez espada y algunas mejoras en el estado del atún patudo. Por otro lado, los miembros de la CICAA han tenido algunas dificultades para la gestión del atún común en el pasado y en 2006 adoptaron un programa de gestión plurianual, modificado en 2008, para restablecer la población y reforzar al mismo tiempo las medidas de supervisión y control de la captura y el comercio de atún común. Aunque la Convención de la CICAA no abarca expresamente las especies de tiburón, puede contribuir a su conservación y gestión.
6. Se anunció que el 1 de enero de 2010 entraría en vigor un nuevo reglamento de la Unión Europea (UE) sobre pesca ilícita, no reglamentada y no declarada, según el cual todos los peces y productos de la pesca han de ir acompañados de un certificado válido de captura para poder entrar en la UE.
7. El Grupo de trabajo reconoció que la "introducción procedente del mar" es uno de los cuatro tipos de comercio regulados en virtud de la Convención. Sin embargo, tiene que haber un enfoque único, porque no es un comercio "típico". A diferencia de la exportación y la importación entre dos Estados, la introducción procedente del mar puede entrañar la adquisición por un solo Estado de especímenes de la CITES del medio marino fuera de la jurisdicción de cualquier Estado.
8. El Grupo de trabajo celebró amplias discusiones sobre seis opciones de "Estado de introducción" identificadas por los miembros del Grupo de trabajo y explicadas con mayor detalle en el texto modificable revisado de 31 de julio de 2009. Al considerar esas opciones, los miembros destacaron la necesidad de ponerse de acuerdo sobre una opción coherente jurídicamente con la Convención y pragmática (p. ej., simple y sencilla en cuanto a procedimiento, rentabilidad, poco onerosa en cuanto a papeleo y administración, que refleje la práctica de la pesca real, etc.). Teniendo en cuenta que la Convención no define "Estado de introducción", algunos miembros sugirieron que era suficientemente flexible para ajustarla a numerosas opciones de política deseadas. Por lo tanto, la finalidad del Grupo de trabajo debe consistir en identificar un régimen IPM que sea también jurídicamente compatible con la Convención.
9. Se señaló que la cuestión de si un Estado rector del puerto o un Estado del pabellón debe expedir un certificado IPM no parece tener mucha importancia cuando el mismo Estado cumple ambas funciones. Sin embargo, surgen complicaciones cuando el Estado del pabellón y el Estado rector del puerto son diferentes. ¿Puede depender la determinación del Estado de introducción de las circunstancias y requerir una resolución caso por caso? De ser así, ¿quién decidiría cual es el mejor Estado dadas las circunstancias y hay necesidad de criterios para la adopción de decisiones o un presunto Estado de introducción?
10. Un miembro del Grupo de trabajo dijo que la IPM se había entendido como una serie especial de normas que se imponen a los propios barcos y que los desembarcos de especímenes de la CITES por otros Estados en sus puertos se tratan como una importación, con independencia de dónde se hayan obtenido los especímenes.
11. Se planteó la cuestión de si el Estado de introducción "hace" la introducción o "recibe" la introducción. Como ambas opciones parecen posibles, se suscitó varias preguntas. ¿Qué opción es más apropiada en cuanto al tiempo cuando debe expedirse un certificado IPM? Como la finalidad del certificado IPM es ayudar a regular el comercio, ¿es mejor que expida el certificado el Estado del pabellón o el Estado rector del puerto?
12. El Grupo de trabajo reconoció que el proceso de hacer y comunicar dictámenes de extracción no perjudicial para la introducción procedente del mar de especímenes CITES requiere nueva consideración. El Estado rector del puerto, como punto de entrada del comercio, puede estar en mejor situación para hacer un dictamen de extracción no perjudicial. Un Estado rector del puerto también puede pedir al Estado del pabellón que proporcione cierta información. Por otra parte, se dijo que algunos Estados rectores del puerto pueden no tener la capacidad necesaria para hacer un dictamen de extracción no perjudicial o dificultades para acceder a la información requerida para expedir un certificado IPM. Algunos miembros expresaron la preocupación de que la formulación unilateral de dictámenes de extracción no perjudicial para una especie por varios Estados puede dar lugar a que el comercio acumulado de una especie sea perjudicial para su supervivencia. Se reconoció la importancia de la consulta y la cooperación entre un Estado de introducción y la OROP pertinente, al hacer un dictamen de extracción no perjudicial.

13. Varios miembros del Grupo de trabajo declararon que, sobre la base de su interpretación de la Convención, el Estado que expide un certificado IPM debe hacer también el dictamen de extracción no perjudicial en que se basa. Sin embargo, algunos miembros opinaron que en la Convención no hay nada que impida a un Estado designar a otro como Autoridad Administrativa o Científica. Otro miembro sugirió que existe la posibilidad de que un Estado haga un dictamen de extracción no perjudicial y otro expida el certificado IPM. Se pueden utilizar varias fuentes de información para el dictamen de extracción no perjudicial pero, si un Estado no tiene vínculos reales con la introducción, podría no ser apropiado que fuera el responsable de expedir el certificado IPM. El Estado de introducción debe obtener la información necesaria para un dictamen de extracción no perjudicial siempre que sea posible, pero ¿quién está en mejor situación de hacerlo, el Estado del pabellón o el Estado rector del puerto?
14. Se sugirió que un Estado debería pedir a su Autoridad Científica que investigara si puede hacerse un dictamen de extracción no perjudicial respecto a determinadas especies que se introducirán del mar. Un dictamen de extracción no perjudicial puede basarse en el esfuerzo de la pesca más bien que en la cantidad. Si la Autoridad Científica no puede hallar pruebas suficientes para justificar tal dictamen, el Estado habrá de renunciar a la introducción de esa especie.
15. Se acordó que el Estado de introducción tiene la responsabilidad de garantizar que todo certificado IPM expedido es auténtico y fiable. Al expedir un certificado IPM, el Estado de introducción también puede asumir otras responsabilidades en caso de que la introducción se considere incompatible con la Convención. Algunos miembros del Grupo de trabajo estimaron que esto puede plantear un problema cuando el Estado de introducción sea diferente del Estado del pabellón del barco de que se trate.
16. Se señaló que la CITES exige un documento diferente para cada transacción comercial (p. ej., IPM, exportación, reexportación). Según algunas OROP, también se pueden establecer procesos similares para regular la captura y el comercio.
17. Algunos especímenes de la CITES se pueden obtener de conformidad con una convención, tratado o acuerdo descrito en el párrafo 4 del Artículo XIV de la Convención. En este caso, en el párrafo 5 del Artículo XIV se dice que toda exportación de esos especímenes ha de ir acompañada de un certificado de conformidad de la Autoridad Administrativa del Estado de introducción. Algunos miembros del Grupo de trabajo estimaron que sus diferentes interpretaciones del Artículo XIV muestran que hay algunas cuestiones relacionadas con la secuencia que requieren mayor consideración y aclaración.

Estado rector del puerto

18. Varios miembros del Grupo de trabajo estimaron que la introducción procedente del mar ocurre al proceder al transporte a un Estado rector del puerto. Es entonces cuando los especímenes adquiridos en el medio marino fuera de la jurisdicción de cualquier Estado entran por primera vez en la cadena de comercio, con respecto a la Convención. Por lo tanto, este es el punto en el que los controles de la CITES surten efecto inicialmente para esos especímenes. En general, y dependiendo de la legislación nacional, el desembarco de los especímenes (es decir, en el Estado rector del puerto) permite disponer de un tiempo lógico en el que puede considerarse que el tipo y la cantidad de cualesquiera especímenes de la CITES adquiridos en el medio marino fuera de la jurisdicción de cualquier Estado se han introducido del mar, de conformidad con la Convención.
19. Si bien el Estado del pabellón tiene la responsabilidad primordial de garantizar que sus embarcaciones de pesca no intervienen en la pesca ilícita, no reglamentada y no declarada, los controles de esos barcos han resultado con frecuencia ineficaces. Ciertos barcos que intervienen en ese tipo de pesca utilizan pabellones de conveniencia. Algunos Estados del pabellón no pueden o no desean perder efectivamente el control de sus embarcaciones pesqueras. Algunos miembros del Grupo de trabajo expresaron la opinión de que el inadecuado nivel de control actual de las embarcaciones de "entidades pesqueras" y la introducción procedente del mar de especímenes por tales embarcaciones debilitaría el mecanismo de supervisión previsto en la Convención si el Estado del pabellón hubiera de ser el Estado de introducción. Por lo tanto, una razón fundamental de que los Estados miembros de la FAO elaboraran el Acuerdo sobre medidas del estado rector del puerto para obtener, evitar y eliminar la pesca ilícita, no reglamentada y no declarada era luchar contra los controles inadecuados o ineficaces del Estado del pabellón. Del mismo modo, algunos miembros del Grupo de trabajo afirmaron que exigir que el Estado rector del puerto expida un certificado IPM puede hacer más riguroso el control de la pesca ilícita, no reglamentada y no declarada.
20. Se reconoció que hay ciertos "puertos de conveniencia", aunque no exista una lista formal similar a las listas de OROP de embarcaciones que intervienen en la pesca ilícita, no regulada y no declarada. Optar por el Estado rector del puerto como Estado de introducción significaría que el Estado del pabellón no sería responsable de expedir el certificado IPM, además de poder alentar a los operadores a elegir puertos de conveniencia para desembarcar sus productos; según algunos miembros, esto podría reforzar realmente los puertos y los

pabellones de conveniencia. También se expresó la preocupación de que un Estado rector del puerto rechace la expedición de un certificado IPM en razón de sus propias políticas y/o de medidas nacionales más estrictas.

21. Según lo entendían algunos miembros del Grupo de trabajo, si el Estado del pabellón se considerara Estado de introducción, para toda exportación del espécimen desde el Estado rector del puerto se requeriría un certificado de conformidad expedido por el Estado del pabellón con arreglo al párrafo 5 del Artículo XIV de la Convención.

Estado del pabellón

22. En cuanto al Estado del pabellón como Estado de introducción, se sugirió que este enfoque reflejaba la responsabilidad de los Estados con embarcaciones que pescan en alta mar, con arreglo al derecho internacional (p. ej., la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (UNCLOS), el Acuerdo de las Naciones Unidas sobre poblaciones de Peces y el Acuerdo para promover el cumplimiento de las medidas internacionales de conservación y ordenación por los buques pesqueros que pescan en alta mar, de la FAO). La principal función del Estado del pabellón en tal situación se reconoce también en el Acuerdo sobre medidas del Estado rector del puerto para prevenir, evitar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, que se está elaborando en la FAO. Se sugirió que es más práctico que el Estado del pabellón expida el certificado IPM, particularmente cuando es miembro de una OROP. El Estado del pabellón puede estar en mejor situación que el Estado rector del puerto para hacer un dictamen de extracción no perjudicial puesto que ejerce jurisdicción sobre sus embarcaciones en alta mar y se encuentra en mejor situación para disponer de toda la información requerida sobre sus actividades de captura. Sin embargo, se suscitaron preocupaciones sobre los pabellones de conveniencia y las "entidades pesqueras" (entidades políticas no reconocidas generalmente por la comunidad internacional pero que disponen de flotas pesqueras). Si un Estado del pabellón no hace un dictamen de extracción no perjudicial (impidiendo así la expedición de un certificado IPM), el armador puede cambiar los Estados del pabellón hasta que encuentre un Estado del pabellón que desee hacer el dictamen de extracción no perjudicial.
23. Algunos miembros del Grupo de trabajo dijeron que su apoyo al Estado del pabellón depende de si la Convención se puede interpretar legalmente en el sentido de que permite la expedición de un certificado IPM por el Estado del pabellón. Varios miembros señalaron que el Estado del pabellón tiene la responsabilidad de autorizar a los barcos a pescar de conformidad con el derecho internacional, incluida la Convención para las Partes en ella (p. ej., la necesidad de un dictamen de extracción no perjudicial por el Estado de introducción, que puede ser el Estado del pabellón).
24. Según algunos miembros del Grupo de trabajo, si especímenes introducidos se exportan luego al puerto de un Estado diferente, la función del Estado rector del puerto como importador es inspeccionar los documentos adjuntos para verificar que se han expedido un certificado IPM y un permiso de exportación auténticos y válidos, y que la captura corresponde al máximo permitido por el certificado IPM. Otros miembros se mostraron disconformes con esta opinión.
25. Según algunos miembros del Grupo de trabajo, parece difícil que el Estado rector del puerto asuma la responsabilidad de las acciones de una embarcación que no enarbola su pabellón. Si el Estado rector del puerto se niega a expedir un certificado IPM, se puede tener derecho a apelar la decisión, pero a la embarcación le podría resultar difícil ejercerlo en la práctica. Si se expide un certificado IPM antes de salir una embarcación, puede ya saber dónde pescará y desembarcará luego sus capturas. Según el derecho nacional es una práctica habitual que un Estado del pabellón autorice a una embarcación a pescar durante un período de tiempo dado, determinadas especies y determinadas cantidades. Puede haber inspectores oficiales a bordo de cada embarcación para certificar lo que se captura. Algunas OROP también autorizan previamente la captura permisible de ciertas especies sobre la base de pruebas científicas respecto a la población. Se señaló que la documentación sobre captura y comercio según algunas OROP respecto a determinadas especies es expedida y validada por el Estado del pabellón, y su exactitud ha de validarla el Estado rector del puerto como condición para aceptar el desembarco.
26. Si el Estado del pabellón expide un certificado IPM, sobre la base de un dictamen de extracción no perjudicial, el Estado rector del puerto puede rechazar o decomisar los especímenes desembarcados en el puerto si la cantidad de la introducción excede de la autorizada por el certificado.

Estado rector del puerto, con posibilidad de Estado del pabellón en virtud de un acuerdo con el Estado rector del puerto, o viceversa

27. La mayoría de los miembros del Grupo convinieron en que en una solución viable hay que exigir que determinado Estado (Estado del pabellón o Estado rector del puerto) sea el presunto "Estado de introducción". De otro modo, a falta de esta claridad, se estimó que podría haber conflictos sobre qué Estado es responsable de hacer los dictámenes requeridos y de expedir certificados de introducción.

28. Con independencia de que se presume que el Estado rector del puerto o el Estado del pabellón es el Estado de introducción, la mayoría de los miembros del Grupo coincidieron en que debe haber flexibilidad para considerar al otro Estado como el "Estado de introducción" en algunas circunstancias. Esos miembros consideraron necesario que haya flexibilidad para apartarse de la presunción a fin de promover la eficacia y las posibilidades prácticas de la Convención en vista de las posibles circunstancias de introducción procedente del mar, que varían considerablemente (diversos pabellones, puertos, capacidades, especies, lugares de captura, pertenencia a la CITES y/u organismos regionales de pesca, mandatos y funciones de gestión de los organismos regionales de pesca, "entidades pesqueras", etc.). un miembro expresó la opinión contraria de que el Estado de introducción debe ser siempre el Estado del pabellón o siempre el Estado rector del puerto, cooperando en ello los dos Estados.
29. Varios miembros del Grupo apoyaron los acuerdos previos entre Estados rectores del puerto y Estados del pabellón como mecanismo para determinar quién debe expedir un certificado de introducción. Por ejemplo, algunos miembros apoyaron un marco en el que el Estado rector del puerto fuera el presunto Estado de introducción, pero en el que el Estado rector del puerto debe poder confiar en el Estado del pabellón para expedir un certificado de introducción si la Autoridad Administrativa del Estado rector del puerto ha aceptado que una Autoridad Administrativa del Estado del pabellón puede hacerlo en tales circunstancias.
30. A este respecto, se suscitaron las siguientes preguntas: ¿qué Estado está mejor provisto para hacer los dictámenes pertinentes y expedir el certificado; cómo puede decidirse qué Estado, en determinadas circunstancias, es el mejor provisto; y qué forma de cooperación sería la mejor? Los Estados rectores del puerto son, al parecer, los más capaces para determinar si pueden cumplir las responsabilidades de expedir certificados debidamente, pero ¿no sería mejor en lugar de eso confiar en un Estado del pabellón en determinada situación? Los acuerdos (o arreglos) previos, en que se pueda explicar la naturaleza y las circunstancias de la colaboración entre los Estados también pueden facilitar claridad sobre cuándo el Estado de introducción no es el Estado presunto. Un miembro del Grupo de trabajo señaló que puede haber un gran número de arreglos en el marco de este esquema. Algunos miembros indicaron que no apoyaban un enfoque de acuerdo previo en estos momentos, debido a su complejidad. Otro miembro manifestó interés en el enfoque de acuerdo previo, pero siendo los Estados del pabellón y no los Estados rectores del puerto el presunto Estado de introducción. Varios miembros del Grupo sugirieron posibles bases alternativas para desviarse del Estado presunto, como la condición de miembro de OROP o inclusiones por especies.

Estado rector del puerto y/o Estado del pabellón

31. Un miembro del Grupo de trabajo propuso firmemente que se permita que el Estado rector del puerto o el Estado del pabellón expidan un certificado IPM. La Convención parece permitirlo al no definir el Estado de introducción, y las Partes están utilizando actualmente ambos enfoques para expedir certificados IPM.
32. Otro miembro del Grupo de trabajo dijo que puede que no haya ninguna necesidad de especificar un Estado de introducción particular y que simplemente podrían establecerse las respectivas responsabilidades de los Estados rectores de puerto y del pabellón.
33. Otros miembros consideraron que era necesario aclarar la identidad del Estado rector del puerto o del Estado del pabellón como Estado de introducción, aunque algunos pensaron que esto podría hacerse mediante una presunción que permita cierta flexibilidad. Por lo tanto, el Grupo de trabajo rechazó la opción de permitir simplemente que el Estado rector del puerto o el Estado del pabellón expidan un certificado IPM.

Estado rector del puerto para especímenes del Apéndice I y Estado del pabellón para especímenes del Apéndice II

34. Algunos miembros del Grupo de trabajo dijeron que esta opción era demasiado confusa y demasiado fragmentada. La posibilidad de reservas, de inclusiones divididas y de especies similares planteaba nuevas preocupaciones sobre posibles complicaciones. Por tales razones, el Grupo de trabajo decidió rechazar esta opción.

Estado rector del puerto o Estado del pabellón y Organismo Regional de Pesca

35. La mayoría de la pesca en alta mar está abarcada ahora por una OROP. De los 37 Organismos Regionales de Pesca relacionada con el mar que existen sólo 18 tienen el mandato, en virtud de un acuerdo legalmente vinculante, de conservar y gestionar pesquerías. Este enfoque de la introducción procedente del mar debe ser compatible con las últimas novedades en OROP y en la FAO.
36. Debido a su estructura institucional (es decir, la función del Organismo Regional de Pesca respecto a la Secretaría y sus miembros) parece haber pocas posibilidades de que las OROP actúen como Autoridad Administrativa o Autoridad Científica designadas por las Partes en virtud del Artículo IX de la Convención. Sin

embargo, se les debe consultar en relación con introducciones procedentes del mar que abarcan sus zonas y especies y deben ser considerados como asociados regulares en la cooperación con autoridades CITES.

37. Se sugirió que las OROP pueden contribuir a la CITES en tres esferas principales: sistemas de documentación (éstos han pasado de la limitación a estadísticas de captura a proporcionar ahora documentos sobre captura, transbordo y comercio); la formulación de dictámenes de extracción no perjudicial (las actividades de la OROP pueden ser criterios pertinentes para los dictámenes), y una posible función en virtud de los párrafos 4 y 5 del Artículo XIV de la Convención. Con respecto al último punto, algunos miembros del Grupo de trabajo opinaron que con la mera existencia de un acuerdo no se cumple lo dispuesto en el párrafo 4 del Artículo XIV, y que también hay necesidad de actuar con respecto a la protección de una especie marina determinada incluida en el Apéndice II de la CITES. También se planteó la cuestión de la contribución de la CITES a OROP.
38. A algunos miembros del Grupo les parece conveniente armonizar más el certificado IPC con documentos relacionados con el comercio y la captura de OROP y de la FAO, y que hay posibilidades de hacerlo. Esto debe ser considerado más a fondo por las Partes.
39. Sobre la base de las consideraciones anteriores, el Grupo de trabajo decidió que no era necesariamente factible en estos momentos tener certificados IPM expedidos junto con Organismos Regionales de la Pesca, por lo que rechazó esta opción.

Conclusiones

40. Como resultado de sus debates, el Grupo de trabajo elaboró una serie de revisiones propuestas de la Resolución Conf. 14.6, que se describen a continuación. Las revisiones propuestas al preámbulo proporcionan referencias a la reunión del Grupo de trabajo, la falta de una definición en la Convención de "Estado de introducción", la necesidad de cooperación entre Estados del pabellón y Estados rectores del puerto para el cumplimiento de las disposiciones de la Convención sobre la introducción procedente del mar, la necesidad de consulta y cooperación con OROP y la adopción prevista de un nuevo acuerdo sobre medidas del Estado rector del puerto para prevenir, evitar y eliminar la pesca ilícita, no declarada y no reglamentada, de la FAO.
41. Aunque hubo acuerdo sobre la necesidad de cooperación entre Estados concernidos, se expresaron opiniones diferentes sobre los méritos de considerar que el Estado de introducción sea el Estado rector del puerto o el Estado del pabellón, o alguna combinación de ambos, en cuyo caso se expresaron diversos puntos de vista sobre las circunstancias apropiadas en las que un Estado no presunto puede ser el Estado de introducción. Habida cuenta de este debate, el Presidente propuso simplificar la terminología del proyecto de resolución para decir que el Estado de introducción es el "[Estado rector del puerto] [Estado del pabellón]", y el Grupo convino en el entendimiento de que esta simplificación no estaba destinada a prejuzgar la discusión de opciones que abarquen una combinación de los dos Estados, según las circunstancias.
42. En otra revisión propuesta de los párrafos de la parte dispositiva de la Resolución se recomienda que una Autoridad Administrativa del Estado de introducción asegure o considere la aplicación no sólo de la Convención sino también de otras medidas pertinentes y del derecho internacional. Algunos miembros del Grupo de trabajo se mostraron preocupados por que esta disposición pudiera considerarse como una adición de una prescripción de adquisición legal a la introducción procedente del mar, lo que iría más allá de la Convención. Otros miembros del Grupo expresaron la preocupación de que esta disposición pudiera considerarse en el sentido de permitir que el cumplimiento de las medidas de conservación y gestión de una OROP bastara como dictamen de extracción no perjudicial.
43. En una propuesta final de revisión de la Resolución se recomienda que las Partes comuniquen oportunamente los intercambios de información sobre un certificado IPM. Los autores consideraban esto necesario para garantizar el cumplimiento de las recomendaciones a las Partes [que se reflejan en la Resolución Conf. 12.3 (Rev. CoP14) y en otros textos] de que verifiquen la autenticidad de los documentos CITES. Algunos miembros del Grupo de trabajo señalaron que la comunicación entre Partes respecto a los documentos CITES es ya una práctica común, pero resaltaron que, en el caso de certificados IPM, las respuestas oportunas a las solicitudes de información son especialmente importantes. Algunos miembros sugirieron que esta disposición parecía reducir el grado de deferencia que se concede normalmente a la documentación CITES publicada por una Parte, ya que supone que un Estado puede volver a revisar lo que sirve de base a otro Estado para expedir un documento CITES.
44. La incapacidad del Grupo de trabajo para llegar a un consenso sobre si el Estado rector del puerto o el Estado del pabellón es el "Estado de introducción" tiene consecuencias para los otros dos elementos de su mandato en virtud de la Decisión 14.48. Concretamente, no era posible alcanzar un consenso claro sobre una interpretación de "traslado a un Estado" acerca de la manera en que se deben expedir certificados IPM sin haber decidido

primero qué Estado es el Estado de introducción. En consecuencia, el mandato del Grupo de trabajo puede mantenerse con arreglo a una versión revisada de la Decisión 14.48.

45. El Grupo de trabajo acordó que la Secretaría, en nombre del Grupo, prepararía un documento de debate, una resolución revisada y una decisión revisada para su examen, utilizando medios electrónicos, por el Comité Permanente y la subsiguiente transmisión a la 15ª reunión de la Conferencia de las Partes.

Revisiones propuestas a la Resolución Conf. 14.6

TOMANDO EN CONSIDERACIÓN las cuestiones planteadas en el Cursillo CITES sobre cuestiones relacionadas con la introducción procedente del mar (Ginebra, 30 de noviembre – 2 de diciembre de 2005), celebrado de conformidad con la Decisión 13.18 de la Conferencia de las Partes;

RECORDANDO que en el párrafo e) del Artículo I de la Convención se define el término "introducción procedente del mar" como "el traslado a un Estado de especímenes de cualquier especie capturados en el medio marino fuera de la jurisdicción de cualquier Estado";

RECORDANDO TAMBIÉN que en el párrafo 6 del Artículo XIV de la Convención se prevé que "nada de lo dispuesto en la presente Convención prejuzgará la codificación y el desarrollo progresivo del derecho del mar por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar";

RECORDANDO ADEMÁS que en el párrafo 5 del Artículo III y los párrafos 6 y 7 del Artículo IV de la Convención se ofrece un marco para reglamentar la introducción procedente del mar de especímenes de especies incluidas en los Apéndices I y II, respectivamente;

RECONOCIENDO la necesidad de lograr una interpretación común de las disposiciones de la Convención en relación con la introducción procedente del mar, a fin de facilitar la aplicación uniforme de los controles del comercio de especímenes introducidos del mar y mejorar la fiabilidad de los datos sobre el comercio CITES;

LA CONFERENCIA DE LAS PARTES EN LA CONVENCION

ACUERDA que "el medio marino fuera de la jurisdicción de cualquier Estado" significa las zonas marinas más allá de las zonas sujetas a la soberanía o los derechos soberanos de un Estado compatibles con el derecho internacional, como se refleja en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

Meeting of CITES Standing Committee Working Group on Introduction from the Sea
(Geneva, 14-16 September 2009)

LIST OF PARTICIPANTS

Chair of Working Group

Ambassador Cristian Maquieira
Chair of Standing Committee
Ambassador of Chile to Paraguay
Asuncion, Paraguay

Members of Working Group

Parties

Australia (on behalf of Oceania)

Ms Lorraine Hitch
Marine Policy Development
Department of the Environment, Water, Heritage and the Arts
Canberra, Australia

Canada

Mr Andrew McMaster
Fisheries and Oceans Canada
Ottawa, Canada

Germany

Ms Karoline Hess
Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety
Bonn, Germany
Ms Irina Sprotte
Federal Agency for Nature Conservation
Bonn, Germany

Iceland

Mr Ragnar Kristjansson
Permanent Mission of Iceland
Ministry of Foreign Affairs
Geneva, Switzerland

Japan

Mr Hideki Moronuki
Ecosystem Conservation Office
Fisheries Agency of Japan
Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries
Tokyo, Japan
Mr Joji Morishita
Fisheries Agency of Japan

Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries, Tokyo, Japan

Mexico

Mr Alejandro Quirioz Soriano
International Affairs
Instituto Nacional de Pesca
Mexico City, Mexico

New Zealand

Mr Mark Gibb
Permanent Mission of New Zealand
Ministry of Foreign Affairs and Trade
Geneva, Switzerland

Norway

Ms Therese Johansen
Norwegian Ministry of Foreign Affairs
Oslo, Norway

United States

Mr Oliver Lewis
Office of the Legal Adviser
U.S. Department of State
Washington, D.C., United States of America

United Nations and its Specialized Agencies

CITES Secretariat

Ms Marceil Yeater
Legal Affairs and Trade Policy Support
Geneva, Switzerland

Food and Agriculture Organization of the United Nations

Mr Blaise Kuemlangan
FAO Legal Office
Rome, Italy

Inter-governmental organizations

European Commission

Mr Gaël De Rotalier
CITES Team
Unit for Environmental Agreements and Trade,
Directorate General for Environment
Brussels, Belgium

Non-governmental organizations

International Environmental Law Project/Species Survival Network

Mr Chris Wold

Lewis & Clark School of Law

Portland, Oregon, United States of America

IWMC World Conservation Trust

Mr Jaques Berney

Lausanne, Switzerland

World Wide Fund for Nature (also on behalf of TRAFFIC and IUCN)

Mr Colman O'Criodain

WWF International

Gland, Switzerland

Observers

International Commission for the Conservation of Atlantic Tunas (ICCAT)

Mr Driss Meski

Executive Secretary

Madrid, Spain

Northeast Atlantic Fisheries Commission (NEAFC)

Mr Kjartan Hoydal

Executive Secretary

London, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland

Standing Committee Working Group on Introduction from the Sea

COMPILATION OF COMMENTS ON INITIAL ROLLING TEXT OF 16 SEPTEMBER 2008
(in the language in which they were received)

A. Germany and the European Commission (following consultation with all EU Member States)

General comment:

Generally, the EU favours a system, which is effective in terms of conservation and pragmatic procedurally.

Specific comments:

- "Introduction from the Sea" (IFS) should be regarded as the process whereby a specimen is harvested in the high-seas and off-loaded in a port. "Transportation into a State" does not mean landing a fish on the deck of a vessel but rather transporting it into a port State (PS).
- the "State of introduction" should be regarded as the flag State (FS), which carries out the "introduction"
- As such, as a general rule the flag State should be responsible for issuing the IFS certificate. However this should not be the case for flags of convenience
- Flag States, in particular those that are members of RFMOs, may be the best placed to make non-detriment findings for CITES-listed species harvested in the high seas
- Once the catch is landed in a port, the port State should have responsibility for verifying that the catch quantity and species composition corresponds to the IFS certificate and that the certificate has been issued by a flag State entitled to do so (i.e. not a flag of convenience). For the latter point, an objective and transparent system could be developed under CITES in order to determine what constitutes a flag of convenience.

For your information, the approach outlined above would be in line with that set out in the new EU legislation regulating IUU fishing^{*}, which requires that catch certificates be validated by the flag State of the fishing vessel (see extract below).

Article 12

Catch certificates

1. *The importation into the Community of fishery products obtained from IUU fishing shall be prohibited.*
2. *To ensure the effectiveness of the prohibition established in paragraph 1, fishery products shall only be imported into the Community when accompanied by a catch certificate in conformity with this Regulation.*
3. *The catch certificate referred to in paragraph 2 shall be validated by the flag State of the fishing vessel or fishing vessels which made the catches from which the fishery products have been obtained. It shall be used to certify that such catches have been made in accordance with applicable laws, regulations and international conservation and management measures.*
4. *The catch certificate shall contain all the information specified in the specimen shown in Annex II, and shall be validated by a public authority of the flag State with the necessary powers to attest the accuracy of the information. In agreement with flag States, within the framework of the cooperation set out in Article 20(4), the catch certificate may be established, validated or submitted by electronic means or be replaced by electronic traceability systems ensuring the same level of control by authorities.*

B. México

En el caso de México esencialmente ratificamos los comentarios y posiciones de nuestro país, que ya están contenidos en texto distribuido, por tanto coincidimos con los países que considean que el Estado de puerto(PS), siempre debe emitir los certificados CITES. Por tanto también coincidimos con la definición en la cual el Estado de Introducción se refiere al Estado de Puerto, ya que la introducción se realiza una vez

^{*} Council Regulation (EC) No 1005/2008 of 29 September 2008 establishing a Community system to prevent, deter and eliminate illegal, unreported and unregulated fishing:
(<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:286:0001:0032:EN:PDF>)

traspasadas las aduanas y con la descarga en el puerto designado por el PS, ya que el Estado de Pabellón (FS), es el estado introductor o exportador.

Desde nuestro punto de vista el párrafo 5 del artículo III, y los párrafos 6 y 7 del artículo IV establecen en sentido estricto, el marco para reglamentar la "Introducción procedente del mar" de especies pesqueras incluidas en los apéndices I y II, en ninguna parte determinan trasladar o transferir la responsabilidad de emitir certificados del PS al FS, sino más bien establecen en general el mecanismo y el proceso por el cual el PS emite el certificado con la información científica y técnica disponible y que en ausencia o carencia de información en el país sobre el estatus de las especies de interés, permite un mecanismo alterno para obtener información disponible, al realizar consultas y solicitar información a distintos organismos internacionales o regionales como la FAO, los organismos regionales pesqueros y organismos regionales de ordenamiento pesquero (RFB), e incluso el FS, a fin de estar en posibilidad de cumplir con la emisión del certificado correspondiente.

Coincidimos también con la opinión de que será útil para el grupo de trabajo y le permitirá avanzar con un acuerdo básico sobre la definición de los términos "Introducción procedente del mar", "Estado de introducción", y consideramos también conveniente buscar acuerdo sobre el término de "Fuera de jurisdicción nacional", ya la FAO en 2004 realizó propuestas al respecto.

Si bien el proceso de Introducción procedente del mar (IFS) es complejo y debe considerar diversas circunstancias creemos que puede ser útil un análisis que nos permita partir de lo general a lo particular para que una vez identificadas las generalidades de los procesos, podamos reducir las particularidades a excepciones.

Por ejemplo en general podemos identificar tres modalidades básicas para IFS:

- a) capturas fuera de jurisdicción nacional
- b) capturas de especies que se distribuyen en la ZEE y fuera de jurisdicción nacional
- c) capturas en la ZEE de un país que son introducidas y desargadas en otro PS

y todas son posibles de clasificarse como IFS al momento de desembarcar en un PS, por lo que una vez determinadas las generalidades de el proceso sería posible determinar las verdaderas excepciones o particularidades, y establecer los procesos de cooperación específicos.

Otro caso es el de transbordo, el cual podría ser tratado desde el punto de vista de los sistemas de trasabilidad de las capturas que existen y operan en la actualidad tanto a nivel nacional, como en las RFB's, en la CITES y en la FAO. Es decir tenemos que hacer una revisión y un mapeo general de los sistemas de documentación, de registro y de localización virtual de las capturas y las flotas que operan, los que realmente existen, y una evaluación de su armonización para contar con un sistema de intercambio de información efectivo, para identificar el nivel de trasabilidad que se puede obtener.

Otro de los elementos generales que tal vez nos permitiría avanzar es el tener un mapa general sobre los mecanismos de intercambio de información a partir de los sistemas de información biológico pesqueros y las bases de datos existentes tanto a nivel nacional, como en las RFB's en la CITES y en la FAO, sobre las especies de interés para la CITES, lo cual nos permitiría ir concretando las posibilidades reales de contar con mecanismos útiles de cooperación e intercambio de información a fin de apoyar la emisión de certificados. E incluso serviría para tener una idea aproximada sobre los vacíos de información existentes acerca de las especies acuáticas de interés para CITES que son explotadas comercialmente y son capturadas en alta mar y entonces dirigir esfuerzos para superarlos.

No hay que perder de vista que el propósito básico de la CITES es hacer del comercio un instrumento de protección y conservación de las especies en riesgo.

Otra consideración general es la necesidad de hacer compatible la definición de términos y de los procesos que estamos discutiendo, con la Convención sobre los Derechos del Mar de las Naciones Unidas CONVEMAR 1982 y el derecho internacional conexo aplicable a la pesca, así como a lo establecido en la Convención de Diversidad Biológica (CBD) y la Convención RAMSAR, desde nuestro punto de vista es fundamental profundizar las sinergias con otros organismos intergubernamentales, incluyendo la mayor armonización y compatibilidad de las normas.

Particularmente nos parece importante profundizar la instrumentación del Memorandum de Entendimiento CITES-FAO, ya que no vemos reflejados en su totalidad los aportes de este último organismo intergubernamental en el texto distribuido.

Un ejemplo de la necesaria armonización y profundización de la cooperación es lo relativo a la pesca ilegal, actualmente se lleva a cabo la negociación de un Instrumento Jurídicamente Vinculante sobre las Medidas del Estado de Puerto sobre la Pesca Ilegal, No Registrada y No Reportada (IUU), con el cual se pretende establecer mecanismos y procesos para el control y combate a la pesca IUU, con base en las responsabilidades del PS y del FS, además de considerar el papel que deben jugar o están desarrollando diversas RFB's en el combate a estas prácticas que lesionan la sustentabilidad de la pesca.

Dicho proceso de negociación prevee culminar a fines de enero de 2009 y los resultados ser aprobados por el Comité de Pesca de la FAO en marzo de 2009, por lo cual recomendamos dar seguimiento al proceso de negociaciones a fin de armonizar diversos aspectos científicos, técnicos y jurídicos, como los mecanismos de vigilancia y control de las prácticas pesqueras y el ordenamiento pesquero en aguas más allá de la jurisdicción nacional, por el papel que pueden cumplir las RFB's.

C. Oceania

Representatives from the Oceania region welcome the opportunity to comment on the Introduction from the Sea rolling text. We agree with comments provided by other representatives that the issues are complex and require careful consideration.

We are of the view that initial deliberations should focus on the central issue of the definition of 'State of Introduction', with procedural issues to be resolved at a later stage. Consistent with the views of the United States, we are of the view that continued attempts at this stage to analyse all possible scenarios are unlikely to assist in resolving this issue, and to allow the development of a process to govern introduction from the sea.

Oceania supports an interpretation that recognises 'introduction from the sea' as occurring in the port State of first landing, with the 'State of introduction' therefore being the port State. Further, with regard to specimens entering international trade from a marine environment not under the jurisdiction of any State, 'introduction to' and 'transportation into' are synonymous.

This view is supported both by a logical reading of the Convention text, bearing in mind its objectives, and by practical considerations surrounding implementation. In particular, such an interpretation:

- Recognises that a vessel is not legally equivalent to a part of a State and that landing the catch on the deck of a vessel therefore cannot constitute 'introduction from the sea'
- Where specimens are transhipped, allows for attribution of a single point of responsibility (at the point of introduction)
- Makes it clear that only a certificate of introduction (not an export permit) is required at the point of landing, avoiding potential confusion between 'introduction to a State' and 'export'
- Ensures that only one State has responsibility for deciding if the take of specimens is 'detrimental' and if the specimens are then able to enter trade, and appropriately attributes this responsibility to the State in which the specimens enter trade.

We believe that this approach is consistent with, and does not diminish, the rights and responsibilities of the flag State under international law. We envisage a potential role for the flag State in providing input to decisions on non-detriment findings (NDF), and consider this is an element requiring further consideration. We acknowledge the concerns of some Parties that port States may not have sufficient information to make a NDF. However we do not consider this to be a strong reason for suggesting that the port State cannot issue the NDF, and are of the view that it will be in the interest of flag States to assist in providing the necessary information.

Other issues

There are a range of complex issues that will require further exploration once fundamental aspects of the 'state of introduction' have been agreed. These will include:

- the process for issuing the certificate of introduction
- the role of the flag State in contributing to a NDF finding
- the relationship with and role of regional fishery bodies.

We are of the view that resolving the definition of the State of Introduction is a necessary first step to avoid protracted and potentially unhelpful discussions. We anticipate that future listings will likely lead to the need for some flexibility to accommodate the practical circumstances of fishing activities and the management regimes for different species.

We look forward to continued deliberations and opportunities to comment on the rolling text as it develops.

D. United States of America

The United States agrees that it may be most productive for the WG to begin by reaching a common understanding on relevant terminology contained in the Convention. We suggest that the WG should begin by focusing its efforts on clarifying the “State of introduction.”

As other commenters have noted, it will be important to develop a framework that provides flexibility and takes into account current fisheries practices. Given the responsibilities placed on a flag State regarding vessels flying its flag, and that the current practices of most, if not all, RFMOs that utilize a documentation scheme rely on the flag State to issue the necessary documents, we believe it is important to consider a scenario under CITES in which a flag State may be considered to fulfill the responsibilities of the “State of introduction.” One way this could be achieved is under a system that would allow the State of first landing to rely on the flag State of the vessel that caught the Appendix-II species to issue the certificate. Such an arrangement would be facilitated through an agreement between the Management Authorities of the State of first landing and the flag State. Absent any such agreement with a flag State, the State of first landing would issue the certificate under Article IV, paragraph 6.

The above proposal reflects the assumption that introduction occurs only upon transportation of specimens into a port State. Landing fish on a vessel is not an introduction because a vessel can not be considered a sovereign governmental body. It is important to recognize, however, that the point at which the line is crossed, from an area not under the jurisdiction of any State to an area under the jurisdiction of a State, in which that State has the right to enforce applicable laws with respect to the CITES specimens being transported, will be different for different countries. The point at which something is considered to be “imported” also differs from one country to another depending on the country’s national laws. The Parties have not seen a need to define the point at which an import has occurred under CITES and we believe that, likewise, it is not necessary to define the point at which an introduction has occurred.

We would argue that if the Parties can reach agreement that introduction occurs only upon transportation of specimens into a port State that it is not necessary to define the precise point at which that line is crossed, i.e. it is not imperative to define “transportation into a State” to reach resolution of this issue.

E. Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea, Office of Legal Affairs, United Nations

1. In light of the various views that have been put forward on the interpretation and implementation of the “introduction from the sea” provisions of CITES, the Division, as the Secretariat of the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) and the United Nations Fish Stocks Agreement, considers that, at this stage, it can best assist the parties to CITES by providing information on the relevant provisions of UNCLOS and the Fish Stocks Agreement relating to the rights and duties of flag States and port States in respect of the conservation and management of the living resources of the high seas and the role of subregional or regional fisheries management organizations or arrangements (RFMO/As) thereon.
2. In addition to the provisions outlined below, a number of other international instruments are also relevant to the issues under consideration by the Working Group, including General Assembly resolutions on sustainable fisheries (e.g., resolutions 62/177 and 61/105, in particular paragraphs 83-91 of the latter), as well as a number of instruments developed, or under development, in the context of the Food and Agriculture Organization of the United Nations (e.g., International Guidelines for the Management of Deep-sea Fisheries in the High Seas, draft agreement on port state measures to prevent, deter and eliminate illegal, unreported and unregulated fishing).
3. The Division hopes this information can assist the CITES Parties in reaching a common understanding of the interpretation and implementation of the “introduction from the sea” provisions of CITES, consistent with the law of the sea. In this regard, the Division notes that 140 parties to UNCLOS are also parties to CITES.

Rights and duties of flag States in respect of vessels flying their flag beyond areas of national jurisdiction

4. In accordance with UNCLOS, all States may exercise freedom of fishing on the high seas subject to conditions related to the conservation and management of the living resources of the high seas. Flag States are required to adopt conservation measures for their vessels in respect of living resources of the high seas, and to cooperate with other States in the conservation and management of such resources (article 87 and Part VII Section 2 of UNCLOS).
5. As specified by the United Nations Fish Stocks Agreement, the duties of the flag State is to ensure that its vessels comply with subregional and regional conservation and management measures for straddling fish stocks and highly migratory fish stocks and that they do not engage in any activity which undermines the effectiveness of such measures. A flag State is required to authorize a vessel to conduct fishing activities on the high seas only where it is able to exercise effectively its responsibilities in respect of such vessel. Of particular relevance to some of the issues considered by the Group, the United Nations Fish Stocks Agreement sets out a range of measures to be taken by the flag State, including control of vessels by means of fishing licences, authorizations or permits, as well as requirements for recording and reporting catch of target and non-target species and for verifying such catch through such means as observer programmes, inspection schemes, unloading reports, and supervision of transshipment. The Agreement also sets out the duties of the flag State to ensure compliance with and enforce applicable conservation and management measures for straddling fish stocks and highly migratory fish stocks (articles 18 and 19). In addition, the FAO Compliance Agreement requires a State to ensure that fishing vessels flying its flag do not engage in activities that undermine the effectiveness of international conservation and management measures for high seas fishery resources (Article III).
6. With regard to the genuine link, it can be noted that apart from the requirement in article 91 of UNCLOS for a genuine link between the flag State and the ship, the Division would also like to draw the Group's attention to the judgment of the International Tribunal for the Law of the Sea in the 1999 *M/V Saiga (No.2)* case, that the purpose of article 91 on the need for a "genuine link" between a ship and its flag State is to secure more effective implementation of the duties of the flag State and not to establish criteria by reference to which the validity of the registration of ships in the flag State may be challenged by other States.
7. Except as provided for in international treaties or UNCLOS, a ship is subject to the exclusive jurisdiction of the State whose flag it flies on the high seas (article 92 of UNCLOS). The high seas boarding and inspection procedure in the United Nations Fish Stocks Agreement is an exception to that general principle and thus applies solely to the States parties to the Agreement (articles 21 and 22).

Rights and duties of port States in respect of high seas conservation and management measures

8. In light of the failure of some flag States to exercise effective control over vessels flying their flag on the high seas, port State measures have been incorporated into the legal and policy framework as a complementary jurisdiction to that of the flag State, to promote the effectiveness of subregional, regional and global conservation and management measures. Consequently a State is entitled to undertake investigations of any foreign fishing vessel which is voluntarily at its port or off-shore terminal, to ensure compliance with international conservation and management measures.
9. Under article 23 of the United Nations Fish Stocks Agreement, a port State may inspect documents, fishing gear and catch on board fishing vessels. States can also adopt regulations empowering the relevant national authorities to prohibit landings and transshipments where it has been established that the catch has been taken in a manner which undermines the effectiveness of subregional, regional or global conservation and management measures on the high seas.

Role of subregional or regional fisheries management organizations or arrangements under UNCLOS and the United Nations Fish Stocks Agreement

10. On the high seas, the flag State has the duty to cooperate with other States directly or through RFMO/As in the conservation and management of high seas living resources (Part VII Section 2 of UNCLOS). The United Nations Fish Stocks Agreement provides a detailed description of the functions of RFMO/As, in particular those related to their scientific and management roles (articles 8 to 11). The scientific functions of RFMO/As include, inter alia, obtaining and evaluating scientific advice, reviewing the status of the stocks, and assessing the impact of fishing on non-target, associated or dependent species. As to the

management functions of RFMO/As, these include, inter alia, the adoption of conservation and management measures; determination of participatory rights of existing members and new entrants; and establishment of cooperative mechanisms for monitoring, control and surveillance and enforcement.

11. As regards non-members of and non-participants in RFMO/As, the United Nations Fish Stocks Agreement provides that such States are not discharged from the obligation to cooperate in the conservation and management of the relevant straddling fish stocks and highly migratory fish stocks (article 17).
12. The Division will be pleased to provide additional input at a later stage, as appropriate, or to answer any specific question addressed to it by the Working Group.

F. Food and Agriculture Organization of the United Nations

1. It will be recalled that at the 2005 IFS Workshop, the delegation from the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), was attracted to the position that a literal reading of the terms “transportation into a State” in the definition of “introduction from the sea” (IFS) points to the port State as the “State of introduction”. It should be noted, however, that FAO also favours a pragmatic approach to operationalising Article III and IV of CITES in relation to IFS. In this regard, the process of seeking agreement on the appropriate way to implement the relevant provisions of the said articles should draw on the flexibility inherent in those articles.
2. It is also preferred that instead of focusing on the term “transportation into a State” (and in that respect attempt to develop a working definition of the term), a more productive approach would be to focus on “State of introduction”. Such State will have the responsibility to make findings and issue certificates under Articles III and IV. In this regard a resolution which designates either the flag State or the port State as the “State of Introduction” (the designated principal State) for the purposes of making findings and issuing certificates under Article III and IV should be developed. Such resolution should also state that the designated principal State may reach agreement with other States or a regional fisheries management organization or arrangement (RFMO/A) in order to transfer to them the responsibility of issuing certain certificates or making certain findings.
3. In the context of the above preliminary comments, it is observed that the current suggested definitions of “transportation into a State” in the proposed revisions to Resolution Conf. 14.6 for consideration by CoP are not in line with the flexible approach advocated above and are potentially restrictive in application. The restriction is present, in particular, in relation to the use of the term “cleared by Customs” (in both options) and arises from the premonition that it does not give due consideration to how fishing vessels and the fishing industry operates particularly in relation to transshipment or landings in port. For example, it should be noted that the *FAO Model Scheme on Port State Measures to Combat Illegal, Unreported and Unregulated Fishing* (FAO Model Scheme), the elements of which are being used to develop a binding instrument on port State measures (PSM) under the auspices of FAO, assumes that transshipment in port does not necessarily have to clear customs but this does not mean that it should not be subjected to other authorisation and inspection regimes (e.g. fisheries) of the port State. It should also be noted in this connection that a designated port area under the control of a national ports authority may not necessarily be restricted to, for example, the wharf area; it could be a harbour. Certain activities in other parts of the port may not be subject to customs control or clearance.
4. FAO would be supportive of an approach to the development of a CoP resolution that not only seeks to effectively implement CITES but also addresses illegal, unreported and unregulated (IUU) fishing and draws on the important role that flag States, port States and RFMO/As can play in this regard consistent with international law and the obligations of parties under other relevant international fisheries instruments. Such approach must recognise current deficiencies including, in particular, the long standing problem that not all flag states are able to ensure that they exercise effective control over vessels flying their flags in areas beyond national jurisdiction and that port States and RFMO/As can contribute effectively to reducing this deficiency. There is also the issue of how to deal with fishing entities in this context.
5. The development of the solution for operationalising CITES Articles III and IV should also take into account the following:
 - a) ports can be the principal point of entry where fish and fish products, being landed (on shore) for the first time, can be subjected to inspections and verification interventions;
 - b) under international law, States have sovereignty over their ports and port States can deny access to their ports accept in the case of *force majeure*.

- c) fish and fish products can be transhipped in port without being subjected to customs clearance and that transshipment at sea provides a possible loophole in the effort to combat IUU fishing as it creates the opportunity for, inter alia, “fish laundering”.
- d) Most RFMOs have elaborate management regimes in their area of competence and may play a useful role in IFS and NDF schemes;
- e) certain RFMOs* have IUU fishing vessel lists and others are developing such lists. The IUU Fishing vessel lists could be useful for the purposes of the CITES IFS and NDF schemes;
- f) Certain RFMOs have catch monitoring schemes such as CCAMLR’s catch documentation scheme which highlight’s the RFMO’s leading role in fisheries management of shared stocks and in ensuring traceability of catches in the RFMO area and the opportunities that these present, in particular the integration or the use of such schemes for CITES purposes;
- g) relevant developments including the process of developing an international binding instrument on PSMs under the auspices of FAO. Such instrument may provide for minimum requirements and standards for port state measures and that the process for negotiating such binding instrument is expected to be completed in the first half of 2009. The current draft agreement under consideration includes the following elements:
 - recognition of sovereignty of port states over their ports which can be used to deny access except in *force majeure*;
 - the requirement for fishing vessels to provide advance notice of entry into port to assist the port State to decide whether or not to grant access to a vessel and that such notice describes the minimum information to be provided including the characteristics of the vessel, the relevant authorisation for fishing or transshipment and the quantity of fish on board (see Revised Annex A at: ftp://ftp.fao.org/FI/DOCUMENT/tc-psm/2009/revised_draft_ann_e.pdf)
 - prescription of minimum requirements and standards for inspections in port including the collection of information on the area where the fish was caught and authorizations to fish or whether the catch is taken in an area under the competence of an RFMO/A (see Revised Annexes B and C at: ftp://ftp.fao.org/FI/DOCUMENT/tc-psm/2009/revised_draft_ann_e.pdf)

G. IWMC World Conservation Trust

This document, including comments from various sources, illustrates the complexity of the issue of introduction from the sea of commercially exploited species, although it does not cover all the possible difficulties, e.g. in case of transshipment of specimens from more than one CITES species from one or more FS and/or originating from high seas and EEZ of more than one State. In such circumstances, the last comment from China is understandable. A crucial question should be “could CITES be an appropriate instrument to fight against overfishing and/or IUU fishing, and if so how?” This question may not be answered by CITES only but would require cooperation with FAO and RFBs. It should not be forgotten in addition that CITES Parties, FAO and RFB members are the same States, which should be able to coordinate their views, actions and positions within international bodies at the national level first. A single certification system would appear as the only solution to such a complex issue that the CITES procedures may not solve properly. This is in discussion within FAO but the work is apparently not progressing as it should.

Although an as uniform as possible implementation of CITES is desirable, it should not be forgotten that IFS is the only ‘trade’, as this term is defined by CITES, that involves ONE Party only, the State of introduction. As resolutions and other decisions of the Conference of the Parties are not binding (unless they so wish through their national legislation) but are just recommendations, Parties may decide to interpret the terms under discussion within the working group at their own convenience.

Regarding: Clarification of the process for issuing a certificate of introduction from the sea

The text of the Convention (Article III, paragraph 5 and Article IV, paragraph 6) is quite clear on this specific point. The certificate of introduction shall be issued by a Management Authority of the State of introduction, on the condition that a Scientific Authority of the State of introduction has advised that the introduction will not be detrimental to the survival of the species involved. As there is only one State of introduction for one shipment, both the Management and the Scientific Authorities must be from the same State, i.e. the State of introduction.

* The RFMOs are the [Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources](#) (CCAMLR), [General Fisheries Commission for the Mediterranean](#) (GFCM), [Inter-American Tropical Tuna Commission](#) (IATTC), [Indian Ocean Tuna Commission](#) (IOTC), [International Commission for the Conservation of Atlantic Tunas](#) (ICCAT), [Northeast Atlantic Fisheries Commission](#) (NEAFC), [Northwest Atlantic Fisheries Organization](#) (NAFO), [South East Atlantic Fisheries Organization](#) (SEAFO) and the [Western Central Pacific Fisheries Commission](#) (WCPFC).

It appears however that this State may be either the port State or the flag State. This does not prevent consultation between these States and with RFBs or any other competent bodies or people.

Regarding: [Transportation into a State]/[Introduction from the Sea] – definition; Legal issues (following comments of Germany and the European Commission)

*It seems that for **Appendix I** the intention of the text [Article III(5)] is that the PS should issue a certificate in line with the general concept of having importing countries issue a permit for specimens that do not originate in the High Seas.*

*However for **Appendix II** the text is not so clear [Article IV(6)]. For introduction from the sea, the language seems to mirror the general language for Appendix-II situations, where the "harvesting" States (the State of Export) must make the non-detriment finding (NDF) and issue a certificate; the most analogous concept for introduction from the sea would seem to be the Flag State (FS).*

For non-lawyers, these different interpretations appear difficult to understand as the wording is exactly the same in both Articles.

Regarding: Non-detriment – process

In the case of a shipment covered by an IFS issued by a FS and landed in another State, the shipment, in accordance with CITES, shall be covered by an export permit issued by the FS. This would be even more confusing for Customs.

H. Species Management Specialists Inc.

The issues are indeed complex and will require careful consideration. In this regard, although the workshop achieved some progress on a range of issues, SMS believes that it may be more productive to focus on the definitions of terminology contained in the text of the Convention before considering procedural aspects of IFS. If CoP15 is able to agree on interpreting the term "State of introduction", it is likely that some of the procedural aspects of IFS will "come-out-in-the-wash" when Parties understand better the respective responsibilities of the flag State (FS) and port State (PS) with respect to IFS.

SMS agrees that an introduction from the sea should be regarded as the point at which a specimen is off-loaded and cleared at a port. Landing a fish on the deck of a vessel should NOT be regarded as being an "introduction from the sea. Such an interpretation would lead to unnecessary documentary complications. Furthermore, SMS concurs with the views expressed that the process of issuing an IFS certificate in relation to the respective responsibilities of the FS and PS should be pragmatic and attempt, wherever possible, to accommodate current fisheries management practices.

SMS shares the view of the United States that paying too much attention to the phrase 'transportation into a State' confuses the issue and may not prove to be productive.

We like the views expressed by the European Community that a cogent argument could be mounted to support the FS being regarded as the State of introduction (and therefore being responsible for issuing IFS certificates). With the exception of vessels using a flag of convenience (FOC), the FS is responsible for licensing a fishing vessel and ensuring that it complies with and operates according to relevant national laws etc. Recognition of the FS as the State of introduction and consequently the primacy of the FS being interpreted as the 'State of introduction' [and hence responsible for issuing an IFS certificate] is further strengthened by the requirements of Articles III and IV for the prior grant of an IFS certificate. Except in cases where the FS and PS are the same, SMS agrees with the views expressed that, in many instances, it is unrealistic to expect the PS to be familiar with the fishing activities of a foreign vessel. This aspect is closely related to the NDF process and SMS does not believe that it would necessarily amount to issuing a 'blank cheque' approach to regulating high seas fisheries.

Under the circumstances, it would seem appropriate that the FS assumes the responsibility of issuing the IFS certificate and the PS has the responsibility of verifying that the catch quantity and species-composition corresponds to the IFS certificate issued by the FS. In many cases the FS and the PS will be the same country. In cases where a fishing vessel is registered in another State that is not where the vessel is normally harboured when not at sea, clearly the FS is not well placed [or qualified] to issue IFS certificates with respect to the fishing activities of the vessel in question. Under these circumstances, the most appropriate State to issue an

IFS certificate would be the State that regulates the vessel's activities and of which the vessel comprises an element of that countries fishing fleet

I. Species Survival Network/International Environmental Law Project (SSN/IELP)

General Comments

We agree with the comment made by SMS that the Introduction from the Sea (IFS) Working Group should first define basic terms, such as transportation into a State and State of Introduction, before considering the "process" issues found on pages 9-14 of the Chairman's Rolling Text. These process issues are, for the most part, applicable regardless of which Party issues an IFS certificate. For example, the process and criteria for identifying (1) whether a marine species has been taken in the marine environment and (2) making a non-detriment finding would be, more or less the same, regardless of which Party issues the IFS certificate. With respect to non-detriment findings, it would seem premature for this Working Group to address this issue until the results of the NDF workshop, which Mexico is hosting in November 2008.

In addition, we note that many of the options reported in the Chairman's rolling text create complex arrangements for issuing IFS certificates. We believe that any recommendations from the IFS Working Group should strive for solutions that avoid unnecessary complexity, while also ensuring that any solution is consistent with the conservation goals and the provisions of the Convention. Any solution that is unnecessarily complex is likely to result in implementation problems that would not help achieve the goals of the Convention.

Specific Comments

Comment 1: page 4, paragraph 3: Is it possible for the port State to issue the IFS certificate while the flag State issues the NDF?

For specimens of Appendix I species, we completely agree with the analysis provided by IWMC: there is no authority in the text of Article III for granting authority to make an NDF to one State and the authority to issue the IFS certificate to another State.

For Appendix II specimens, however, it may be possible for the Scientific Authority of one State to issue the NDF while the Management Authority of another State issues the IFS certificate. Article IV(7) refers to issuance of an IFS certificate upon the advice of a Scientific Authority. It does not say upon the advice of a Scientific Authority of the State of Introduction. It is noteworthy that all other references in Articles III and IV to a Management Authority or a Scientific Authority are qualified by the phrase "of the State of Introduction." While it is likely that this omission is a drafting error, we cannot say with certainty that this distinction was unintentional. However, a process that allows the flag state to make a non-detriment finding while allowing the port State to issue the IFS certificate is likely to create unnecessary complexity and confusion for enforcement and/or customs officials. This situation should be avoided.

Comment 2: page 5, Issue b): When a certificate should be issued

Some members of the IFS Working Group have said that a focus on the phrase "transportation into a State" has confused the issues that we must address. However, Articles III(5) and IV(6) state that "The introduction from the sea of any specimen ... shall require the prior grant of a certificate". Because Article I(e) defines "introduction from the sea" as "transportation into a State", the IFS certificate must be issued prior to "transportation into a State."

Thus, regardless of which Party issues the IFS certificate, the IFS Working Group must define the phrase "transportation into a State" for purposes of determining when the certificate must be issued.

As described in more detail below in comment 3, we believe that "transportation into a State", as a matter of law, occurs when a specimen has cleared customs. Assuming for now that "transportation into a State" means the species must clear customs, then the IFS certificate must be issued prior to the specimen clearing customs.

May IFS certificates be issued before the specimen is caught? The definition of "introduction from the Sea" is unclear. The definition of "introduction from the sea" refers to species "which were taken." The use the past tense suggests that "introduction from the sea" only occurs after the specimen has been caught. However, the phrase "where were taken" more likely refers to the location of where the specimen was taken—that is, they "were taken in the marine environment not under the jurisdiction of any State." If this is true, then the IFS

certificate may be issued at any time before the specimen clears customs, including prior to the specimen being caught.

We don't believe that issuing IFS certificates prior to taken the specimen amounts to a blank check. Instead, doing so could help reinforce the catch limits established by Regional Fisheries Bodies (RFBs). In this regard, we note that Article IV(7) contemplates the use of one-year quotas. Since most RFBs grant quotas on a country-by-country basis, those quotas could be used as the basis for making non-detriment findings.

Proposed Revisions to Resolution Conf. 14.6

Comment 3: Definition of Transportation into a State

As a matter of law, "transportation into a State" occurs when a specimen clears customs. First, this phrase cannot mean landing a specimen on the deck of a fishing vessel. International law has never treated private fishing vessels as a "floating portion of a territory." International law has always considered this idea "a fiction." As Article 91 of the United Nations Convention on the Law of the Sea states, vessels have the nationality of the flag State. It is true that flag States also have jurisdiction over a vessel on the high seas. However, neither nationality nor jurisdiction over a vessel confers statehood or the status of territory on the vessel.

With respect to the port State, the definition of "transportation into a State" could mean that the specimen has either (1) entered the territorial sea or inland waters of a State or (2) cleared customs. The first possibility must be eliminated, however. Article VII(1) of the Convention exempts "transshipment of specimens through or in the territory of a Party while the specimen remains in customs control." If transshipments through a country that remain in customs control do not require permits, then it cannot be true that getting the shipment to customs control does require a permit. As FAO and others have concluded, "transportation into a State" occurs when a specimen clears customs; it does not mean when the fish is landed on a vessel.

From a practical perspective, defining "transportation into a State" to mean when a specimen is landed on a vessel would create unnecessary complexity. If landing a specimen on a vessel constitutes transportation into a State, then the next transaction, then entry into the territory of another State would constitute export. Similarly, any subsequent transfer to a vessel flagged by another state would be an export. If the specimen enters a third State, then this would be a re-export. This cannot be what the drafters of CITES intended. As others have suggested, this would also be unduly cumbersome.

It would also be impractical to consider entry into a coastal State's territorial waters as "transportation into a State." If this definition is adopted, then each time a vessel crosses into the territorial waters of another State, in some areas, such as vessels transiting from West Africa to Europe, the vessel might need re-export permits from 10 or more Parties.

Comment 4: State of Introduction

Because the Convention does not define "State of Introduction," some members of the Working Group have suggested that the Convention provides flexibility to allow issuance of IFS certificates by either the flag State or the port State. As a matter of treaty interpretation, this view is likely not correct. It is difficult to conceive that the drafters intended the phrase "State of Introduction" to mean something different from "State of Introduction from the Sea." Article 31 of the Vienna Convention on the Law of Treaties requires treaties to be interpreted "in good faith in accordance with the ordinary meaning to be given to the terms of the treaty in their context and in the light of its object and purpose." Articles III(5) and IV(6) are about "introduction for the sea." As such, a good faith/ordinary meaning interpretation of "State of Introduction" would relate to the definition of "introduction from the sea." Because "introduction from the sea" includes the phrase "transportation into a State," then the State of Introduction must be the port State, as described in comment 3 above.

However, another rule of interpretation requires treaty interpreters to give effect to distinctions in treaty terms, unless doing so leads to something absurd or unreasonable. Because the drafters used the phrase "State of Introduction," then perhaps they intended something different from "State of Introduction from the Sea."

Does this distinction lead to something absurd or unreasonable? From an implementation perspective, treating either the flag State or the port State as the State of Introduction creates problems. As noted above, when the flag State is the "State of Introduction," then an at-sea transshipment to a vessel flagged by another State or clearing a specimen through customs in a State other than the flag State constitutes an export, which requires an export permit. Thus, even if it is agreed that "State of Introduction" can mean flag State, we do not solve these cumbersome implementation problems.

Moreover, it is well known that many vessels fish on the high seas pursuant to flags of convenience. These flag States are also Parties to CITES. Thus, an interpretation that presumes that flag States have authority to issue IFS certificates may result in known “flags of convenience” issuing IFS certificates. That is a result to be avoided. On the other hand, while there is some concern about “ports of convenience,” the number of ports of convenience seems to be small. In 2004, the OECD reports reported that Las Palmas de Gran Canaria is a major ports of convenience and that Port Louis, in Mauritius, and Cape Town (at least in the past), have been ports of convenience. OECD, DIRECTORATE FOR FOOD, AGRICULTURE AND FISHERIES, FISHERIES COMMITTEE, “Halting IUU Fishing: Enforcing International Fisheries Agreements”, AGR/FI/IUU/RD(2004)1, para. 31 (April 6, 2004).

For these reasons, we believe that designation of the port State as the Party which issues the IFS certificate is the only legally defensible interpretation of the Convention as well as the most practical approach.

Nonetheless, we recognize that some Parties have adamantly opposed this view. For that reason, and in the spirit of cooperation, we suggest the following approach, which seeks a solution that is not complex and is in the best interests of the species. First, the phrase “transportation into a State” would be used and defined for determining when the IFS certificate must be issued. The phrase “State of Introduction” would be used and defined for determining which Party issues the IFS certificate.

Second, we recommend designating port States as having authority to issue IFS certificates, unless some other arrangement exists between the port State and the flag State. By establishing this presumption, the Parties recognize the underlying legal conclusion that port States are the State of Introduction. This approach is also generally consistent with Article IX(1) of the Convention, which allows a Management Authority to designate “one or more Management Authorities competent to issue permits and certificates.” In this case, the designated Management Authority is from the flag State for purposes of issuing IFS certificates.

This approach also avoids many of the problems associated with flags of convenience. In addition, the Parties would know which Party has responsibility for issuing IFS certificates. In this regard, we note that certain ambiguous provisions of the Convention have resulted in implementation problems. For example, Article VII(3) of the Convention exempts Appendix II personal and household effects from permit requirements when, among other things, the State where removal occurred requires the prior grant of an export permit. Because most Parties did not notify the Secretariat as to whether they required such an export permit, importing States did not know whether the personal and household effect was legally exported. To eliminate this ambiguity, Resolution 13.7 (Rev. CoP14) established the presumption that export permits or re-export certificates would not be required for certain personal or household effects unless a Party notified the Secretariat that such permits or certificates were required. Similarly, it seems essential that the provisions for introduction from the sea clearly establish a presumption as to which Party issues the IFS certificate.

Third, criteria should be developed for determining which flag States may issue IFS certificates. To enhance synergies with other conventions addressing fisheries, and to avoid problems associated with flags of convenience, we propose the following language concerning issuance of IFS certificates:

“The Management Authority of the port State shall issue the certificate of Introduction from the sea, unless the Management Authority of the flag State of the vessel that caught the specimens provides written notification to the Parties that it has ratified, accepted, or acceded to, or is a cooperating non-Party to:

1. The Agreement to Promote Compliance with International Conservation and Management Measures by Fishing Vessels on the High Seas (“The FAO Compliance Agreement”);
2. The Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention of the Law of the Sea of 10 December 1982, relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks (“The Fish Stocks Agreement”); and
3. Any regional fisheries body with conservation and management responsibilities for the listed species in question.”

Comment 5: Concerning the comments on legal Issues presented by the EU on page 8

The EU appears to make an analogy between the import/export permitting scheme for Appendix II specimens and the export permit only scheme for Appendix I specimens. The analogy, however, is inappropriate. As noted by IWMC, the language concerning introduction from the sea in Articles III(5) and IV(6) is identical in that these provisions contemplate a single issuer of the IFS certificate—the State of Introduction. The provisions for IFS do not contemplate a “receiving/importing” State and a “harvesting/exporting” State.

Article XIV(4) does not help the EU's argument. Article XIV(4) exempts a CITES Party from all CITES permitting requirements when a vessel it flags catches a marine specimen in accordance with the rules of another treaty (and which pre-dates the entry into force of CITES). In other words, it applies to all "trade"—import, export, re-export, and introduction from the sea. It also applies equally to specimens taken in territorial waters, the exclusive economic zone, and the high seas. Because of the broad, general applicability of Article XIV(4), no inferences can be made concerning the role of the flag State as the State of Introduction.

Comment 6: Issues included in pages 9-14

As noted in our general comments, we urge the Working Group to omit discussion of the issues beginning on page 9 until resolution of the definitions of "transportation into a State" and "State of Introduction."

Comment 7: "introduction" – process (page 9)

Our comment here is just a reminder that many participants at the IFS Workshop noted that an asymmetry between the provisions concerning export and introduction from the sea. Whereas the Management Authority of the state of export, prior to an export of an Appendix I or II specimen, must be satisfied that the specimen was not obtained in contravention of the laws of that State, no equivalent requirement exists for introduction from the sea. Since there were few RFBs and management measures applicable to high seas fisheries at the time the Convention was adopted, perhaps the drafters of CITES did not consider it important to determine whether the specimen was taken consistently with applicable conservation and management measures of RFBs. In any event, many participants in the IFS Workshop thought that an equivalent provision for IFS would be useful now.

J. Trade Records Analysis of Flora and Fauna in Commerce (TRAFFIC)/World Wide Fund for Nature (WWF)

Firstly we have produced the findings of a short workshop we convened to look at the practical application of IFS. I have attached this publication and it raises a number of practical issues we should consider [provided separately to the Working Group].

On the single point of where Introduction occurs:

When reading our workshop outcomes one should note that we came to the conclusion at that workshop that introduction occurred when species hit the deck of a vessel. We came to this conclusion as the Convention specifies

"The introduction from the sea of any specimen of a species included in Appendix II shall require the prior grant of a certificate from a Management Authority of the State of introduction."

We had concluded that only the Flag State would be able to meet the requirements to issue the certificate. We had legally interpreted "State of Introduction" to be the State that received the introduction.

In line with [Germany and the European Commission's] advice we would fully support ensuring that the convention interpretation was that the "State of Introduction" was the one making the introduction and not receiving it. This would then not necessarily require the interpretation that the introduction occurred when species hit the deck of a vessel. The fundamental point though not to be lost is that only the Flag State would be capable of making the NDF. Please see our publication for further discussion of "prior grant of a certificate".

We would agree with the other points in [Germany and the European Commission's] email but do have concerns how the CITES Parties would specifically identify Flags Of Convenience. At the end of the day if we assume that normal CITES processes occur that test the integrity of NDF findings and legal findings, problems would be identified and the Scientific and Management Authority at the heart of the problem identified. We would recommend this working group consider the specific nature of information that is included on certificates to enable the detection quickly of any inconsistencies with appropriate NDF and Legal findings. While the legal findings are not required for the IFS certificate, they are for export and re-export and the experience of many high seas fisheries has been that the rigor with which Flag and Port States control and monitor fished species is highly variable.